

STRAT.AT 2020

Analyse der Politikfelder der GSR-Fonds

AutorInnen Metis:

Peter Schneidewind, Andreas Resch, Alice Radzyner, Isabel Naylor, Herta Tödting-Schönhofer

AutorInnen WIFO:

Franz Sinabell (Projektleitung WIFO), Helmut Mahringer, Hannes Leo, Christine Mayrhuber, Julia Bock-Schappelwein

Begutachtung WIFO:

Klaus Friesenbichler, Angela Köppl, Werner Hölzl, Peter Mayerhofer, Hans Pitlik

Gesamtkoordination:

Peter Schneidewind

Wien, 6. November 2012

STRAT.AT 2020

Analyse der Politikfelder der
GSR-Fonds

Inhalt

1	Einleitung.....	5
2	Herausforderungen und Prioritäten aus wirtschaftspolitischem Blickwinkel.....	7
3	Analyse der für die Europa 2020 Strategie relevanten Politikfelder in Österreich	15
3.1	Forschungs-, Technologieentwicklungs- und Innovationspolitik (FTEI-Politik)	15
3.2	Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT-Politik).....	20
3.3	KMU-Politik	23
3.4	Energiepolitik und Politik der Verminderung der CO ₂ -Emissionen.....	27
3.5	Politik zur Anpassung an den Klimawandel.....	32
3.6	Umweltpolitik sowie Politik zur Erhaltung des Natur- und Kulturerbes	34
3.7	Verkehrspolitik.....	41
3.8	Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität von Arbeitskräften.....	44
3.9	Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut.....	55
3.10	Bildungspolitik	59
3.11	Politik zur Steigerung der Verwaltungseffizienz.....	63

1 Einleitung

Dieser Bericht gibt das Ergebnis des Stellungnahmeverfahrens zum ExpertInnenbericht Juli 2012 eingeschränkt auf die dortigen Kapitel 2.2 und 2.3 wider. In diesen beiden Kapiteln haben die ExpertInnen von WIFO und Metis eine grobe Analyse jener Politikfelder dargelegt, die sich unter die 11 Thematischen Ziele der Kommissionsvorschläge zu den GSR-Verordnungen subsummieren lassen. Diese sogenannte Politikfeldanalyse stellt den fachlichen Hintergrund für die Auswahl der Prioritäten auf Ebene des STRAT.AT 2020 dar.

Die Anmerkungen des Stellungnahmeverfahrens, die sich auf diese beiden Kapitel bezogen haben, wurden soweit als möglich in den Text übernommen. Mit Ausnahme der Nummerierung der Kapitel wurden ansonsten seitens der AutorInnen nur wenige, hauptsächlich sprachliche Veränderungen vorgenommen.

2 Herausforderungen und Prioritäten aus wirtschaftspolitischem Blickwinkel

Engpässe auf dem Pfad zu einem anspruchsvollen, nachhaltigen, sozial ausgewogenen Wachstum in Österreich

Die Lissabon-Strategie, die auf der Frühjahrstagung 2000 des Europäischen Rats in Lissabon beschlossen wurde, lief 2010 aus. Als ihr Nachfolger wurde von der EU-Kommission im März 2010 unter dem Titel „Europe 2020 – A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth“ die neue Strategie vorgestellt. In der Sitzung des Rats vom 13. Juli 2010 wurde die „Europa 2020 Strategie“ verabschiedet. Ihre Ziele bestimmen die Prioritäten aller gemeinsamen Politikbereiche und mit ihr wurden auch die Weichenstellungen für die Fonds der EU festgelegt.

Die fünf EU-Kernziele für das Jahr 2020 sind:

1. Beschäftigung: 75 % der 20- bis 64-Jährigen sollen in Arbeit stehen.
2. Forschung und Entwicklung: 3 % des BIP der EU sollen für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden.
3. Klimawandel und Energie: Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20 % (oder sogar um 30 %, sofern die Voraussetzungen hierfür gegeben sind) gegenüber 1990; Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 %; Steigerung der Energieeffizienz um 20 %.
4. Bildung: Verringerung der Schulabbrecherquote auf unter 10 %; Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung auf mindestens 40 %.
5. Armut und soziale Ausgrenzung: Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Millionen gesenkt werden.

Zur Operationalisierung dieser Ziele und zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung in Europa wurden in drei Teilbereichen sieben Leitinitiativen aufgestellt. Im Rahmen einer jeden Initiative müssen die EU und die nationalen Verwaltungen ihre Maßnahmen so aufeinander abstimmen, dass diese sich gegenseitig verstärken:

- Intelligentes Wachstum (Digitale Agenda für Europa, Innovationsunion, Jugend in Bewegung).
- Nachhaltiges Wachstum (Ressourcenschonendes Europa, Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung).
- Integratives Wachstum (Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten, Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut).

Um die nationale „Eigentümerschaft“ der Strategie zu stärken, wurden die gesamteuropäischen Ziele auf nationale Ziele umgelegt. Die Zielerreichung bzw. Abweichungen davon werden seither regelmäßig überprüft und im „Nationalen Reformprogramm“ (NRP) werden in den EU Ländern jene Schritte angeführt, die auf nationaler Ebene ergriffen werden, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Darin werden – entsprechend den Zielen der EU-2020-Strategie – Bestandsaufnahmen vorgelegt und es werden Maßnahmen angeführt, mit denen die angestrebten Ziele erreicht werden sollen. Ergänzt wird dieses Programm durch Initiativen mit denen horizontale Ziele – also jene, die in alle Bereiche hineinspielen – angestrebt werden. Dazu zählt der Nationale Aktionsplan „Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt“.

Als Vorbereitung für diesen Prozess wurden für jedes Land Wachstumsengpässe („Growth Bottlenecks“) identifiziert. Deren Beseitigung sollte ein zentrales Element der Reformanstrengungen der einzelnen Länder werden. Ausgangspunkt der Überlegun-

gen für Österreichs Umsetzungsstrategie war zunächst die Bestimmung jener Faktoren in einer Volkswirtschaft durch die das nachhaltige, sozial ausgewogene und anspruchsvolle Wachstum erreicht werden kann (vgl. Ederer und Janger, 2010):

- erstens angebotsseitige Faktoren (die je nach Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft unterschiedliche Bedeutung haben können: z.B. Infrastruktur bei mittlerem Entwicklungsniveau; Bildung, Forschung und Entwicklung bei höherem Pro-Kopf-Einkommen),
- zweitens eine Nachfragedynamik, die mit dem Angebot mithält und dieses stimuliert,
- drittens Stabilität von Institutionen und Erwartungen.

Die wichtigsten angebotsseitigen Bereiche in denen entsprechend den Befunden von Ederer und Janger (2010) Wachstumsbremsen gelockert werden müssen sind:

1. Die Humankapitalbasis für Innovation

Die geringe Beteiligung an tertiärer Bildung und die niedrige Zahl der Absolventen naturwissenschaftlich-technischer Studienrichtungen, insbesondere Frauen in ingenieurstechnischen Studienrichtungen begrenzt das Wachstumspotential. Es gibt eine starke Konzentration der Lehrberufswahl, insbesondere bei Frauen, auf wenige, traditionelle Lehrberufe.

2. Forschung und Entwicklung

Die Zahl der forschenden Unternehmen (Breite der Innovationsbasis) ist gering und die F&E-Ausgaben sind auf relativ wenige Unternehmen konzentriert, die Gründungsdynamik und insbesondere die Wachstumsdynamik innovativer Unternehmen ist schwach, die Qualität und die Quantität der universitären Forschung (angewandte und Grundlagenforschung) liegen hinter jener vergleichbarer Länder.

3. Wettbewerb

Die Wettbewerbsintensität in einigen spezifischen Dienstleistungssektoren (freie Berufe, Energiesektor, Banken&Versicherungen, Handwerk&Gewerbe, Makler&Hausverwaltungen, Apotheken; Bahn) ist schwach. Die Sachgütersektoren sind in der Regel aufgrund der internationalen Handelbarkeit ihrer Produkte hohem Wettbewerb ausgesetzt. In Einzelfällen (z.B. Kartellbildung, oder lokal eingeschränkter Wettbewerb) kann es aber auch hier niedrige Wettbewerbsintensität geben.

4. Erwerbsbeteiligung

Die Beschäftigungsquoten von Frauen, älteren Personen und Personen mit Migrationshintergrund sind niedrig. Die Qualifikationen von Personen mit Migrationshintergrund sind oftmals gering.

Die wichtigste nachfrageseitige Wachstumsbremse ist gemäß Ederer und Janger (2010) die private Nachfrage:

- a) Anhaltende Schwäche der privaten Inlandsnachfrage, insbesondere der Investitionen und der privaten Konsumausgaben.
- b) Eine mangelnde Exportausrichtung in Richtung aufstrebender Schwellenländer.

Die Identifikation dieser Wachstumsbremsen hat bereits dazu beigetragen, die Diskussion über mögliche Lösungsstrategien zu strukturieren und zu gewichten.

Angesichts des großen Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte ist nur wenig Spielraum für Maßnahmen, welche die öffentliche Nachfrage steigern. Im aktuellen Reformprogramm wird diesen Begrenzungen Rechnung getragen und es werden sechs Themenfeldern (Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klimaschutz und Energie, Bildung, Verminderung von Armut und sozialer Ausgrenzung, Wettbewerb und unternehmerisches Umfeld) angeführt in denen Maßnahmen gesetzt werden.

Seit dem Beginn der Umsetzung der Europa-2020-Strategie sind nun bereits zwei Jahre vergangen und nach einer Phase guter konjunktureller Entwicklung und einer Abschwungphase verfestigen sich nun Hinweise auf eine Entwicklung, die von einem niedrigeren Wachstumspfad geprägt ist. Die negativen Folgen dieser Wachstumsschwäche zu überwinden, stellt die österreichische Wirtschaftspolitik zum Teil vor neue Herausforderungen. Die Mittel aus den Europäischen Fonds können eingesetzt werden, um diesen zu begegnen und tragen damit zur Erreichung der 2020-Ziele der EU bei.

Ziele, Herausforderungen und Lösungszugänge

Die Budgetkonsolidierung in Österreich und der Fiskalpakt auf der EU-Ebene sind wichtige Schritte zur Wiederherstellung der wirtschaftspolitischen Handlungsfähigkeit. Die Herausforderung der Wirtschaftspolitik liegt darin, mit voraussichtlich weniger finanziellen Mitteln Wachstum- und Beschäftigungsimpulse zu setzen. Eine Priorität ist, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, bei knapper Finanzlage Wachstum zu erhöhen und Arbeitslosigkeit zu senken und die übrigen Europa 2020-Ziele zu erreichen.

Nicht zuletzt aufgrund der Maßnahmen, die aus den europäischen Fonds dotiert wurden, vor allem aber durch die Nutzung der Chancen aus der EU-Erweiterung um unsere Nachbarländer ist es Österreich gelungen, zum Spitzenfeld im Einkommensranking innerhalb der EU aufzuschließen. Angesichts des verschärften Standortwettbewerbs in der Globalisierung ist es nicht selbstverständlich, dass Österreich diese Position halten können. Die Herausforderungen für ein Spitzenland sind größer, und Österreich muss in vielen Bereichen noch seine Politiken und internen Strukturen auf diese neue Position einstellen.

Unter dem Titel Wachstumsstabilisierung trotz Budgetknappheit wurden vom WIFO jüngst die wichtigsten Herausforderungen genannt (Aiginger, 2012):

- der Anteil der älteren Bevölkerung wächst und Österreich ist einem Brain-Drain ausgesetzt;
- der Anteil der älteren Bevölkerung wächst und Österreich ist einem Brain-Drain ausgesetzt;
- die Zukunftsausgaben (Forschung, Bildung, Informations- und Telekommunikationstechnologie) liegen in Österreich deutlich unter dem Wert der skandinavischen Länder; vor allem die Attraktivität Österreichs für ausländische Direktinvestitionen und Europazentralen muss erhöht werden;
- der Faktor Arbeit ist mit Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuer hoch belastet, ab 380 € pro Monat mit 40% Unterschied zwischen Brutto- und Nettolohn (oder fast 70%, wenn man brutto durch netto rechnet);
- trotz der im internationalen Vergleich günstigen Arbeitsmarktsituation besteht die Gefahr, dass sich die Arbeitslosigkeit in den nächsten fünf Jahren auf einem Sockel zwischen 6% bis 7% verfestigt und sich die Jugendarbeitslosigkeit dem Wert von 10% nähert;

- die Frauenerwerbstätigkeit ist stark steigend, liegt aber noch unter jener der Männer, und der Anstieg beruht auf auch auf Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung, häufig mit geringen wöchentlichen Arbeitszeiten; die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede verringern sich nur sehr langsam;
- die Bedeutung von Förderungen sollte mit dem steigenden Einkommen einer Volkswirtschaft abnehmen - in Österreich ist der Anteil unverändert hoch;¹
- Österreich verfehlt Jahr für Jahr die selbst gesteckten Klimaziele und muss Emissionszertifikate nachkaufen - betrachtet man die relative Position seit 2000, so fällt Österreich gegenüber anderen Ländern zurück.

Die Ansatzpunkte für Lösungsstrategien werden in der Reformagenda für Österreich (Aiginger, 2012) entwickelt, die in einer Reihe von Einzelmaßnahmen in Angriff genommen werden sollten. Hier ist eine Auswahl von jenen Handlungsfeldern mit dringendem Reformbedarf, die für die Umsetzung der europäischen Politik in Österreich von Relevanz sein können:

- Vorschule, Kinderbetreuung
- Frontstrategie im Forschungsbereich dotieren und umsetzen
- Innovative Vorreiterstrategie im Umweltbereich
- Einsatz von Anreizmechanismen zur Erzielung gesellschaftlicher Ziele
- Durchforstung der Wirtschaftsförderung und Fokussierung der Infrastruktur auf Qualität
- Bund-Länder-Kompetenzen entflechten
- Strategie für längeres Arbeiten, Anpassung der Jobs an Lebenszyklus
- Arbeitslosigkeit, Einkommensverteilung, Höherqualifikation
- Integration von MigrantInnen
- Strategie der aktiven Erweiterung Europas: Nachbarschaftspolitik

Die hier vorgestellte Liste von prioritären Handlungsfeldern impliziert eine Wertung, da sie seitens des WIFO als vordringlich eingestuft werden.² Diese Zusammenstellung kann also Orientierung bieten, wenn die Frage zu entscheiden ist, welche der zahlreichen auf EU-Ebene relevanten Ziele in Österreich mit höherer Priorität zu verfolgen sind und welche mit geringerer Priorität.

In Bezug auf Prioritäten im Rahmen einer territorialen Betrachtung gibt es ebenfalls Vorschläge seitens des WIFO (Huber et al., 2010). Bei der Liste der Handlungsempfehlungen in dieser Studie wurde vor allem dem Faktor Alterung in der Gesellschaft ein

¹ Die Gesamtsumme der Subventionen und Kapitaltransfers in funktionaler Gliederung (COFOG) von EUROSTAT und Statistik Austria, betrug 18,5 Mrd. Euro (Bund: 9 Mrd. Euro) im Jahr 2010. Für wirtschaftliche Angelegenheiten wurden 8,8 Mrd. Euro (Bund: 6,6 Mrd. Euro) aufgewendet. Die Ausgaben in dieser Position verteilten sich folgendermaßen: Für allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts wurden 1.424 Mrd. Euro ausgegeben (Bund: 1 Mrd. Euro), für angewandte Forschung und Entwicklung im Bereich Wirtschaft 0,7 Mrd. Euro (fast zur Gänze vom Bund) für die Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd 0,8 Mrd. Euro (Bund: 0,6 Mrd. Euro), für Verkehr (inkl. ÖBB und regionale Verkehrsverbände) 4 Mrd. Euro (Bund: 2,7 Mrd. Euro) und sonstige Subventionen und Kapitaltransfers (inkl. Sonderhilfe KA Finanz) waren es 1,9 Mrd. Euro (Bund: 1,6 Mrd. Euro).

² Neben den hier angeführten Bereichen gibt es noch Handlungsbedarf in weiteren Feldern, die hier jedoch nicht angeführt werden, da sie nicht unmittelbar mit den Europa 2020-Zielen im Zusammenhang stehen und vor allem spezifischen Österreichbezug haben: Reform des Abgabensystems (Arbeit entlasten, Deckelung), Harmonisierung und Anreize im Pensionssystem, von einem kurativem zu präventivem Gesundheitssystem, Schulreformen (spätere Differenzierung, Leistungsgruppen, Autonomie), Universitätsreformen: Finanzierung und Effizienz, Studiengebühren, Kredite.

besonderes Augenmerk geschenkt, und es wurde auf die regional unterschiedlichen Entwicklungen Rücksicht genommen. Die Empfehlungen für den Einsatz von wirtschafts- und regionalpolitischen Instrumenten betreffen gemäß dieser Zusammenstellung folgende Zielsysteme:

- **Bedingungen am Arbeitsmarkt verbessern für Frauen, Menschen mit Behinderungen und ältere Personen:** Beseitigung von Barrieren, die die Aufnahme von Beschäftigung erschweren, durch Verringerung von beruflicher Segregation und Lohnunterschieden, Verringerung von Geschlechterunterschieden in der atypischen Beschäftigung, die Intensivierung der Prävention von gesundheitsbedingten Kündigungen und die Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Arbeitsfähigkeit von Älteren; aktive Maßnahmen, um die Teilnahme am Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen zu erleichtern sollten besonderen Stellenwert haben.
- **Österreich wird eine Wissensgesellschaft:** Lebensbegleitendes Lernen soll als Priorität der standörtlichen Wirtschaftspolitik implementiert werden, der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit soll durch die Implementierung hochwertiger und konsistenter Weiterbildungssysteme erreicht werden. Beratungsinfrastrukturen und Lernservicenetze sollen auf regionaler Ebene etabliert werden, Weiterbildung soll modular aufgebaut sein und die Akkreditierung und Zertifizierung von Weiterbildungsangeboten sollte Standard sein. Geringqualifizierte sind als besondere Zielgruppe zu definieren und beim Programm-Design zu berücksichtigen, der Ausbau der frühkindlichen und vorschulischen Bildung sollte unterstützt werden und die beruflichen Ausbildung soll durch ergänzende Module mit höheren Qualifikationsangeboten verbessert werden.
- **Wachstumsorientierte Standortpolitik:** das vorrangige Ziel sollte es sein, die Produktivität zu steigern und den Strukturwandel zu beschleunigen; dazu sollen die Voraussetzungen für die Wissensgesellschaft verbessert werden und es soll zu einem effizienten Einsatz von Maßnahmen in der Technologie- und Innovationspolitik kommen (in diesem Bereich sollte vor allem die bisherige Strategie überdacht werden, die auf einen räumlichen Ausgleich in der Innovationsorientierung abzielte).
- **Differenzierte Infrastrukturpolitik:** ein wichtiges Ziel ist die Durchsetzung des raumstrukturellen Leitbilds der "dezentralen Konzentration" und die Entwicklung eines Strategiemix zur Sicherung tragfähiger Versorgungsstrukturen in schrumpfenden Räumen, zudem ist die verstärkte Integration von Siedlungs- und Verkehrsplanung und die Stärkung von Effizienz Gesichtspunkten in Infrastrukturinvestitionen wichtig. Je nach Raumsituation sind differenzierte Strategien im öffentlichen Personennahverkehr und die Nutzung von Finanzierungsalternativen im ÖPNV nötig.

An dieser Stelle wird darauf verwiesen, dass auf Ebene der Gemeinden oder der Bundesländer zentrale Instrumente angesiedelt sind, um die EU-2020 Ziele zu erreichen. In keinem der in der Folge angeführten Politikfelder ist ausschließlich die Ebene der Bundesverwaltung für die Umsetzung von Maßnahmen verantwortlich. In der Darstellung bekommen die für ganz Österreich zutreffenden Befunde und geltenden Rahmenbedingungen jedoch ein höheres Gewicht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Maßnahmen auf kommunaler Ebene oder Länderebene nicht gleich bedeutsam wären für die betroffenen Gruppen von Akteuren.

Aus zahlreichen Arbeiten des WIFO im Zusammenhang mit der Evaluierung von Programmen zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele können einige Befunde abgeleitet

werden, die für den Diskussionsprozess im Rahmen der Partnerschaftvereinbarung von Relevanz sind:

- die Operationalisierung von konkreten Zielen verursacht zwar in der Vorbereitung der Programme einen großen Aufwand, sie erleichtert aber in weiterer Folge die Implementierung, Feinjustierung und Evaluierung;
- die Programmevaluierung bzw. die Mid-Term-Evaluierung sollte von Beginn an integrierter Bestandteil des Programms sein; daher ist es nötig, Systeme zur Erfassung von Wirkungsindikatoren bereits im Vorfeld an die Adressaten der Programme zu kommunizieren und das laufende Monitoring sollte darauf aufgebaut sein;
- um die Wirksamkeit von Maßnahmen zu messen, sollte nach Möglichkeit eine Vergleichs- und Kontrollgruppe von Adressaten zur Verfügung stehen - da für die meisten zielgerichteten Maßnahmen eine regionale Differenzierung erforderlich ist, sollten Kontrollgruppen auf höherer Programmebene leichter zu finden sein als im Rahmen von einzelnen Maßnahmen;
- wenn es um die Priorisieren von Maßnahmen geht, dann könnten die im Gemeinsamen Strategischen Rahmen aufgegriffenen Leitlinien Orientierung bieten: es geht vor allem um den europäischen Mehrwert und es geht um klar messbare und damit auch kommunizierbare Umsetzungsziele.

Die Umsetzung von Programmen, die Intervention in Märkte ist ohne Administration nicht möglich, gleichzeitig ist aber die Forderung nach Verwaltungsvereinfachung zu berücksichtigen. Im Zuge des Programmdesigns sollte bei der Auswahl von Zielen und Prioritäten eine Verhältnismäßigkeit der Messbarkeit von operationellen Zielen gegeben sein. Bei der operationellen Planung sind daher die Gesamtkosten von Maßnahmen inklusive Verwaltungskosten zu bewerten und ins Verhältnis mit dem zu erwartenden Nutzen zu setzen. Gegebenenfalls müssen Maßnahmen ausgesondert werden, wenn sich herausstellt, dass die Kosten der Abwicklung und Kontrolle in einem Missverhältnis zum Ergebnis stehen.

In den weiteren Ausführungen im nächsten Abschnitt wird auf die hier genannten prioritären Handlungsfelder nicht weiter im Speziellen eingegangen. Es werden in jeweils kurzen Darstellungen die wichtigsten Herausforderungen aus dem Blickwinkel der EU-2020-Ziele skizziert und es wird auf aktuelle Literatur verwiesen, wobei WIFO-Publikationen häufiger zitiert werden, da im Zuge der Erarbeitung dieses Dokuments vor allem auf die Expertise im WIFO zurückgegriffen wurde. Die schwerpunktmäßige Bezugnahme auf Untersuchungen des WIFO hat zur Folge, dass ein ökonomischer Blick auf Problemlagen und Lösungsansätze dominiert und andere, ebenso wichtige Perspektiven in der Darstellung weniger Gewicht haben. Dies impliziert jedoch nicht, dass es sich um weniger wichtige Blickwinkel handelt.

Die Struktur der Darstellung in den folgenden Abschnitten orientiert sich an ausgewählten Politikfeldern. Horizontalen Themen oder Bereichen, die für mehr als ein Politikfeld relevant sind, wird daher nicht in jedem Fall breiter Raum eingeräumt. Zu diesen Themen zählen etwa Genderfragen, die praktisch bei jedem Thema speziell angeführt werden könnten. Zur Gleichstellung von Männern und Frauen gibt es den Nationalen Aktionsplan "Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt" in dem in vier Maßnahmengruppen (Bildung und Berufswahl, Chancen am Arbeitsmarkt, Führungspositionen und Einkommensunterschiede) Vorschläge und Aktionen angeführt werden, die mehrere der Politikfelder betreffen, die in den nächsten Abschnitten angeführt werden.

Zu den Querschnittsthemen zählen auch Fragen zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen oder Ein-Personen-Unternehmen, die ebenfalls fast in jedem Themenfeld angeführt werden könnten. In diese Gruppe von Politikfeld übergreifenden Themen fallen auch spezielle Produktionsformen, wie etwa die biologische Landwirtschaft, bestimmte Branchen wie Creative Industries, der Tourismus oder der Bildungs- und der Gesundheitssektor, die in mehreren Bereichen Beiträge zur Zielerreichung bereits jetzt und in Zukunft vermehrt leisten können. In den nachfolgenden Beschreibungen wird darauf jedoch nur speziell hingewiesen, wenn es als besonders notwendig erachtet wird.

3 Analyse der für die Europa 2020 Strategie relevanten Politikfelder in Österreich

3.1 Forschungs-, Technologieentwicklungs- und Innovationspolitik (FTEI-Politik)

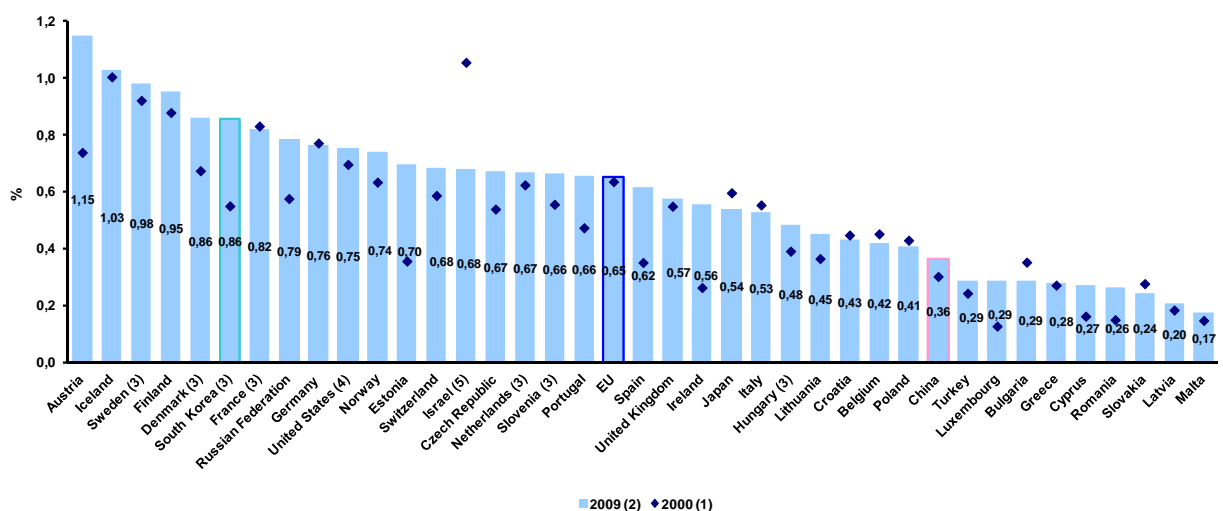
Aktuelle strukturelle Herausforderungen

Österreich kratzt schon seit einigen Jahren an der Schwelle zu den führenden europäischen Ländern im Bereich Forschung, Technologie und Innovation (FTI). Rang 8 in der Reihung des jährlich veröffentlichten Innovation Union Scoreboards (European Commission, 2012) bedeutet, dass sich Österreich in der Gruppe der „Innovation Followers“ in etwa gleichauf mit Belgien, Großbritannien, den Niederlanden, Luxemburg und Irland befindet. Beachtlich aber doch noch mit Respektabstand zu den „Innovation Leaders“ Schweden, Dänemark, Deutschland und Finnland.

Der achte Platz basiert auf der Bereitschaft aktiv in F&E zu investieren. Mittlerweile sind es 2,8% des BIP, die in Österreich für F&E aufgewendet werden. Bis zum Jahr 2020 sollen die F&E-Ausgaben auf 3,76% des BIP gesteigert werden (BKA et al. – 2011). Österreich gehörte in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu den wenigen europäischen Staaten, die ihre Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen massiv gesteigert haben. Bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise wurden die Mittel sowohl von Wirtschaft als auch von der öffentlichen Hand deutlich ausgeweitet. Bereits im Jahr 2009 wurden die Rückgänge aus dem Unternehmenssektor weitgehend aus öffentlichen Mitteln kompensiert.

Im Jahr 2010 hat die öffentliche Hand rund 1,15% des BIP in die Förderung von Forschung und Entwicklung investiert – in keinem anderen europäischen Land werden mehr öffentliche Mittel für Forschung bereitgestellt (siehe Abbildung 1). Die öffentlichen Forschungsmittel sind somit im internationalen Vergleich sowohl für den Unternehmenssektor als auch für den Hochschulsektor großzügig bemessen.

Abbildung 1. Staatliche finanzierte F&E-Ausgaben (GovERD) am BIP, 2001, 2009



Quelle: European Commission 2012(b)

Dass es trotz dieser massiven finanziellen Anstrengungen „nur“ der achte Platz im Länderranking ist, liegt auch daran, dass sich am Grundmuster der österreichischen FTI-Politik wenig geändert hat und wesentliche strukturelle Defizite nicht adressiert werden. Die Befunde dazu sind weder neu noch gibt es darüber allzu große Meinungsverschiedenheiten:

- Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2012) konstatiert im Bericht zur wissenschaftlichen und technischen Leistungsfähigkeit Österreichs Fortschritte bei der Erhöhung der F&E-Ausgaben, teilweise Spitzenleistungen im Forschungssystem und eine gut funktionierende Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Bemängelt werden Defizite im Bildungssystem, fehlendes Risikokapital und komplexe Strukturen in die FTI-Politik.
- Ein Blick auf die 25 Einzelindikatoren des Innovation Union Scoreboard zeigt, wo die Stärken und Schwächen Österreichs liegen. Besonders gut schneidet Österreich bei internationalen wissenschaftlichen Ko-Publikationen, den F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors, der Bereitschaft von Klein- und Mittelbetrieben bei Innovationsprojekten zusammenzuarbeiten, bei der Anmeldung von Handelsmarken und „Community Designs“ und bei der Anzahl neuer DoktoratsstudentInnen ab. Die Defizite liegen bei der Anzahl der Personen mit einer tertiären Ausbildung, DoktoratsstudentInnen aus dem nicht EU-Raum, der Verfügbarkeit von Risikokapital, bei den Exporten in wissensintensiven Aktivitäten, dem Umsatzanteil mit Marktneuheiten und den Lizenz- und Pateneinnahmen aus dem Ausland.
- Die umfassende Analyse des österreichischen FTI-Systems im Rahmen der Systemevaluierung (Aiginger – Falk – Reinstaller, 2009, siehe auch Leo et al. 2006) hat gezeigt, dass „...neben dem Mangel an privatem Beteiligungskapital für innovative Unternehmen vor allem der Mangel an hochqualifizierten Humanressourcen eine zentrale Herausforderung für die weitere Entwicklung der Innovationsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft darstellt.“ Hinzu kommen Schwächen in der Organisation des Fördersystems (zu viele verschiedene Förderlinien) und der FTI-Politik selbst: dem horizontalen Charakter dieses Politikbereichs wird zu wenig Beachtung geschenkt.

Überspitzt formuliert hat die bisherige Strategie vor allem das Fördersystem ausgebaut und dabei die strukturellen Defizite im Bildungssystem, an den Hochschulen und bei Unternehmensgründungen - und dem damit zusammenhängenden Strukturwandel - vernachlässigt.

Ziele (strategisch und operativ)

Die österreichische Bundesregierung hat 2012 nach langer Zeit – die letzten Versuche gab es in den 1990er Jahren – wieder ein FTI-Konzept erarbeitet und dieses auch im Ministerrat beschlossen (März 2011). Mit der Steigerung der F&E-Ausgaben auf 3,76% des BIP will man den Aufstieg in die Gruppe der „Innovation Leader“ schaffen. Die Strategie basiert auf den Ergebnissen der Systemevaluierung (Aiginger – Falk – Reinstaller, 2009), dem Forschungsdialog und der Strategie 2020 des Rates für Forschung und Technologieentwicklung (2010).

Die Analyse der Ausgangssituation in der FTI-Strategie ist durchweg kritisch und stimmt mit den weiter oben präsentierten Befunden überein. Daraus resultieren folgende Oberziele:

- Nachhaltige Reform des österreichischen Bildungswesen und Verbindung des Bildungs- mit dem Innovationssystem
- Stärkung der Grundlagen- und angewandten Forschung und ihrer Institutionen
- Stärkung der Innovationskraft der Unternehmen (Erhöhung der technologischen Leistungsfähigkeit, Intensivierung von FTE und Technologietransfer, verstärkter Einsatz von nachfrageseitigen Maßnahmen wie innovationsfördernde öffentliche Beschaffung)
- Effizienzsteigerung der politischen Steuerung (klare Governance-Strukturen, hohe Hebelwirkung der Maßnahmen, wirkungsorientierter Mitteleinsatz)

Diese Ziele wurden in der Strategie operationalisiert (siehe BKA et al. 2011). Die Umsetzung wird durch die „Task Force FTI“ begleitet, die eine strategische und systemorientierte Abstimmung und Koordination der verschiedenen Ressorts gewährleisten soll und die auch die Empfehlungen des Rates für Forschung und Technologieentwicklung behandeln soll. Letzterer präsentiert seine Empfehlungen im Bericht zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs. In rezenten (und auch ersten Bericht) werden die im Vorfeld umgesetzten Schritte kommentiert und mit Empfehlungen versehen (Rat für Forschung und Technologieentwicklung, 2010).

Maßnahmenbündel der öffentlichen Hand unter besonderer Berücksichtigung von Investitionen bzw. deren Förderung

Die Ausgaben des Bundes für F&E betragen laut Statistik Austria im 2011 rund € 2,73 Mrd. Sie verteilen sich auf Forschungseinrichtungen, Fördereinrichtungen und die steuerliche Förderung von F&E über die Forschungsprämie.

Im Forschungsbereich sind für die Universitäten im Jahr 2012 rund € 1,4 Mrd. budgetiert, die über die Grundfinanzierung und – zu einem deutlich kleineren Teil – die Leistungsvereinbarungen und das Formelbudget verteilt werden. Die Fachhochschulen erhalten rund € 30 Mio. aus dem Forschungstopf. Die Akademie der Wissenschaften, das Austrian Institute of Technology und IST Austria sind wichtige individuelle Empfänger von Unterstützung für ihre Forschungsaktivitäten (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1. Wesentliche Empfänger von staatlichen F&E-Mitteln

Empfänger von staatlichen F&E-Mitteln in Mio. €	BVA 2011	BVA 2012
Forschungseinrichtungen		
Universitäten inkl. Klinischer Mehraufwand (Bau)	1.341,9	1.355,2
Fachhochschulen	30,5	31,0
Pädagogische Hochschulen	14,7	17,5
Österreichische Akademie der Wissenschaften	80,9	81,5
Austrian Institut of Technology/Austrian ResearchCenters	44,3	44,2
Ludwig-Boltzmann-Gesellschaft	5,3	4,4
IST-Austria	28,7	32
Med Austron	15,0	7,8
Wissenschaftliche Anstalten ¹⁾	18,3	18,7
Höhere Bundeslehranstalten	15,6	15,6

Empfänger von staatlichen F&E-Mitteln in Mio. €	BVA 2011	BVA 2012
Fördereinrichtungen		
Forschungsförderungs GmbH	267,5	282,9
Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung	140,1	138,7
Klima- und Energiefonds	57,6	68,5

Quelle: BMF

1) z.B. Geologische Bundesanstalt, Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik, Österreichische Archäologisches Institut, Institut für Österreichische Geschichtsforschung.

Unter den Fördereinrichtungen erhält die Forschungsförderungs GmbH (FFG) 2012 voraussichtlich rund € 280 Mio. Mit diesen Mitteln werden überwiegend Unternehmen gefördert. Die Förderaktivitäten gruppieren sich um die folgenden Bereiche/Abteilungen: Basisprogramme (ohne technologische oder thematische Fokussierung), Strukturprogramme (Strukturen und Infrastrukturen für Forschung und Innovation – z.B. Kompetenzzentren), thematische Programme (z. B. „Haus der Zukunft“, Elektromobilität), europäische und internationale Programme und Luft- und Raumfahrt über die Agentur für Luft- und Raumfahrt.

Die Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS) verfolgt als maßgebliche Einrichtung der unternehmensbezogenen Wirtschaftsförderung bei ihrer Förderungstätigkeit einen expliziten Innovationsansatz. Im Vordergrund steht dabei die Umsetzung von F&E-Ergebnissen in marktfähige Produkte, Verfahren und Dienstleistungen. Für die AWS sind die gesamtheitliche Entwicklung des Unternehmens und somit die Finanzierung von F&E und innovativen Investitionen entscheidend, insbesondere auch in regional benachteiligten Gebieten und in Bezug auf Strukturwandel. Die AWS fördert über zinsgünstige Kredite, Zuschüsse, Haftungen und Garantien und stellt Venture Capital sowie Beratungsleistungen zur Verfügung.

Der Klima- und Energiefonds ist ein Neuzugang in der österreichischen Förderlandschaft der hauptsächlich Ideen, Konzepte und Projekte rund um klimarelevante und nachhaltige Energietechnologien unterstützt. Für 2012 sind knapp €70 Mio. aus dem Bundesbudget für diese Fördereinrichtung vorgesehen.

Der Fond zur Förderung von wissenschaftlicher Forschung (FWF) setzt hauptsächlich bei exzellenten Projekten aus dem Wissenschaftsbereich an. Gleichzeitig werden auch Humanressourcen gefördert und „Ideen umgesetzt“, d.h. die Wechselwirkungen zwischen Wissenschaft und anderen Bereichen des kulturellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens stimuliert. Für den FWF sind rund €140 Mio. aus dem Budget 2012 vorgesehen.

Diese Einrichtungen der direkten Innovationsförderung werden wie in anderen Ländern durch eine steuerliche (indirekte) Förderung komplementiert: Über die Forschungsprämie können 10% der F&E-Ausgaben in Ansatz gebracht werden. Dadurch kommt es zu Steuerausfällen in der Höhe von ca. €330 Mio. (BMF – 2012). Die Mittel für die direkte und indirekte Forschungs- und Innovationsförderung sind damit in etwa gleich hoch.

AkteurInnen: auf allen Ebenen

FTI-Agenden fanden auf parlamentarischer Ebene lange Zeit wenig Beachtung. Erst in den letzten Jahren wurden die Diskussionen im Wissenschaftsausschuss und im Ausschuss für Forschung, Innovation und Technologie stärker beachtet und intensiver geführt. Dazu trägt auch der Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat bei, der die

Lage und Bedürfnisse von Forschung, Technologie und Innovation in Österreich analysiert (Forschungs- und Technologiebericht – siehe BMWF, BMVIT, BMWFJ (2012)). Ebenso der Bericht des Rates für Forschung und Technologieentwicklung zur wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit (Rat für Forschung und Technologieentwicklung 2012).

Die Zuständigkeit für die FTI-Agenda verteilt sich auf Bundesebene auf mehrere Ministerien, deren finanzielle Ressourcen aber sehr unterschiedlich sind. Von den insgesamt für 2012 veranschlagten Mitteln von € 2,4 Mrd. entfallen auf das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BWF) aufgrund seiner Zuständigkeit für die Universitäten rund € 1,7 Mrd., auf das BM für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) rund € 359 Mio. und auf das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BWFJ) rund € 107 Mio.. Diese drei Ministerien werden auch als die Hauptträger der FTI-Politik gesehen. Signifikante Mittel für Forschung und Entwicklung finden sich auch noch beim BM für Unterricht, Kunst und Kultur und dem BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. In Summe entfallen auf diese und die restlichen Ministerien rund € 200 Mio.. Die Bundesregierung und die Ministerien werden bei ihren Aktivitäten durch den Rat für Forschung und Technologieentwicklung beraten.

Die Umsetzung der FTI-Politik erfolgt in weiten Bereichen durch drei ausgelagerte Agenturen und hier wiederum vorwiegend über Förderprogramme: die Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS), die Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) und der Fond zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF). Letzterer ist im Einflussbereich des BWF und fördert exzellente wissenschaftliche Forschungsprojekte. AWS und FFG werden gemeinsam von BWF und BMVIT verwaltet und haben überwiegend Förderprogramme für Unternehmen in ihrem Portfolio.

Praktisch alle Bundesländer haben eigene Strategien im FTI-Bereich entwickelt, die einerseits dabei helfen Projekte gemeinsam mit dem Bund umzusetzen und andererseits eigenständige Initiativen zu etablieren. Problematisch wurde bisher das Fehlen einer österreichweiten Strategie gesehen. Dieses Manko sollte aber mit der FTI-Strategie des Bundes (BKA – 2011) beseitigt sein. Die Mittel der Bundesländer für Forschung und Innovation sind in den letzten Jahren angestiegen und belaufen sich im Jahr 2011 auf rund €400 Mio.

Verhältnis zur Europa 2020 Strategie

Die Europäische Union fördert über die Rahmenprogramme schon seit 1984 Forschung und Innovation auf europäischer Ebene. Für das derzeit laufende 7. Rahmenprogramm (2007 – 2013) sind € 53,3 Mrd. vorgesehen. Die österreichische Beteiligung hat sich gut entwickelt. Im 7. Rahmenprogramm können bisher 1.621 Projektvorschläge mit 2.259 österreichischen Beteiligungen mit Förderungen rechnen. Damit kommen 2,5% aller bewilligten Beteiligungen aus Österreich. Im 4. RP waren es 2,3%, im 5. RP 2,4% und im 6. RP 2,6%. Die österreichischen Teilnehmer an den derzeit (d.h. Stand 05/2012) bewilligten Projekte können in Summe mit €711 Mio. an Förderungen rechnen (Proviso - 2012).

Das Nachfolgeprogramm für das 7. Rahmenprogramm – Horizon 2020 – ist in weiten Bereichen schon sehr konkret und ein Eckpfeiler der Europa 2020 Strategie. Diese wurde mit dem Wechsel der Europäischen Kommission im Jahr 2010 entwickelt und setzt auf smartes, nachhaltiges und inklusives Wachstum setzt. Dazu gehört auch das Ziel die F&E-Ausgaben auf 3% des BIP zu erhöhen. Von den 7 Flaggschiff-Initiativen, mit denen diese Europa 2020 Strategie umgesetzt werden soll, ist insbesondere die „Innovationsunion“ für FTI relevant, weil dort die Rahmenbedingungen und der Zugang

zu Finanzierungsmöglichkeiten für Forschung und Innovation angesprochen werden (European Commission, 2010a).

Unter der Europa 2020 Strategie ist die Forschungspolitik sowohl institutionell als auch thematisch stärker mit Innovation verknüpft und bindet die Europäischen Institutionen (Rat, Ministerrat, Kommission, Parlament) und die nationalen, regionalen und lokalen Institutionen, Stakeholder und Organe der Zivilgesellschaft in die Umsetzung der Innovationsunionsziele pro-aktiv ein.

Die Flaggschiff-Initiative zur Innovationsunion umfasst 34 Verpflichtungen, die im Oktober 2010 kommuniziert wurden, und sich bereits weitgehend in Umsetzung befinden³. Lediglich die Widmung eines Anteils der öffentlichen Beschaffungsbudgets für innovative Produkte und eine Konsultation mit den Sozialpartnern über die Verankerung der Wissensgesellschaft auf allen Beschäftigungsniveaus wurden nicht umgesetzt (European Commission, 2011). Horizon 2020 stellt das finanzielle „Rückgrat“ der Innovationsunion dar. Derzeit werden €80 Mrd. für dieses Programm budgetiert.

Auf europäischer Ebene wurden bereits in den laufenden Programmen vermehrt Mittel für regionale FTI-Programme im Rahmen der bestehenden Regionalförderungen zur Verfügung gestellt. Bei den Strukturfondsmitteln rechnet man damit, dass rund 25% (€86 Mrd. zwischen 2007 - 2013⁴) in Forschung und Innovation investiert werden. In der Flaggschiff-Initiative zur Innovationsunion werden regionale FTI-Ziele in der Verpflichtung 24 und 25 erwähnt. Dabei geht es um den verbesserten Einsatz der Strukturfondsmittel für Forschung und Innovation über die Entwicklung von „smart specialisation“-Strategien und grenzüberschreitende Projekte. Die Mittel für diese Projekte werden daher aller Voraussicht nach deutlich ansteigen und deren Bedeutung für die Finanzierung von nationalen FTI-Initiativen zunehmen.

3.2 Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT-Politik)

Ziele (strategisch und operativ)

Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sind Basistechnologien. Diese sind die Grundlage für zahlreiche Innovationen und Anwendungsfelder, die von vielen Branchen genutzt werden können. Die IKT Politik versucht, die Rahmenbedingungen für die Verbreitung dieser Technologien bestmöglich zu gestalten. Der Grund für eine eigenständige Politik liegt darin, dass mit der Verbreitung und dem ubiquitären Einsatz dieser Technologien übergeordnete Ziele wie Innovation, Wachstum, Beschäftigung und Wohlbefinden erreicht werden können. Eine Besonderheit von IKT sind die damit verbundenen Netzwerkeffekte. Mit dem Anstieg an Konsumenten bzw. ‚Usern‘ steigt der Nutzen bis zu einem Sättigungseffekt exponentiell an. Dadurch kann IKT einen besonders hohen Wachstumsbeitrag leisten.

Die IKT-Politik ist ein Element der Forschungs- und Technologiepolitik, umfasst jedoch auch andere Politikfelder, wie etwa das Post- und Fernmeldewesen. Die Gestaltung einer IKT-Politik ist herausfordernd, da IKT sich durch rasche technische Entwicklungen und laufenden Anpassungsbedarf auszeichnet. Zudem ist der Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur i.S.v. Breitbandnetzen noch im Gange.

Auf der Ebene der Europäischen Union ist die IKT-Politik eingebettet in die Innovationspolitik im engeren Sinn und wird einem eigenen Aktionsprogramm, der "Digitalen

³ Die laufende Entwicklung kann auf <http://i3s.ec.europa.eu> verfolgt werden.

⁴ <http://i3s.ec.europa.eu/commitment/30.html>;i3sid=1kGpPpGbwwQv1G9yn2kPQCMF3DQZnhz6cc5hL8bylgP5n94Vt2qnl-846630395

Agenda" verfolgt in der zahlreiche Aktivitäten gebündelt werden mit dem Ziel, sicherzustellen, dass in der EU gemeinsam definierte Vorhaben umgesetzt werden. Dazu zählen im Bereich der ersten Säule: Geistiges Eigentum, elektronisch unterstützter Handel (darunter auch elektronische Unterschrift), Konsumenten-vertrauen, gemeinsamer Telekommunikationsmarkt. Die zweite Säule beinhaltet: Inter-operationalität und Standards; die dritte Säule: Vertrauen und Sicherheit und die vierte Säule thematisiert den raschen und ultra-raschen Internetzugang. Weitere Elemente der IKT-Agenda der EU ruhen auf der sechsten Säule, Inklusion, Fertigkeiten und Kompetenz, auf der siebten Säule Beiträge zum Wohl der Gesellschaft und auf der achten Säule, der internationalen Abstimmung. Zu jeder dieser Säulen gibt es eigene Zielsysteme mit teils operationalisierten Vorgaben und Monitoringsystemen.

Die nationale IKT-Politik kann auf die Regelungen, Entscheidungen, Weichenstellungen und Abkommen auf EU-Ebene zum Teil zurückgreifen und daher spezifische Schwerpunkte setzen. Im IKT-Masterplan, der im Jahr 2005 veröffentlicht wurde, sind eine Reihe strategischer und operativer Ziele der österreichischen IKT-Politik festgehalten. Im Sommer 2007 wurde er aktualisiert, wobei die erarbeiteten Maßnahmen nicht grundlegend geändert wurden. Die Strategiefelder des Plans sind Bewusstsein, Standort Österreich, Infrastruktur und Nutzung. Die operativen Ziele leiten sich aus den strategischen Zielen ab und werden gemäß dem Masterplan in einem regelmäßigen Revisionsprozess angepasst. Dies ist erforderlich, da die Dynamik in diesem Bereich besonders groß ist. Für die Erstellung des Regierungsprogramms 2008 wurden die Maßnahmenpläne weiter angepasst und das strategische Ziel definiert, Österreich an die Spitze der IKT-Nationen zu positionieren. Zu den operativen Zielen der österreichischen IKT-Politik zählt, dass die Bevölkerung mit mindestens 25 Mbit/s-fähigen Breitbandanschlüssen bis zum Jahr 2013 versorgt wird, dass ein IKT-Kompetenzzentrum etabliert wird, in Fachressorts die Nutzung und der Ausbau von Breitbandtechnologie forciert wird.

Maßnahmenbündel der öffentlichen Hand unter besonderer Berücksichtigung von Investitionen bzw. deren Förderung

Die Maßnahmenbündel die IKT-Portfolios des BMVIT sind in drei Programmleitlinien zusammengefasst:

- FIT-IT: Das ist ein Programm zur Förderung von Spitzenforschung mit den Schwerpunkten embedded und semantic systems, SoCs, Visual and Trust. Im Mittelpunkt stehen dabei visionäre interdisziplinäre Projekte. Diese stellen auf signifikante technologische Innovationen ab und sollen in einem Zeitrahmen von etwa drei bis acht Jahren neue Anwendungsfelder erschließen.
- Programm benefit: Dieses Programm ist in der Kategorie Nutzer-zentrierte Entwicklung angesiedelt, und versucht, die Chancen des demographischen Wandels zu erschließen. Im Schwerpunkt "Demografischer Wandel" verfolgt das Technologieprogramm benefit das Ziel, F&E für innovative Produkte und Dienstleistungen für ältere Menschen anzulegen.
- AT:net: Dieses Programm agiert in der Kategorie innovative Umsetzung und hat die Schwerpunkte Breitbandnutzung / Infrastrukturausbau mit der Zielgruppe kleine und mittelständische Unternehmen, Vereine, Start-up Unternehmen, Institutionen und Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer privatwirtschaftlichen Tätigkeiten.

Neben den Maßnahmen des BMVIT gibt es weitere Aktivitäten im Bereich der Forschung und im Programm der ländlichen Entwicklung. Beispielsweise wird vom

BMLFUW, in Kooperation mit dem BMVIT, der Aus- bzw. Aufbau von Breitbandverbindungen im ländlichen Raum gefördert (Breitband Austria Zwanzigdreizehn: BBA_2013).

Darstellung der aktuellen strukturellen Herausforderungen

Die Herausforderungen für Österreich werden vor allem sichtbar im Rückstand beim Zugang zu Breitbandnetzen und der Leistungsfähigkeit der Verbindungen. Die Länder mit denen Österreich im IKT-Masterplan verglichen wurde, stellen einem deutlich höheren Anteil der Bevölkerung Breitbandnetze zur Verfügung, die zudem noch leistungsfähiger sind. Da es sich um eine Infrastruktur handelt kommt dieses Defizit besonders stark zum Tragen und erschwert eine Verbesserung der Position Österreichs in IKT-Rankings wie etwa beim E-Readiness Index. Die erwünschten und notwendigen Breitbandinvestitionen sind in Österreich vor allem im ländlichen Raum ausgeblieben, was zu einer suboptimalen Versorgung mit physischer Telekommunikationsinfrastruktur führt.

Bislang konzentrieren sich die privatwirtschaftlich organisierten NetzbetreiberInnen auf Ballungszentren, wobei auch hier die schnellsten Übertragungsgeschwindigkeiten nur langsam ausgerollt werden. Eine erste wirtschaftspolitische Herausforderung liegt in der momentan nicht verfügbaren Gesamtaufstellung über den tatsächlichen Netzzustand. So ist es unklar, wie hoch effektive Datenübertragungsraten sind, oder wo welche Netze zur Verfügung gestellt werden (inkl. Verrohrungen, auch bei Nicht-Telekommunikationsanbietern).

Die Herausforderung für einen besseren Netzausbau liegt in der Entwicklung einer Gesamtlösung für die Branche, beziehungsweise in der weiteren vollständigeren Umsetzung von bestehenden Strategien wie dem IKT-Masterplan. Bislang sind die IKT-Politikfelder Österreichs wenig aufeinander abgestimmt. Die oft voneinander getrennte branchenspezifische Regulierungs- und Wettbewerbspolitik, die IKT-Politik des Bundes und der Länder und die Interessen des Staates als Teileigentümer am Inkumbenten erweisen sich als mögliche Erklärung für zurückhaltende Investitionen und Verlagerungen der Branche.

Auch eine abgestimmte Regulierungs- und IKT-Strategie, die maximale Rechtssicherheit bietet, dürfte jedoch ungenügende Investitionsanreize schaffen, um den flächendeckenden Netzausbau zu erreichen. Ist der Netzausbau politisch erwünscht, kann der Staat mittels einer zentral gesteuerten Breitbandinitiative eingreifen.

Wichtigste AkteurlInnen (auf allen räumlichen Ebenen)

Die wichtigsten AkteurlInnen sind im Bereich der IKT in Österreich:

- Bund: Mit-Eigentümer der Telekom-Austria, einem der wichtigsten Infrastrukturbetreiber, und Gestalter der IKT-Politik; einzelne (Förder-) Maßnahmen werden von der Administration unmittelbar abgewickelt, die meisten jedoch von Agenturen; darüber hinaus ist das BMVIT verantwortlich für Postregulierung, Informationsgesellschaft, Gemeinwirtschaftliche Leistungen.
- Telekom-Austria: der Inkumbent, an dem der österreichische Staat eine Sperrminorität hält verfügt über das größte terrestrische Netz und verfügt auch über ein österreichweites Netz für mobile Dienste; das Unternehmen ist auch am Endkundenmarkt aktiv und bietet Dienstleistungen an.
- Länder und Gemeinden: als Mit-Eigentümer von (Energie-) Versorgungsunternehmen, die auch als Infrastrukturanbieter im Bereich IKT aktiv sind.

- Private IKT-Infrastruktur- und Dienstleistungsanbieter, die teilweise über flächendeckende Infrastruktur verfügen, teilweise ausschließlich lokale Märkte bedienen.
- RTR: der Regulator von Rundfunk und Telekom
- FFG: diese ist die nationale Förderstelle für wirtschaftsnahe Forschung in Österreich

Verhältnis des Politikfeldes zur Europa 2020 Strategie

Die österreichischen Ansätze der IKT-Politik harmonisieren weitgehend mit den Themenfeldern der Europa 2020 Strategie. Insbesondere der selektive Ansatz, der Infrastruktur, Forschungsvorleistungen, Förderung von Humankapital, Anwendungen etc. vorsieht, findet sich in beiden Ansätzen wieder. Der Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen wird große Bedeutung für die Förderung der sozialen Einbeziehung und der Wettbewerbsfähigkeit beigemessen. Europa 2020 gibt konkrete Ziele für den Infrastrukturausbau. Bis 2013 sollen grundlegende Breitbanddienste für alle Europäer verfügbar sein. Bis 2020 sollen alle Europäer Zugang zu Anschlüssen von mind. 30 Mbit/s haben und die Hälfte aller Haushalte zu Internetzugängen von mind. 100 Mbit/s.

3.3 KMU-Politik

Ziele (strategisch und operativ)

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind definiert als Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von weniger als EUR 50 Mio. oder einer Bilanzsumme von weniger als EUR 43 Mio.. Unter Kleinstunternehmen versteht man solche mit weniger als zehn Beschäftigten (Umsatz oder Bilanzsumme unter 2 Mio. EUR), zu den Kleinunternehmen zählt man jene mit bis zu 49 Beschäftigten (Umsatz oder Bilanzsumme unter 10 Mio EUR).

KMU sind in der europäischen Wirtschaft sehr wichtig. Dies trifft uneingeschränkt auch in Österreich zu. Sie stellen zu 99% und mehr des gesamten Unternehmensbestands dar. Aufgrund ihres Beschäftigungsanteils von bis zu 80% in einigen Industriesektoren wie beispielsweise in der Textilbranche, dem Baugewerbe oder der Möbelindustrie spielen KMU eine Schlüsselrolle in der europäischen Industrie. Die KMU-Anteile sind im Dienstleistungsbereich aber höher als in der Sachgütererzeugung. KMU findet man vor allem in jenen Branchen in denen Skalenvorteile schwächer ausgeprägt sind.

Die gesamte Wirtschaftspolitik hat folglich unmittelbar Relevanz für die KMU und eine Abgrenzung der KMU-Politik ist nur insofern von Belang, wenn man sie von einer spezifischen Politik für größere Unternehmen unterscheidet. Das wichtigste, wahrscheinlich aber auch am schwierigsten zu erreichende Ziel einer für KMU maßgeschneiderten Politik ist die Ermöglichung und darüber hinaus die Stimulation unternehmerischen Handelns. Die Umsetzung von neuen Geschäftsmöglichkeiten ermöglicht die Diffusion von Techniken und Praktiken unter Marktteilnehmern, die diese ihrerseits aufgreifen. Schließlich setzen UnternehmerInnen Innovationen um. Allerdings muss hier auch angemerkt werden, dass die wenigsten KMU ambitionierte Innovationsprojekte basierend auf F&E verfolgen, da F&E-Aktivitäten eine gewisse Unternehmensgröße voraussetzen.

Auf Ebene der EU werden KMU als zentrale Faktoren für die Ermöglichung von Wachstum gesehen. Spezielle Maßnahmen für KMU waren ein Kernbestandteil der Lissabon-Strategie. Im Jahr 2008 wurde von der Kommission ein Programm für eine ehrgeizige KMU-Politik vorgelegt (Small Business Act), mit dem die bisher verstreut

und zu wenig aufeinander abgestimmten Einzelinitiativen abgelöst wurden und 10 zentrale Grundsätze zur KMU-Politik formuliert wurden. Diese zehn Grundsätze des Small Business Act können als übergeordnete Ziele interpretiert werden:

- Schaffung eines Umfelds, das unternehmerisches Handeln lohnend macht;
- eine rasche zweite Chance soll es rechtschaffenen UnternehmerInnen ermöglichen nach einer Insolvenz wieder Fuß zu fassen;
- bei der Schaffung von Regelungen soll das Prinzip "Vorfahrt für KMU" eingehalten werden;
- politische Instrumente, öffentliche Ausschreibungen und Beschaffung sollen KMU-gerecht gestaltet werden;
- der Zugang zu Finanzierungsquellen soll erleichtert werden und das wirtschaftliche Umfeld soll eine bessere Zahlungsdisziplin ermöglichen;
- KMU sollen in die Lage versetzt werden, vom Binnenmarkt mehr zu profitieren;
- KMU sollen durch Weiterbildung und Innovationen in ihren Möglichkeiten gefördert werden;
- KMU sollen in die Lage versetzt werden Probleme im Umweltschutz in Geschäftschancen umzuwandeln;
- KMU sollen von wachsenden Märkten profitieren und dabei unterstützt werden;

Im Mittelstandbericht des BMWJF wird der Small Business Act als unmittelbarer Ausgangspunkt für den eigenen Zugang zur KMU-Politik in Österreich genannt. Die nationalen Ziele sind also die gleichen wie jene der EU, der Schwerpunkt der Zielsetzung hat jedoch eine spezifisch österreichische Prägung. Im Vordergrund steht die Beschleunigung des Strukturwandels, die Forcierung von Innovation und eine Betonung des Förderinstrumentariums. Der Bezug zu Maßnahmen zur Stärkung von Innovationen in Unternehmen im Nationalen Reformprogramm nimmt ebenfalls direkten Bezug zu KMU und es wird das Ziel einer besseren Nutzung von Forschungsergebnissen definiert. Die Verringerung der Verwaltungskosten für KMUs ist ebenfalls ein wichtiges Ziel der österreichischen Wirtschaftspolitik.

Maßnahmenbündel der öffentlichen Hand unter besonderer Berücksichtigung von Investitionen bzw. deren Förderung

Die im Small Business Act der Kommission genannten Ziele werden durch abgestimmte Maßnahmen im eigenen Wirkungsbereich verfolgt und die Kommission richtet an die Mitgliedsländer Apelle, diese auf nationaler Ebene durch komplementäre Maßnahmen zu ergänzen, die auch explizit genannt werden. Das Spektrum der Maßnahme reicht beispielhaft von Kapazitätsbildung wie die "Europäische KMU-Woche" über Maßnahmen, die vor allem UnternehmerInnen adressieren bis zu Schritten zur Senkung der Verwaltungskosten und konkreten Erleichterungen im Normungswesen bis zu gezielten Initiativen im 7. Forschungsrahmenprogramm.

Im Nationalen Reformprogramm werden praktisch in allen sechs Handlungsfeldern Maßnahmen zur Verbesserungen der unternehmerischen Bedingungen der KMU genannt, auch wenn diese nicht explizit adressiert werden. Der Schwerpunkt der KMU-spezifischen Maßnahmen liegt im Handlungsfeld Stärkung von Innovationen in dem zahlreiche Initiativen gesetzt werden (z.B. Forschungskompetenzen für die Wirtschaft, Intelligente Produktion, Innovationsfördernde öffentliche Beschaffung). Weitere Maßnahmen sollen beitragen, die Gesundheit der MitarbeiterInnen in Unternehmen zu verbessern, der Zugang zu Risikokapital und Geschäfts-Knowhow soll erleichtert werden.

Für den Tourismus wurde bereits eine spezifische Strategie entwickelt ("Neue Wege im Tourismus"). An der Nahtstelle Verwaltung - Unternehmen werden Maßnahmen gesetzt, um die Verwaltungskosten zu senken (u.a. durch das Unternehmensserviceportal).

In Österreich wird die wachstumsrelevante Investitions- und Innovationsförderung über öffentliche Agenturen und Fonds umgesetzt. Die wichtigsten Maßnahmen gegliedert nach der Zuständigkeit der Fördereinrichtungen sind:

- durch Zuschüsse, Garantien, zinsgünstige Kredite und Beratungsdienstleistungen werden die Unternehmen in der Finanzierung unterstützt und es wird der Zugang zu Wissen und Information erleichtert (maßgeblich umgesetzt vom AWS Austria Wirtschaftsservice);
- Aus Mitteln des ehemaligen Marshallplans werden Kredite zu günstigen Konditionen vergeben (ERP-Fonds) die häufig mit Garantien (vom AWS) kombiniert werden;
- Die öffentliche Hand hält auch stille Unternehmensbeteiligungen und ist Anbieter von Eigenkapital für Unternehmen bis 500 Beschäftigte in Phasen der betrieblichen Expansion (AWS-Mittelstandsfonds, Venture Capital Initiative der Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung, welche ebenfalls von der AWS umgesetzt wird);
- Forschungseinrichtungen im Eigentum des Bundes haben teilweise die Aufgabe bei der Entwicklung anwendungsnaher Lösungen mitzuarbeiten und werden aus öffentlichen Mitteln dotiert (Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung);
- Unternehmerische Forschung und Entwicklung wird mit öffentlichen Zuschüssen gefördert (österreichische Forschungsförderungsgesellschaft - FFG);
- Grundlagenforschung, die als eine wichtige Basis für (technische) Innovationen betrachtet wird, wird ebenfalls öffentlich gefördert (Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung – FWF, sowie Finanzierung der Universitätsforschung);
- klimarelevante Forschung, Forschung zur Marktdurchdringung energieeffizienter Produkte, sowie Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemission werden ebenfalls gezielt gefördert (Klima und Energiefonds);
- in den Bundesländern gibt es ebenfalls zahlreiche Einrichtungen, die bedeutende Förderprogramme durchführen.

Während der Rezession wurde zahlreiche bereits existierende Maßnahmenbündel auf die neue Situation hin adjustiert und angepasst. Zur Stabilisierung der Wirtschaft wurden zahlreiche Maßnahmen, darunter arbeitsmarktrelevante umgesetzt, die teilweise jetzt noch in der Umsetzungsphase (z.B. Wärmedämmung) sind, jedoch zeitlich befristet sind.

Auch auf Ebene der Bundesländer und Gemeinden gibt es eine Vielzahl von Förderungsprogrammen und -maßnahmen. Das breit gefächerte Angebot an KMU-spezifischen Förderungsprogrammen ist insbesondere auf die Bereiche Nahversorgung, Strukturverbesserung, Forschung, Innovation und Technologie, Internationalisierung und Unternehmensgründung ausgerichtet. Darüber hinaus existierten zahlreiche länderspezifische Aktionen.

Im aktuellen Mittelstandbericht wird entlang der Leitlinien des Small Business Act in zehn Abschnitten eine detaillierte Übersicht zu den einzelnen Maßnahmen geboten und es werden in diesem Zusammenhang auch Bezüge zu anderen Ländern in der EU hergestellt.

Darstellung der aktuellen strukturellen Herausforderungen

Eine wichtige Herausforderung liegt darin, die administrativen Kosten zu senken, die Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und die Belastung durch die zunehmende Regulierung über Normen zu verringern. Viele Regulierungen sind jeweils für sich betrachtet sinnvoll, aber sie können in ihrer Wechselwirkung zu hohen Befolgungskosten führen.

In Österreich gibt es keine Kultur des privaten Risikokapitals, wie dies in anderen Ländern der Fall ist. Dieser Mangel ist deshalb ein Problem, weil die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zunehmend auf intangible Vermögenswerte aufbaut, die als Besicherung von Krediten nicht geeignet sind. Aus dem Blickwinkel von Interventionen mit öffentlichen Mitteln liegt die Herausforderung vor allem darin, zu vermeiden, dass dadurch die Entwicklung eines Markts für Risikokapital verhindert wird. Beim Einsatz von Maßnahmen durch öffentliche Stellen müssen daher geeignete komplementäre Instrumente gewählt werden, die nicht einfach zu identifizieren sind.

Auch in Bezug auf die Herausforderungen der KMU-Förderung bietet der Mittelstandsbericht 2010 fundierte und sehr detailreiche Einblicke, die entlang den 10 Leitlinien des Small Business Acts geordnet sind.

Nicht alle AkteurInnen, die mit Fördermaßnahmen von KMU befasst sind, haben klar definierte Ziele und operationale Maßsysteme, um den Erfolg der Maßnahmen auch identifizieren zu können. Oftmals sind die wirtschaftspolitischen Leitvorstellungen sehr allgemein formuliert (etwa Stärkung der Wirtschaft oder der Wettbewerbsfähigkeit, Verbesserung des touristischen Angebots, Stärkung der Innovationskraft u.d.gl.) ohne dass die gewünschten Wirkungen der jeweiligen Fördermaßnahmen definiert wären. Die Herausforderungen liegen folglich darin, klar definierte operationale Ziele festzulegen und die Maßnahmen daran auszurichten. Auch die Erfolgskontrolle und gegebenenfalls die Nachjustierung sollten unmittelbarer Bestandteil eines Programms oder einer Initiative sein. Entsprechende Schritte wurden von einigen Förderungsstellen bereits gesetzt und Output- und Wirkungsindikatoren sind zunehmend Bestandteil von obligatorischen Evaluierungen.

Das Wissen über die Zusammenhänge von Maßnahmen der KMU-Politik und ihren Folgen für die KMU ist derzeit noch begrenzt. Vielfach fehlt es an grundlegendem statistischem Material oder es ist aufgrund von Beschränkungen des Datenzugangs nicht für Analysen und Auswertungen verfügbar. Eine zentrale Herausforderung einer wirksameren und damit auch effizienteren Unterstützung der KMU ist daher, das Wissen und das Verständnis der Wirkung von Politikmaßnahmen auf KMU zu verbessern. Ziel der Wirtschaftspolitik muss es sein, eine angemessene Mischung zwischen kleinen und großen Unternehmen herzustellen und auch die Herausbildung neuer großer Unternehmen zu unterstützen. Die KMU-Politik, welche auf die Beseitigung von Wettbewerbsnachteilen kleiner Unternehmen (insbesondere Mikrounternehmen) abzielt muss auch durch Politik der Beseitigung von Wachstumsbarrieren ergänzt werden.

Eine Herausforderung liegt darin, dass die angespannte Budgetsituation keine umfangreiche Ausweitung der Unternehmensförderung zulässt bzw. sogar Drosselungen nötig macht. Es ist zu erwarten, dass das Ziel eines ausgeglichenen öffentlichen Haushalts

zu einer Reduktion der Förderintensität führen wird. Dies erfordert eine Konzentration der knappen Mittel auf ein Portfolio von KMU-politischen Maßnahmen, welche langfristig den höchsten Wirkungsgrad erzielen. Ein verstärkter Einsatz von Finanzinstrumenten, wie Garantien, die nicht unmittelbar budgetwirksam sind, können wirksame Optionen darstellen.

Wichtigste AkteurInnen (auf allen räumlichen Ebenen)

Da der weit überwiegende Anteil der Unternehmen KMU sind liegt auf der Hand, dass alle öffentlichen AkteurInnen, die mit wirtschaftlichen Agenden betraut sind auch relevant für KMU sind. Auf Ebene der EU sind vor allem die Generaldirektionen Unternehmen und Industrie, Wettbewerb, Regionalpolitik aber auch Agrarpolitik und Ländlicher Raum sowie Forschung und Innovation als wichtige AkteurInnen zu nennen.

Auf der Ebene des Bundes sind die wichtigsten AkteurInnen das BMF, das BMWJF, das BMVIT, das BMLFUW und das BMWF. Die Agenturen und Fonds (AWS, ERP-Fonds, FFG, FWF, KLIEN) sind die zentralen ausführenden Organe der auf Bundesebene angesiedelten KMU-Politikmaßnahmen. Auf der Ebene der Länder gibt es analoge AkteurInnen wobei der Standortpolitik eine größere Bedeutung zukommt. Auf lokaler Ebene setzen Städte und Gemeinden KMU-relevante Maßnahmen. Ein wichtiges Instrument ist die aktive Betriebsansiedelung. Die administrative Umsetzung ist dabei nicht in allen Fällen auf spezialisierte Agenturen ausgelagert, sondern ist teilweise auch im hoheitlichen Bereich angesiedelt. Die Kompetenzaufteilung und Verantwortlichkeit folgt dem Subsidiaritätsprinzip.

Neben den öffentlichen Einrichtungen ist auch die Wirtschaftskammer ein wichtiger Akteur, vor allem die Fachverbände der Wirtschaftskammern. Mit der KMU-Forschung Austria gibt es in Österreich ein spezialisiertes Forschungsinstitut, das neben einschlägigen Studien auch mit der Evaluierung von Maßnahmen befasst ist. Neben der Wirtschaftskammer sind auch die übrigen Sozialpartner, vor allem Arbeiterkammer und Gewerkschaft wichtige Akteure, deren Entscheidungen und Handeln Rückwirkungen auf das Gedeihen der KMU haben.

3.4 Energiepolitik und Politik der Verminderung der CO₂-Emissionen

Ziele der Klimapolitik der EU und Österreichs

Die Ziele der österreichischen Klimapolitik sind unmittelbar aus den Zielen der EU ableitbar und haben einen hohen Grad an Verbindlichkeit. Das übergeordnete Ziel der europäischen Klimapolitik ist darauf ausgerichtet, zur globalen Anstrengung beizutragen, den von Menschen verursachten Anteil an der globalen Erwärmung auf 2° Celsius gegenüber der vorindustriellen Zeit zu begrenzen.

Zur Erreichung dieses globalen Zieles wurde ein abgeleitetes Zielsystem auf mehreren Ebenen entwickelt, das konkrete operationale Zielvorgaben enthält. Die Grundlage der aktuellen Ziele der österreichischen Klimapolitik bildet die Kioto-Vereinbarung, die Ende 2012 ausläuft. Dieser zu Folge sollen die Emissionen von sechs schädigenden Treibhausgasen im Zeitraum von 2008 bis 2012 im Vergleich zum Basiswert aus dem Jahr 1990 global um durchschnittlich 5,2% gesenkt werden. Im Rahmen des Burden sharing agreement der EU hat sich Österreich zu einer Reduktion seiner Treibhausgase um 13% im Vergleich zu den Emissionen des Jahres 1990 verpflichtet. Dies entspricht einer erlaubten Emissionsmenge von 68,8 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent im Durchschnitt der Kyoto Periode 2008-2012.

Für die Periode 2013 bis 2020 wurden die Ziele - eine 20%igen Reduktion der Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 und eine Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20% bis 2020 - durch das EU Klima- und Energiepaket festgelegt. Gegenüber 2005 entspricht dies einer Treibhausgasreduktion EU weit von 14%. Für die Zielerreichung werden zwei Sektoren unterscheiden: Der Emissionshandelssektor und der der Non-ETS-Sektor.

- Für die im EU-Emissionshandelssektor erfassten Anlagen wird eine EU-weite Emissionsobergrenze (Cap) festgelegt, die eine THG Reduktion dieses Sektors von 21% bis zum Jahr 2020 anstrebt.
- Für den Non-ETS Sektor ist das EU-weite Ziel eine Treibhausgasreduktion von 10% im Vergleich zu 2005. Während jedoch für den ETS Sektor das EU weite Ziel gilt, differieren die länderspezifischen Reduktionsvorgaben für den Non-ETS Sektor. Für Österreich liegt der Zielwert bei 16% Treibhausgasreduktion gegenüber 2005. Zur Erreichung dieses Ziels wurde in Österreich im November 2011 das Klimaschutzgesetz beschlossen, das sektorspezifischen Reduktionen vorsieht. Für die Sektoren werden von Arbeitsgruppen konkrete Umsetzungsmaßnahmen erarbeitet, die die Grundlage für eine Einigung im Nationalen Klimakomitee darstellen.

In der Umsetzung verfolgt die österreichische Klimapolitik das Ziel, durch ein breites Spektrum von Instrumenten möglichst viele AkteurInnen in allen Wirtschafts- und Lebensbereichen zu klimafreundlich(er)em Verhalten zu motivieren und anzuhalten.

Ziele der Energiepolitik der EU und Österreichs

Die Europäische Union (ab 1993) bildete sich ursprünglich aus der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, 1951), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, 1957) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG, 1957). Zu Beginn der Gemeinschaft stand eine Gemeinschaftspolitik für Teilbereiche der Energieerzeugung und -verteilung (Kohle und Kernkraft). Eine gemeinsame Energiepolitik, wie sie etwa in der Agrarpolitik bzw. Wettbewerbspolitik etabliert ist, beginnt sich erst ab dem Jahr 2007 abzuzeichnen, das Jahr in dem die Kommission eine Europäische Energiestrategie veröffentlichte und in dem der Rat einen energiepolitischen Aktionsplan verabschiedete. Auf Basis der Wettbewerbspolitik der Öffnung des Marktzugangs wurde zuvor bereits Weichenstellungen mit energiepolitischer Bedeutung vorgenommen, wie etwa die Trennung von Infrastruktur und Energiedienstleistung und die Energiemarktliberalisierung (ab 1998).

Das im Jahr 2008 von den Staats- und Regierungschefs vereinbarte Energie- und Klimapakete sieht für das Jahr 2020 neben den bereits oben angeführten Klimazielen folgende energiepolitischen Ziele vor:

- 20 Prozent Anteil Erneuerbarer Energien am Gesamtverbrauch (die Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energiequellen auf 10 Prozent der im Verkehr eingesetzten Energie durch den Einsatz effizienter biogener Treibstoffe und Elektromobilität);
- 20 Prozent mehr Energieeffizienz gegenüber einem Baseline-Szenario.

Ein weiterer Schritt zu einer gemeinsamen Energiepolitik wurde 2011 gesetzt. Unter dem Titel "Energie 2020" wurde von den europäischen Institutionen eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie definiert. Zu den Kernzielen zählt die Schaffung integrierter Energiemärkte, die Drosselung des Energieverbrauchs, die

Stärkung der Verbraucherautonomie, die Stimulierung von Innovationen und die Förderung nachhaltiger Technologien sowie außenwirtschaftliche Absicherungen.

Drei Teilelemente der europäischen Energiepolitik, die für die österreichische Energiepolitik von besonderer Bedeutung sind betreffen die erneuerbaren Energien, die Energieeffizienz - hier wurde kürzlich eine Einigung über die Energieeffizienzrichtlinie erzielt - und die Ressourceneffizienz.

Auf Grundlage der 2009 erlassenen Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ist für Österreich vorgesehen, dass der Anteil erneuerbarer Energieträger am Bruttoendenergieverbrauch bis 2020 insgesamt 34 Prozent und am Endenergieverbrauch im Verkehrssektor 10 Prozent betragen soll.

Darstellung der aktuellen strukturellen Herausforderungen

Die zentralen strukturellen Herausforderungen der Energiepolitik und Politik der Verminderung der Treibhausgas-Emissionen liegen darin, die beiden Politikfelder so aufeinander abzustimmen, dass die Klimaziele und energiepolitischen Ziele (Anteil erneuerbarer Energieträger) erreichbar sind. Die Zielerreichung ist nur möglich, wenn geeignet Anreize und Maßnahmen gesetzt werden und die Ziele operationalisiert werden. Teils auf Basis von Aktionsplänen und / oder Gesetzen mit daraus abgeleiteten Maßnahmenplänen werden die entsprechenden Ziele angestrebt. Die Vorhaben im Klima- und energiepolitischen Bereich wurden dabei teilweise in partizipativen Entscheidungsfindungsprozessen vorangetrieben.

Bereits im April 2009 haben der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend einen partizipativen Prozess zur Entwicklung einer österreichischen Energiestrategie gestartet. Die "Energiestrategie Österreich" ist das Ergebnis von neun Arbeitsgruppen in denen Vorschläge zu Maßnahmen und Instrumenten erarbeitet wurden, um zentrale Ziele der österreichischen Energiepolitik zu erreichen. Diese Strategie ruht auf drei Säulen: Steigerung der Energieeffizienz, Ausbau der erneuerbaren Energie und der langfristigen Sicherstellung der Versorgung. Die Verfolgung der Strategie soll dazu beitragen, die nationale Zielstellung einer Stabilisierung des Endenergieverbrauchs auf dem Niveau des Basisjahres 2005 zu erreichen.

Im Nationalen Aktionsplan für erneuerbare Energien für Österreich wurde im Jahr 2010 auf Basis von Projektionen über den Energieverbrauch bis 2020 konkrete Ziele formuliert, die mit dem von der EU vorgegebenen Anteil an erneuerbaren Energieträgern kompatibel sind. Zwei Maßnahmen sind die Substitution fossiler Kraftstoffe durch Kraftstoffe auf pflanzlicher Basis und die novellierte Fassung des Ökostromgesetzes. Die Umsetzung einer abgestimmten Strategie ist erforderlich, da bestimmte Ziele (höhere Energieeffizienz) nur erreicht werden können, wenn bestimmte Voraussetzungen (z.B. Smart Grids) gegeben sind.

Mit dem Beschluss des Klimaschutzgesetzes im November 2011 wurde ein wichtiger Schritt in der Umsetzung der österreichischen Klimapolitik erreicht. Als wesentlicher Bestandteil des Klimaschutzgesetzes ist die Identifikation von Maßnahmen im Rahmen von Arbeitsgruppen für die jeweiligen Sektoren. Nun liegt die Herausforderung vor allem darin, die geeigneten Maßnahmen zu vereinbaren und zu implementieren, die eine möglichst zukunftsfähige Erreichung der Ziele erwarten lassen.

Anhaltspunkte über mögliche Umsetzungsstrategien wurden kürzlich von Köppl et al. (2012) vorgestellt wobei drei Zugänge exemplarisch analysiert wurden:

- eine politikfortführend mit zusätzlichen Maßnahmen Strategie
- eine strukturverändernd mit mittelfristigen Perspektiven Strategie und
- eine technologieforcierend mit langfristigen Perspektiven

In der Regel gibt es kein einzelnes optimales Instrument, sondern häufig ist ein Instrumentenbündel zur Zielerreichung erforderlich. Das setzt voraus, dass die große Anzahl von AkteurInnen auf praktisch allen regionalen Ebenen zu einem koordinierten Einsatz der klima- und energiepolitischen Instrumente gelangen, die folgendermaßen zusammengefasst werden können:

- Budgetwirksame Instrumente (z.B. Normverbrauchsabgabe, Mineralölsteuer, Förderungen des Klimafonds)
- Ordnungsrechtliche Instrumente (z.B. Kennzeichnungspflicht, Emissionsbegrenzungen)
- Institutionelle Innovationen (z.B. Unternehmungen für Energiedienstleistungen)
- Soft Measure (z.B. Energieberatung)

Da die Klima- und Energiepolitik alle Lebensbereiche berührt und somit mit nahezu allen anderen Politikfeldern verwoben ist, ist diese Koordination eine Herausforderung. Spezielle Probleme in Ballungsgebieten sind für die Wohnungs- und Siedlungspolitik relevant, sektorspezifischen Politiken, Fiskal-, Industrie-, Technologie-, Standort-, und Wettbewerbspolitik werden ebenfalls von Klima- und Energieproblemen berührt. Da sehr viele Bereiche betroffen sind und auch zahlreiche Maßnahmen von unterschiedlichen Akteuren umgesetzt werden, liegt eine Herausforderung darin, eine Zersplitterung der Aktivitäten zu vermeiden.

Eine besondere Herausforderung ist der Rebound-Effekt: Ersparnisse aufgrund höherer Energieeffizienz (z.B. weniger Bedarf an Raumwärme pro m²) werden von Haushalten genutzt, um den Komfort zu erhöhen (mehr m² Wohnraum), sodass die ursprüngliche Energieersparnis teilweise zunichte gemacht wird. Eine weitere Herausforderung liegt darin, die Kausalzusammenhänge im Energiesystem zu verstehen. Monitoringsysteme, wie sie im Klima- und Energiebereich etabliert sind, unterstützen die Aufdeckung von Ursache-Wirkungsbedingungen zwischen Maßnahmen und Effekten, sie geben jedoch noch keine Gewähr, dass Ursache und Wirkung eindeutig zuordenbar sind.

AkteurInnen der österreichischen Klima- und Energiepolitik

Nahezu jeder Bürger, jedes Unternehmen und alle öffentlichen Stellen sind AkteurInnen in der österreichischen Klimapolitik. Steuernd durch explizite und implizite Anreize greifen öffentliche Entscheidungsträger auf allen Ebenen ein, sei es auf Gemeindeebene im Bereich der Wohnungs- und Siedlungspolitik, auf Ebene der Länder durch Mitentscheidung und Umsetzung von Klimamaßnahmen oder auf Ebene des Bundes mit einem Instrumentenmix, der das gesamte Spektrum umfasst.

Die Energiepolitik kann nicht ohne die Klimapolitik betrachtet werden und umgekehrt. Dies hängt damit zusammen, dass drei Viertel der österreichischen Treibhausgasemissionen derzeit durch den energetischen Einsatz fossiler Energieträger verursacht werden und Energie die Basis wesentlicher Dienstleistungen ist, die in allen Lebens- und Wirtschaftsbereichen eine entscheidende Rolle spielt. Spezifische Produktionsprozesse - etwa in der Stahlerzeugung oder in der Landwirtschaft - verursachen ebenfalls Emissionen, die jedoch nicht unmittelbar mit dem Energieverbrauch im Zusammenhang stehen.

Bundesministerien (vor allem BMLFUW, BMF, BMVIT und BMWJF), Länder und Gemeinden sind die öffentlichen Entscheidungsträger, die Klimaschutzrelevante Instrumente einsetzen.

In den 2002 und 2009 vorgelegten Klimastrategien kam bereits Sozialpartnern und anderen Vertretern der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle zu, die nun auch in den Gremien auf Basis des Klimaschutzgesetzes eine wichtige Rolle spielen. Auf Grundlage dieses Gesetzes wurde ein Nationales Klimaschutzkomitee (§4 Klimaschutzgesetz) eingerichtet in dem diese neben LändervertreterInnen und anderen AkteurInnen vertreten sind. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft muss diesem Komitee über die Maßnahmen berichten und es ist an der Erstellung von Planungsgrundlagen beteiligt. Eine zweite wichtige Gruppe von AkteurInnen ist im Nationale Klimaschutzbeirat (§4 Klimaschutzgesetz) vertreten. Dieser Beirat hat das Nationale Klimaschutzkomitee in seinen Aufgaben zu beraten.

Von der Fülle an Institutionen und Einrichtungen, die Aktivitäten im Bereich Klimaschutz setzen stehen drei besonders hervor: der Klima- und Energiefonds (KLIEN) setzt mit einem breiten Programm gezielte Fördermaßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaforschung um und das Umweltbundesamt ist mit der Erstellung der Statistiken über die Treibhausgasemissionen befasst. Im Bereich der Forschung hat sich im Jahr 2011 das Austrian Climate Change Center als Netzwerk etabliert.

Im Bereich der Energiepolitik sind folgende Institutionen und AkteurInnen zu nennen: E-Control (der Regulator am Energiesektor), Bund, Länder und Gemeinden als (Mit-)Eigentümer von Energieversorgern, Ministerien und Gebietskörperschaften als Träger von Effizienzprogrammen (z.B. UFI, Fit for SET, Thermische Sanierung), die Österreichische Energieagentur, das Energieinstitut der WKO und der Klima- und Energiefonds (z.B. 83 Klima- und Energiemodellregionen, Bottom-Up-Ansätze zur Steigerung der Energieeffizienz und erneuerbaren Energie, die Smart-Cities-Initiative).

Private Akteurinnen und Akteure, die teilweise in Interessensverbänden organisiert sind spielen im Bereich der Energie- und Klimapolitik ebenfalls eine große Rolle. Da die Zusammenhänge sehr komplex sind und unterschiedliche Pfade zur Zielerreichung denkbar sind, ist die Interessenslage nicht immer die gleiche.

Verhältnis des Politikfeldes zur Europa 2020 Strategie

Die österreichische Klima- und Energiepolitik ist stark in die europäischen Politiken integriert und fast alle Maßnahmen, die in Österreich gesetzt werden, sind kompatibel mit den strategischen Ausrichtungen auf EU-Ebene (vgl. Österreichs Unternehmen im ETS, das Ökostromgesetz, die Beimischung von Treibstoffen auf pflanzlicher Basis, das Klimaschutzgesetz).

Trotz dieses Befundes ist der Beitrag Österreichs zur Zielerreichung im Bereich der Emission von Treibhausgasen bisher nicht zufriedenstellend. Es bleibt abzuwarten, wie gut es gelingt mit den derzeit in Ausarbeitung befindlichen Maßnahmen des Klimaschutzgesetzes dieses Defizit aufzuholen. Gemessen an den Projektionen in Szenarien, die eine Situation von "Business as usual" annehmen, wird deutlich, dass die Reduktion von Treibhausgasen definitiv einen Mehrwert auf europäischer Ebene bringen würde.

3.5 Politik zur Anpassung an den Klimawandel

Ziele (strategisch und operativ)

Die Europäische Kommission legte im Herbst 2011 den Plan vor, im Jahr 2013 eine EU Anpassungsstrategie zu veröffentlichen. Damit wird der Initiative im Weißbuch "Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen" Rechnung getragen. Darin werden folgende Ziele definiert:

- Schaffung einer Wissensgrundlage (dazu gibt es zahlreiche Initiativen, z.B. im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms);
- Einbeziehung der Anpassungsstrategien in die Politikbereiche der EU zur Verbesserung der Widerstandskraft in folgenden Bereichen:
 - Gesundheits- und Sozialpolitiken (z.B. Entwicklung von Leitlinien und Überwachungsmechanismen);
 - Land- und Forstwirtschaft (z.B. Prüfung der Einbeziehung von Maßnahmen ins Programm der ländlichen Entwicklung, z.B. die biologische Wirtschaftsweise);
 - Biodiversität, Ökosysteme und Gewässer (z.B. angepasste Bewirtschaftung von Natura 2000-Gebieten);
 - Küsten- und Meeresgebiete (z.B. Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und bei der Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik);
 - Produktionssysteme und Infrastrukturen (z.B. Baunormen, Berücksichtigung in den TEN-V- und TEN-E-Leitlinien);

In Österreich wurde im Juli 2012 ein Fahrplan zur Anpassungsstrategie an den Klimawandel im Ministerrat vorgelegt. Als grundlegendes Ziel der österreichischen Anpassungsstrategie wird angestrebt, nachteilige Auswirkungen des Klimawandels auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft zu vermeiden und die sich ergebenden Chancen zu nutzen. Die Anpassungsmaßnahmen sollen dabei keine sozialen Nachteile mit sich bringen, sondern die Risiken für die Demokratie, Gesundheit, Sicherheit und soziale Gerechtigkeit minimieren. Eine wichtige Zielsetzung besteht auch darin, Schnittstellen zwischen den Aktivitätsfeldern und Handlungsempfehlungen aufzuzeigen. Damit sollen negative Wechselwirkungen auf andere Bereiche und mögliche Konflikte bei der Umsetzung vermieden werden.

Zur Umsetzung der Anpassungsstrategie werden operationelle Handlungsempfehlungen für die unterschiedlichen Bereiche bereitgestellt, die konkrete Anknüpfungspunkte für alle in der Umsetzung geforderten AkteurInnen bieten. Damit soll vorausschauendes und angepasstes Handeln ermöglicht werden. Die endgültige Fassung der Anpassungsstrategie ist zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts in Ausarbeitung.

Aktionsplan mit Maßnahmenempfehlungen für die Umsetzung

Wie auch in der EU-Strategie beschäftigt sich ein Maßnahmenbündel mit der Schaffung von Wissensgrundlagen. Von Juni 2008 bis November 2011 wurden für 14 Aktivitätsfelder schrittweise Handlungsempfehlungen aus der Sicht der Wissenschaft entwickelt. Daraus wurden Maßnahmenempfehlungen abgeleitet. Eine wesentliche Grundlage dafür war die Analyse von Szenarien über die künftige klimatische Entwicklung im Alpenraum. Ein Ergebnis ist, dass der Temperaturanstieg grundsätzlich gleichmäßig über den gesamten Alpenraum verteilt ist. Tendenziell erwärmen sich die Regionen südlich des Alpenhauptkamms jedoch etwas rascher. Die aus den globalen Klimamodellen

abgeleiteten Niederschlagsszenarien für den Alpenraum zeigen, dass die Jahressumme weitgehend konstant bleiben dürfte, wobei sich die Niederschläge voraussichtlich vom Sommerhalbjahr ins Winterhalbjahr verlagern werden.

Im detaillierten und sehr umfassenden Aktionsplan werden konkrete Maßnahmenpläne entwickelt für die Wirtschaft im Allgemeinen, im Besonderen für die Land- und Forstwirtschaft, die Wasserwirtschaft, den Tourismus, den Energiesektor, die Bereiche Bauen, Wohnen und Gesundheit, die Verkehrsinfrastruktur und Städte. Eine nicht unerhebliche Anzahl von Maßnahmen wurde bereits in einigen Bundesländern umgesetzt oder zumindest in Angriff genommen, wie etwa die Ausarbeitung von Plänen zur Fernkühlung oder die Anpassung von Managementplänen in Naturschutzgebieten.

Darstellung der aktuellen strukturellen Herausforderungen

Da die Klimawandelanpassung – genauso wie der Klimaschutz – eine Querschnittsmaterie darstellt, müssen alle Aspekte der Klimawandelanpassung und des Klimaschutzes immer verzahnt betrachtet werden. Klimawandelanpassungsmaßnahmen werden zunehmend ein integraler Bestandteil bestehender Pläne (z. B. Stadtentwicklungsplan, Masterplan Verkehr, ...) und Projekte (Zielgebietsmanagement, ...). Dazu ist es allerdings in vielen Fällen noch erforderlich, Wissensdefizite zu beseitigen. Darunter fallen beispielhaft:

- Identifikation geeigneter Maßnahmen zur Verbesserung des Humusaufbaus und der Kohlenstoffbindung sowie der Wasseraufnahmefähigkeit;
- Wissen über die Zusammenhänge von Tierschutz und der Tiergesundheit in Bezug auf heimische Nutztierassen;
- fehlendes Wissen besteht bei der Abschätzung der Vulnerabilität der österreichischen Wälder;
- ökologische Auswirkungen einer Temperaturerwärmung auf die Ressource Wasser;
- Verteilung in Bezug auf Raum und Häufigkeit von klimatischen Extremereignissen;
- die Vulnerabilität wichtigster Tourismusdestinationen;
- Auswirkungen auf die Bereitstellung erneuerbarer Energien (Wasser, Wind, Biomasse);
- offene Fragen rund um das Bio- und Mikroklima im Bereich von Ballungsräumen und im Wohnbereich;
- Anforderungen an eine angepasste Bauweise und effiziente Kühlung.

Eine zentrale Herausforderung besteht folglich darin, diese Wissensdefizite zu beseitigen, die Ergebnisse den Betroffenen in einer brauchbaren Weise zugänglich zu machen, so dass besser abgesicherte Investitions- und Verhaltensentscheidungen getroffen werden können. Eine Schwierigkeit besteht darin, eine gute Balance zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung zu finden und den Forschungsprozess unmittelbar für die Anforderungen der vom Klimawandel Betroffenen zugänglich zu machen.

Weitere Herausforderungen liegen im Bereich der Governance. Da sich die natürlichen Randbedingungen als nicht statisch herausstellen, wird es nötig sein, zahlreiche technische Normen oder auch Gefahrenzonenpläne, die Eingang in Bauvorschriften, Flächenwidmungspläne gefunden haben, zu überarbeiten. Dies wird eine Fülle von recht-

lichen Folgefragen nach sich ziehen, deren Lösungszugänge bereits jetzt vorausschauend in Angriff genommen werden müssen.

Die internationale Abstimmung stellt ebenfalls eine Herausforderung dar. Dies beinhaltet internationale Forschungskooperation, da gefundene Lösungszugänge in Österreich auch von Relevanz für andere Länder sein können und umgekehrt. Da zudem bestimmte Ressourcen grenzüberschreitend bewirtschaftet werden (z.B. Erholungsgebiete, Flusssysteme) ist es erforderlich, mit den entsprechenden Institutionen in anderen Ländern eine Einigung über abgestimmte Maßnahmenpläne zu finden.

Wichtigste AkteurInnen (auf allen räumlichen Ebenen)

Ebenso wie im Bereich der Klima- und Energiepolitik ist nahezu jede/r BürgerIn, jedes Unternehmen und jede öffentliche Stelle ein/e AkteurIn in der österreichischen Klimaanpassungsstrategie.

Im Entwurf der österreichischen Anpassungsstrategie sind bereits im Zusammenhang mit der Darstellung der Handlungsempfehlungen auf etwa 25 Seiten die wichtigsten AkteurInnen namentlich genannt.

Verhältnis des Politikfeldes zur Europa 2020 Strategie

Die geplante österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel ist ebenso wie jene der EU derzeit noch im Stadium der Entwicklung. Auf Basis der vorliegenden Dokumente und Initiativen ist eine breite Deckung und Kongruenz der Zielstellungen feststellbar. Sowohl in Österreich als auch in der EU werden derzeit erhebliche Ressourcen aufgewendet, um die wissenschaftliche Grundlage zu erarbeiten. Durch die Arbeitsteilung in der Forschungslandschaft liegt das Schwergewicht der EU-finanzierten Vorhaben auf kontinentaler bzw. großräumiger Ebene während in den österreichischen Projekten regionale und teils sogar lokale Untersuchungen im Vordergrund stehen. Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene wird eine weiter vertiefende wissenschaftliche Aufarbeitung der Problematik als wichtige Maßnahme betrachtet. Die von Seiten der EU derzeit gesetzten Schritte beziehen sich vor allem darauf, bestehende Politikfelder im Hinblick auf Anpassungsstrategien zu untersuchen und allenfalls geeignete Ziele und Maßnahmen zu definieren.

3.6 Umweltpolitik sowie Politik zur Erhaltung des Natur- und Kulturerbes

Das thematische Ziel „Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz“ umfasst ein sehr heterogenes Themenfeld, das von den GSR-Fonds angesprochen werden kann. Diese Themen umfassen Wasser (Abwasser, Gewässerqualität, Wasserwirtschaft), Abfallwirtschaft, Biodiversität, Boden- und Luftqualität, Umweltaspekte der Fischereiwirtschaft, Umweltaspekte der Erhaltung und Weiterentwicklung des Kultur- und Naturerbes sowie die Verbesserung des städtischen Umfelds hinsichtlich Umwelt. So heterogen wie die Themen, so unterschiedlich sind die jeweiligen Rahmenbedingungen und Herausforderungen in Österreich. Dementsprechend werden alle acht Themen einzeln erörtert.

a) Wasser

Das Thema Wasser umfasst die drei wesentlichen Schwerpunkte: Abwasserwirtschaft, Wasserversorgung und Gewässerökologie. Auf Europäischer Ebene stellt die Wasserrahmenrichtlinie die Grundlage für nationale Gesetze dar. Ihre zentralen Elemente sind die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Verankerung von Umweltzielen für Oberflächengewässer und Grundwasser; umfassende Analysen der Flusseinzugsgebiete; Ein-

richten eines Überwachungsmessnetzes; Erstellung von flussgebietsbezogenen Bewirtschaftungsplänen samt Maßnahmenprogramm unter Einbeziehung der Öffentlichkeit zur Erreichung der Ziele bis zum Jahr 2015 und die zyklische Überarbeitung der Bewirtschaftungsplänen für Flusseinzugsgebiete (alle sechs Jahre).⁵ Die Wasserrahmenrichtlinie wurde in mehrere österreichische Gesetze übergeführt (2003 Novelle des Wasserrechtsgesetzes 1959, 2006 Gewässerzustandsüberwachungsverordnung, 2008 Aktionsprogramm Nitrat, 2007 Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser). Darüber hinaus wird alle sechs Jahre der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan erstellt.

Im Zusammenhang mit den im Verordnungsentwurf definierten Themenbereichen stellen sich folgende Herausforderungen dar.

Die Abwasserwirtschaft in Österreich befindet sich auf einem sehr hohen Niveau und wird im Rahmen des Wasserrechts geregelt. Die Abwasserreinigung konzentriert sich dabei vor allem auf die mechanische, biologische und chemische Beseitigung von stofflichen Verunreinigungen, Schwermetallen, Krankheitserregern und Nährstoffen. Herausforderungen in diesem Zusammenhang stellen die nicht behandelten Verunreinigungen durch Hormone und Antibiotika dar. Diesbezüglich gibt es Forschungsergebnisse, die sich bislang noch nicht in Umsetzungsmaßnahmen niedergeschlagen haben.

Wasserversorgung bzw. Wasserknappheit ist zunehmend ein Thema, das auch in Österreich relevante Auswirkungen hat. Vor allem im Süden des Landes kommt es in Teilbereichen zu bestimmten Jahreszeiten zu einem ungünstigen Wasserdargebot⁶. Dementsprechend sind im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2010 Maßnahmen für eine effizientere und ressourcenschonende Wassernutzung festgeschrieben.

Der Bereich der **Gewässerökologie** umfasst vor allem die Qualität der österreichischen Flüsse und Seen. Die flächendeckende biologische/chemische Abwasserreinigung hat dazu geführt, dass sich die österreichischen Seen und Flüsse in den letzten Jahrzehnten weitestgehend erholt haben. Dennoch gibt es nach wie vor Eutrophierungen durch Bodenauswaschungen von Phosphor und Nitraten. Das stellt nicht nur ein Problem für Grund- und Oberflächenwässer dar, sondern führt auch zu Nährstoffarmut im Boden. Darüber hinaus ist die Schadstoffbelastung in einigen Oberflächengewässern signifikant. Der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan 2010 (NGP 2010) zeigt bei den Stoffen Hexachlorbutadien, Tributylzinn, Ammonium, AOX⁷, Kupfer und Zink Überschreitungen in einigen Gewässern Österreichs. Diesbezügliche Maßnahmen sind im NGP 2010 festgelegt. Gemäß dem neunten Umweltkontrollbericht des Umweltbundesamts (UBA) besteht auch bei Gewässerstrukturen und Hydrologie von Oberflächengewässern Handlungsbedarf. Sanierungsprioritäten bis 2015 enthalten Maßnahmen zur Wiederherstellung der Fischpassierbarkeit und zur Verbesserung von Gewässerstrukturen, etwa durch Renaturierungen.

b) Abfallwirtschaft

Die Europäische Kommission hat 2008 die sogenannte Abfallrahmenrichtlinie festgelegt. Nach dieser Richtlinie ist die Abfallwirtschaft nach folgenden Hierarchien festgelegt: Vermeidung; Vorbereitung zur Wiederverwendung; Stoffliche Verwertung; sonstige

⁵ Umweltbundesamt (2010), Neunter Umweltkontrollbericht, Umweltsituation in Österreich, Bericht des Umweltministeriums an den Nationalrat, Wien 2010

⁶ Lebensministerium (2011), Anpassungsstrategien an den Klimawandel für Österreichs Wasserwirtschaft, Studie der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik und der Technischen Universität Wien im Auftrag von Bund und Ländern, April 2011, S. 1-7

⁷ Absorbierbare organisch gebundene Halogene

Verwertung, Beseitigung. Das österreichische Abfallwirtschaftsgesetz wurde 2010 durch eine Novelle an die EU-Richtlinie angepasst. Dabei werden nach dem Verursacherprinzip Kosten auf die Wirtschaft bzw. den „Inverkehrbringer“ verlagert. Das neue Abfallwirtschaftsgesetz zielt darauf ab, dass in Zukunft vielmehr auf die Vermeidung und stoffliche Verwertung von Abfällen geachtet wird. Die Konzentration der Abfallwirtschaft auf stoffliche Wiederverwendung und Weiterverwendung kann zukünftigen Rohstoffengpässen vorgreifen und ist somit ein wichtiges Thema der Ressourceneffizienz.

c) Biodiversität

Die Europäische Union hat zum Thema Biodiversität mehrere wesentliche Richtlinien und Strategien veröffentlicht. Zum einen 1992 die Fauna-Flora-Habitat Richtlinie (auch Natura 2000 Richtlinie), die Vogelschutzrichtlinie und – angesichts des zunehmenden Artenrückganges – den Aktionsplan der Europäischen Union zur Biodiversität. Von besonderer Relevanz für die Programmperiode 2014-2020 ist die von der Kommission im Jahr 2011 vorgelegte Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020⁸, die im April 2012 vom Europäischen Parlament mit einer Resolution bestätigt wurde. Darüber hinaus gab es mehrere Konventionen (Ramsar-, Berner-, Bonner-, Alpenkonvention) zur Förderung einer nachhaltigen Nutzung von Naturräumen.⁹

Auf nationaler Ebene ist die Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Österreichischen Biodiversitäts-Strategie, im Österreichischen Waldprogramm zur Erhaltung und dem Schutz der biologischen Vielfalt der Wälder und im Österreichischen Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL) verankert. Regelmäßig erstellte Evaluierungsberichte geben Aufschluss über die Wirksamkeit der gesetzten Maßnahmen.

Die EU-Biodiversitätsstrategie unterstreicht die Bedeutung der biologischen Vielfalt und formuliert das konkrete Ziel für 2020 „Aufhalten des Verlustes an biologischer Vielfalt und der Verschlechterung der Ökosystemleistungen in der EU und deren weitest mögliche Wiederherstellung bei gleichzeitiger Erhöhung des Beitrags der Europäischen Union zur Verhinderung des Verlustes an biologischer Vielfalt weltweit.“ Die Biodiversitätsstrategie ist integraler Bestandteil der Europa-2020-Strategie sowie der Leitinitiative für ein „Ressourcenschonendes Europa“. In der EU Biodiversitätsstrategie wird auch darauf hingewiesen, dass der neue mehrjährige Finanzrahmen, Möglichkeiten bietet, Synergien und die Kohärenz zwischen den Zielen des Biodiversitätsschutzes und anderen politischen Maßnahmen zu maximieren. Angesprochen ist auch der Finanzierungsbedarf für Natura 2000 und zwar zu gleichen Teilen durch die EU und die Mitgliedsstaaten.

Auf europäischer Ebene werden weiters Überlegungen zur Berechnung des ökonomischen Wertes der biologischen Vielfalt und zur monetären Bewertung (ausgewählter) Ökosystemleistungen angestellt.¹⁰ Aktivitäten zum Schutz der Biodiversität führen direkt oder indirekt auch zur Belebung der regionalen Wirtschaft; zur besseren Bildung oder auch zur Anpassung an den Klimawandel und tragen zum Klimaschutz bei.

Gemäß dem Umweltkontrollbericht des UBA (2010) ist allen Bemühungen zum Trotz der Rückgang der Artenvielfalt generell nicht aufgehalten worden. Neben der zuneh-

⁸ KOM (2011) 244 endgültig: Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, Brüssel, den 3.5.2011

⁹ Umweltbundesamt (2010), Neunter Umweltkontrollbericht, Umweltsituation in Österreich, Bericht des Umweltministeriums an den Nationalrat, Wien 2010

¹⁰ (vgl. diverse Publikationen zu TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity, IEEP et al. 2009 http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/benefits_toolkit.pdf).

menden Verwaltung und Versiegelung, tritt das Problem der Verdrängung heimischer Arten durch invasive Arten in den Vordergrund, die sich auch auf Grund des Klimawandels in bislang nicht bevorzugten Gebieten ansiedeln.

Weiters hat der Bericht der Europäischen Umweltagentur aus 2008¹¹ gezeigt, dass in Österreich der Verlust der Artenvielfalt weiter steigt. Nur ein geringer Teil der Arten und Lebensräume ist in einem befriedigenden Erhaltungszustand. Der Artenverlust wird auch durch einen zentralen Wirkungsindikator im Bereich der Ländlichen Entwicklung bestätigt. So weist der Farmland Bird Index, der in der Zwischenevaluierung 2010 bewertet wurde, einen negativen Trend auf¹². Hingegen zeigt der HNV¹³-Indikator in der Zwischenevaluierung 2010 eine leichte Zunahme landwirtschaftlich genutzter Flächen mit hohem Naturwert auf. Das Österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes dient somit u.a. der Aufrechterhaltung landwirtschaftlich genutzter Flächen mit hohem Naturwert und wirkt dem Artenverlust entgegen. Positive Ergebnisse können vor allem in Bezug auf spezifische Ziele (wie Bereitstellung extensiv bewirtschafteter Strukturen, Erhaltung von Naturschutzflächen, Aufrechterhaltung der Nutzung, Verbesserung Boden- und Wasserqualität) erwartet werden. Nicht zuletzt die biologische Landwirtschaft trägt zur nachhaltigen und effizienten Nutzung der Ressourcen und in weiterer Folge zur Biodiversität bei.

Basierend auf den Entwicklungen empfiehlt das Österreichische Biodiversitätsmonitoring¹⁴ vor allem Biotoptypen der tiefen Lagen, der Sonderstandorte und nährstoffarme Standorte zu schützen bzw. Flächenversiegelungen in ökologisch wertvollen Gebieten zu vermeiden. Die Empfehlungen des Umweltkontrollberichtes 2010 umfassen unter anderem die Forcierung des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt; die Sicherstellung der Qualität von Natura 2000 Gebieten und Naturschutzgebieten; die Verbesserung der Kenntnisse über den Zustand der Entwicklung der Artenvielfalt; die Erhaltung ökologisch wertvoller Lebensräume und die Vermeidung der Zerschneidung ökologisch wertvoller Lebensräume durch Verkehrsinfrastruktur. Diese Empfehlungen betreffen nicht nur Bundesangelegenheiten im Bereich Wasser und Forstwirtschaft sondern zum Beispiel auch die Landeskompetenzen Raumplanung, Naturschutz und Landwirtschaft. Hier ist allerdings eine Verbesserung der „Governance“-Strukturen dringend geboten.

d) Boden

Das Thema Boden wird in der Europäischen Bodenschutzstrategie und in den Leitlinien für bewährte Praktiken zur Begrenzung, Milderung und Kompensierung der Bodenversiegelung¹⁵ behandelt und hat die Erhaltung der Funktionen des Bodens, den Schutz der Bodenqualität und die nachhaltige Nutzung des Bodens zum Ziel. Das Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention zielt darauf ab, den Boden in seinen Funktionen und zur Sicherung seiner Nutzungen nachhaltig leistungsfähig zu erhalten. Im Österreichischen Umweltqualitätszielebericht ist festgehalten, dass zur langfristigen Bewahrung bzw. Wiederherstellung der natürlichen Funktionen etwaige Schad- und

¹¹ Habitats Directive reporting, Report 2001 - 2006 on Art 17:

http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_habitats/index_en.htm

¹² Lebensministerium 2010, Evaluierungsbericht 2010, Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Robuste Ergebnisse werden allerdings erst mit der Ex-Post-Evaluierung 2015 vorliegen.

¹³ Agrar-Umweltindikator „High-Nature-Value-Farmland-Indikator“

¹⁴ Lebensministerium (2009), Indikatoren-Bericht zur Biodiversität in Österreich, März 2009

¹⁵ Europäische Kommission (2012), Leitlinien für bewährte Praktiken zur Begrenzung, Milderung und Kompensierung der Bodenversiegelung, SWD(2012) 101 final/2 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Brüssel, den 15.5.2012

Nährstoffeinträge die standortspezifischen Bodenfunktionen nicht nachhaltig beeinträchtigen dürfen. Zusätzlich wird festgehalten, dass alle über das natürliche Ausmaß hinausgehenden Schadstoffbelastungen des Bodens und die Eutrophierung minimiert oder verhindert werden sollen. Wesentliche Bestimmungen zum Bodenschutz sind in Österreich auch im Forstgesetz und in Landesgesetzen (z.B. Landwirtschaftliche Bodenschutzgesetze, Bodenschutzprogrammverordnungen) geregelt. Darüber hinaus ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit und Verfügbarkeit von Böden qualitativ und quantitativ auch in der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie verankert.¹⁶

Das Thema Boden betrifft einige der bereits genannten Aspekte wie Wasser, Biodiversität indirekt. Bodenabtrag bzw. Erosion zum einen und Nährstoffarmut und Versauerung zum anderen sind die wichtigsten heutigen Problembereiche. Darüber hinaus weisen einige Böden in den Alpen erhöhte Schadstoffbelastungen auf. Dabei stellt neben der Belastung der Böden durch organische und anorganische Schadstoffe, auch die zunehmende Bodenversiegelung ein Problem dar. Wie auch schon im Kapitel Wasser dargestellt, sind auch die Auswaschung und der damit beschleunigte Nährstoffverlust von Böden problematisch.

e) Luft

Auf Europäischer Ebene ist das Ziel der EU-Luftreinhaltepolitik im 6. Umweltaktionsprogramm (2002-2012) festgelegt. Dabei geht es darum, die Belastung durch Luftschadstoffe derart zu reduzieren, dass sie keine erheblichen negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat. Regelungen zur Immissionsbelastung werden in der Luftqualitätsrahmenrichtlinie 2008 festgelegt.¹⁷

In Österreich wurden die Richtlinien unter anderem im Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) umgesetzt. Das 2010 novellierte IG-L legt u.a. Immissionsgrenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit fest, und zwar für Schwefeldioxid (SO₂), Feinstaub (PM₁₀), Kohlenstoffmonoxid (CO), Stickstoffdioxid (NO₂), Benzol und Blei in der Luft sowie Depositionsgrenzwerte für den Staubniederschlag sowie Blei und Cadmium im Staubniederschlag.¹⁸

Zur Einhaltung der IG-L-Grenzwerte sind die Landeshauptleute dazu aufgefordert, bei Überschreitung der Grenzwerte geeignete Programme zu erstellen und Maßnahmen zur Reduktion der Luftemission zu setzen. Das sind beispielsweise Fahrverbote, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Nachtfahrverbot, Verbot von Heizölverbrennung, Verbot bestimmter Streumittel bis zu Ausbauprogrammen für den öffentlichen Verkehr und Minderungen im Industriebereich. Insgesamt ist jedoch nach wie vor keine wesentliche Verbesserung im Bereich der Luftschadstoffverminderung durch PM₁₀, PM_{2,5} und NO_x erreicht worden. Darüber hinaus werden bestimmte Schadstoffen wie PM_{2,5} bislang nur im Labor gemessen. Gesundheitsrisiken steigen jedoch, je kleiner Luftschadstoffe sind. Während im Industriebereich Fortschritte verzeichnet werden konnten, ist der Straßenverkehr, der am wenigsten zu kontrollierende Emittent.

¹⁶ Umweltbundesamt (2010), Neunter Umweltkontrollbericht, Umweltsituation in Österreich, Bericht des Umweltministeriums an den Nationalrat, Wien 2010

¹⁷ Umweltbundesamt (2010), Neunter Umweltkontrollbericht, Umweltsituation in Österreich, Bericht des Umweltministeriums an den Nationalrat, Wien 2010

¹⁸ Lebensministerium (2010), IG-L-Bericht 2006–2008§ 23 Immissionsschutzgesetz-Luft, BGBl. I Nr. 115/1997 i.d.g.F. Umwelt und Wasserwirtschaft an den Nationalrat gemäß Bericht des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Mai 2010

f) **Umweltaspekte der Fischereiwirtschaft**

Die Europäische Fischereipolitik für eine nachhaltige Fischerei soll eine Antwort auf die überfischten maritimen Gewässer bieten. Österreich will mit der Forcierung der Süßwasserfischerei auf ökologische und ökonomische Weise einen Gegenpol zur maritimen Fischerei anbieten. Süßwasser-Aquakulturen sollen dabei einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Fischerei leisten. Dementsprechend finden sich die Ziele der Europäischen Fischereipolitik auch in der österreichischen Strategie Aquakultur 2020.

Die Strategie stellt dabei ein Maßnahmenpaket vor, das das Ziel einer qualitativ hochstehenden Süßwasserfischproduktion in stärkerem Ausmaß unterstützen soll. Die Maßnahmen umfassen dabei neue Leitlinien im Genehmigungsverfahren, verstärkte Ausbildung, Innovation, Steigerung der Qualität. Die Umsetzung dieser Maßnahmen soll durch den Europäischen Fischereifonds 2014-2020 erreicht werden.

g) **Umweltaspekte zur Erhaltung und Weiterentwicklung des Kultur- und Naturerbes**

Der Maastricht Vertrag bietet seit 1993 eine eigene Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Erhaltung und Erschließung des kulturellen Erbes (Artikel 151). Darüber hinaus wurden die Welterbestätten (World Heritage Sites) 1972 von der UNESCO eingeführt. Dabei wird zwischen "Kulturerbe", "Naturerbe" und "Kulturlandschaft" unterschieden. Das vom Europarat im Jahr 2000 verabschiedete Europäische Landschaftsübereinkommen stellt die zurzeit wichtigste Grundlage für einen ganzheitlichen Kulturlandschaftsschutz auf europäischer Ebene dar.

Eine besondere Herausforderung unter umweltpolitischen Gesichtspunkten stellt die Erhaltung von Kulturlandschaften dar. Nach einer Studie¹⁹ der Bundesanstalt für Alpenländische Landwirtschaft Gumpenstein sind in den letzten 20 Jahren weitere 5% des Bundesgebietes verwaltet oder versiegelt worden. Hauptgrund dafür ist die Ab-siedlung und Schließung landwirtschaftliche Betriebe.

Die Erhaltung und Weiterentwicklung von Kulturlandschaften wird in Österreich auf Länderebene beispielsweise in den Landesentwicklungsleitbildern strategisch erörtert und teilweise auch unter Einbeziehung lokaler Entwicklungsinstrumente (Leader, Lokale Agenda 21) adressiert. Eine wesentliche Förderungsmaßnahme stellen in diesem Bereich die Ausgleichszahlungen und Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung von Kulturlandschaften dar. In dieses Thema ist auch zu einem gewissen Teil die Pflege von baulichem kulturellen Erbe im Bereich der Kulturlandschaft mit einbezogen. Die Erhaltung und Weiterentwicklung des kulturellen Erbes ist im Rahmen der GSR-Fonds lt. heutigem Wissenstand kein „eigenständiges“ Thema, sondern im Zusammenhang mit den thematischen Prioritäten zu sehen.

Kulturlandschaftsentwicklung ist insgesamt gesehen ein multidimensionales Thema und betrifft Aspekte wie Artenvielfalt, Erosionsschutz, Erhaltung der Infrastruktur im Berggebiet sowie Erholungs- und Tourismuswirtschaft.

h) **Verbesserung des städtischen Umfelds hinsichtlich Umwelt.**

Im Rahmen einer nachhaltigen städtischen Entwicklung können die Umweltthemen Wasser, Abfall, Biodiversität, Flächenversiegelung, Altlastensanierung, Verkehr, Boden- und Luftqualität (neben Energie- und Klimaaspekten) von Relevanz sein.

¹⁹ Buchgraber K. (2003), Wächst die Kulturlandschaft im Berggebiet zu?, Institut für Pflanzenbau und Kulturlandschaft, Bundesanstalt für Alpenländische Landwirtschaft Gumpenstein

2001 wurde vom Rat und dem Europäischen Parlament der Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung verabschiedet. Die Europäische Kommission hat in diesem Zusammenhang mit dem Umweltaktionsprogramm (2002) den strategischen Rahmen geschaffen. Dabei sind folgende Maßnahmen relevant: Entwicklung von Leitlinien für eine integrierte städtische Umweltpolitik sowie Pläne für einen nachhaltigen Nahverkehr, Initiativen zur Vernetzung von nationalen AkteurInnen zum Austausch bewährter Verfahren mit Finanzierungsinstrumenten und Ausbildungsmaßnahmen.

Eine integrierte städtische Umweltpolitik zielt weniger auf die Umsetzung einer generellen sektoralen Umweltpolitik in städtischen Räumen ab, sondern thematisiert vielmehr wie Umweltgesichtspunkte – folgend einer integrativen Sicht – in die Entwicklung ausgewählter städtischer Teilräume (Entwicklungs- und Sanierungsgebiete) miteinbezogen werden können.

Die strategische Grundlage auf städtischer Ebene bilden dabei die jeweiligen Stadtentwicklungspläne bzw. Zielgebietspläne (wie in Wien) in der jeweils gültigen Fassung. Die in jüngster Zeit entstehenden Smart City Konzepte²⁰ tragen dem sektorübergreifenden Anspruch der integrierten Stadtplanung darüber hinaus zunehmend Rechnung.

Verhältnis zur Europa 2020 Strategie; Schlussfolgerungen

In der Europa 2020 Strategie ist die Umweltpolitik, sowie die Politik zur Erhaltung des Natur- und Kulturerbes unter dem Leitziel „nachhaltiges Wachstum“ abgedeckt und korrespondiert mit der GSR Zielsetzung „Umweltschutz und Ressourceneffizienz“.

Bezüglich der Relevanz der Themen im (heterogenen) Politikfeld Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz für die GSR-Fonds kann zwischen drei Typen von Handlungsfeldern unterschieden werden: (i) Handlungsfelder die keine Relevanz für GSR-Fonds haben, da sie durch das nationale Instrumentarium ausreichend abgedeckt sind (ii) Handlungsfelder, in denen GSR-Fonds potenziell eine Breitenwirkung entfalten können und (iii) Handlungsfelder in denen GSR-Fonds gezielte („bahnbrechende“) Impulse ermöglichen.

Die Themen **Wasser, Abfall** und **Luft** sind national durch Gesetze und Förderungen abgedeckt. Hier können mit Hilfe von EU-Förderungen impulsgebende Projekte gefördert werden (bspw. Verbesserung der Gewässerökologie, Verbesserung des stofflichen Recyclings, e-mobility), jedoch ist keine breitenwirksame Förderung durch GSR-Fonds vorstellbar.

Im Bereich der **Fischerei** ist die nachhaltige Aquakultur spezifisch auf den Europäischen Fischereifond EMFF zugeschnitten. Die Förderung im Bereich der Aquakultur kann daher im Rahmen der verfügbaren Mittel breitenwirksam betrieben werden. Eine Berücksichtigung ökologischer Aspekte in der Süßwasserfischproduktion ist empfehlenswert.

Die größte Relevanz im Bereich Umweltschutz für die GSR-Fonds wird den Themen **Biodiversität, Boden** und **Kulturlandschaften** eingeräumt. Alle drei Themen wurden bereits in der Programmperiode 2007-2013 mit Mittel des ELER adressiert (bspw. Sicherung der NATURA 2000 Gebiete, Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage).

²⁰ Smart Cities – FIT4SET zielt darauf ab, große Demonstrations- und Pilotprojekte im urbanen Kontext (Städte und urbane Regionen) zu initiieren, in denen bestehende bzw. bereits weitgehend ausgereifte Technologien und Systeme in den wesentlichen Bereichen der Stadt und urbanen Region (Energienetze, Mobilität, Kommunikations- & Informationstechnologie, kommunale Ver- und Entsorgung) zu innovativen interagierenden Gesamtsystemen integriert werden.

Nach ersten Evaluierungsergebnissen ist hier nach wie vor ein hoher Bedarf für Unterstützungsmaßnahmen gegeben. Die neue Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 unterstreicht die Bedeutung dieses Themas. Das Programm für die ländliche Entwicklung / ELER kann in der neuen Programperiode durch unterschiedliche Maßnahmen direkt und indirekt im Bereich der Artenvielfalt positive Wirkungen zeigen. Dabei wird vor allem eine verstärkte Koordination der einzelnen Akteure, die auf das Thema Biodiversität Einfluss haben, erforderlich sein. Somit sollte eine gezielte Diskussion über Möglichkeiten der Förderung von Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität insbesondere auch aus den EFRE in Österreich eingeleitet werden. Diese EFRE-Maßnahmen könnten jene, die im ELER entwickelt werden, ergänzen.²¹ Diese Diskussion sollte auch eine Auseinandersetzung mit konterproduktiven Förderungen aus der Sicht des Umwelt- und Naturschutzes miteinschließen.

Zum Thema **nachhaltige und integrierte Stadtentwicklung** sind im Hinblick auf den Umweltbezug vor allem EU-unterstützt Projekte mit Impulswirkung relevant, die eine Vorreiterrolle bei spezifischen Umweltthemen einnehmen (bspw. Reduktion der Versiegelung, Förderung der Artenvielfalt in der Stadt) bzw. eine integrierte Stadtplanung unter Einschluss von Umweltaspekten vorantreiben. Potential besteht beispielsweise in der ökologisch wertvollen, kulturellen²² und sozialen Umnutzung von Gebieten in städtischen Problemlagen einschließlich Sanierung von Industriebrachen und bestehender ungenutzter Gewerbeflächen. Eine wesentliche Herausforderung einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung unter Umweltaspekten ist auch die Entwicklung nachhaltiger Mobilitäts- und Verkehrssysteme.

3.7 Verkehrspolitik

Ziele (strategisch und operativ)

Leistungsfähige Verkehrsverbindungen gewährleisten hohe Erreichbarkeiten und sind die Voraussetzung für wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und soziale Interaktion. Deren Verfügbarkeit trägt zur Reduktion von Transportkosten bei, sie verringert den "home bias" und erleichtert den Unternehmen den Zugang zu den angestammten Märkten der Konkurrenz. Kurze Transport- und Reisezeiten sowie niedrige Transportkosten ermöglichen somit eine höhere Intensität des überregionalen Handels und der Arbeitsteilung. Durch den Abbau von Handelshemmnissen können sich die Regionen auf jene Produktionsbereiche spezialisieren, in denen sie nicht nur absolute Kostenvorteile, sondern auch komparative Vorteile (also relativ bezogen auf ihre anderen Produktionsbereiche) haben. Die Arbeitsteilung bringt Wohlfahrtsgewinne für alle Regionen.

Nicht zuletzt wegen der Bedeutung von Verkehrsinfrastruktur und -dienstleistungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften gehört die Verkehrspolitik zu den ersten gemeinsamen Politikbereichen der EU. Bereits in den Römischen Verträgen wurde das nach wie vor geltende Ziel festgelegt, Grenzhindernisse zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Mit der Vollendung des Binnenmarktes wurde eine wichtige Etappe erreicht. Das Augenmerk ist nun stärker auf eine harmonische und kohärente Nutzung der verschiedenen Verkehrsträger gerichtet, insbesondere über die Ko- und Intermodalität (die Optimierung der effizienten Benutzung der verschiedenen Verkehrsträger auf Land, Wasser oder in der Luft). Weitere Ziele der gemeinsamen Verkehrspolitik sind der Aufbau transnationaler Verkehrsnetze in Europa, die Stärkung der Sicherheit und die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit.

²¹ Überlegungen zur Aufnahme von Biodiversitätsmaßnahmen in EFRE siehe <http://www.surf-nature.eu/>.

²² Bei der Entwicklung von städtischen Gebieten kann auch die kulturelle und kreativwirtschaftliche Dimension eine Rolle spielen

In den Bereichen Straße, Luftverkehr, Schienenverkehr und Wasserstraßen existieren jeweils spezifische Zielstellungen auf europäischer Ebene, die alle Bereiche der Verkehrspolitik umfassen. Dazu gehören u.a. die Rechte von Passagieren, die Sicherheit technischer Einrichtungen, die Arbeitsbedingungen von Beschäftigten im grenzüberschreitenden Verkehr, Fragen der Bemannung oder Maßnahmen zur Verringerung der Umweltbelastung.

Die Verantwortung für die Verkehrspolitik und -planung obliegt in Österreich auf allen Ebenen den Gebietskörperschaften. Je nach Kompetenzbereich gibt es unterschiedliche Zielstellungen und Verantwortlichkeiten betreffend die Erreichbarkeit, Zuverlässigkeit und Sicherheit des Verkehrssystems, die Nachfragesteuerung, sowie die soziale und ökologische Verträglichkeit des Verkehrs. Auf der Grundlage des Klimaschutzgesetzes sind seit Kurzem neue verbindliche Ziele bezüglich der Emissionen von Treibhausgasen des Verkehrssektors festgelegt.

Maßnahmenbündel der öffentlichen Hand unter besonderer Berücksichtigung von Investitionen bzw. deren Förderung

Zu den wichtigsten Maßnahmen im Verkehrsbereich zählen der Ausbau der Infrastruktur, die Verringerung von Emissionen und anderen Umweltbelastungen, die Förderung der Mobilität vor allem von Berufspendlern und einem breiten Portfolio von Maßnahmen zur Hebung der Attraktivität öffentlicher Verkehrsträger.

In Österreich werden aktuell die bedeutendsten Investitionen im Bereich der Bahninfrastruktur gesetzt. Die Investitionspläne der Periode 2012 bis 2017 sind im Rahmenplan des nationalen Infrastrukturbetreibers ÖBB-Infrastruktur festgehalten. Die einzelnen Investitionsvorhaben sind darin örtlich und zeitlich dargestellt. Mit dem Rahmenplan wird die erste Phase der im sogenannten „Zielnetz 2025“ definierten Vorhaben über den weiteren Ausbau der Bahn abgedeckt.

Im Bereich der Autobahnen und Schnellstraßen, die von der ASFINAG betrieben werden, wurden zuletzt 2011 Anpassungen bei den Planungsprojekten im Zuge der Novellierung des Bundesstraßengesetzes gemacht. Diese Anpassung bedeutete eine Verringerung der Anzahl von Ausbauprojekten bzw. deren Redimensionierung. Das Augenmerk im Bereich des hochrangigen Straßennetzes richtet sich nun weniger auf die Erweiterung als vielmehr auf die Verbesserung des bestehenden Angebots durch Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit (z.B. Rettungsgasse), der Leistungsfähigkeit über den Einsatz von IT-Technologien und die Verringerung der Umweltbelastung (vor allem Lärm).

Im Bereich der Wasserstraßen werden die Maßnahmen gemäß dem Nationalen Aktionsplan Donauschifffahrt ausgeführt, der 2006 veröffentlicht wurde und zu dem 2010 ein Fortschrittsbericht vorgelegt wurde. In diesem Bereich werden zahlreiche Einzelmaßnahmen gesetzt, die eine Verbesserung der Infrastruktur, Investitionen in Häfen und den Einsatz von innovativen Telematiksystemen, Forschung zu neuen Schiffstechnologien, Renaturierung der Donau. Maßnahmen zum Hochwasserschutz sind wesentliche Elemente der integrierten Bewirtschaftung von Oberflächengewässern.

Im Bereich des Flugverkehrs wurde erst jüngst ein bedeutendes Investitionsvorhaben abgeschlossen (ein neuer Terminal am Flughafen Wien-Schwechat). Die Erweiterung der Kapazität durch den Ausbau einer dritten Piste ist in Planung.

Darstellung der aktuellen strukturellen Herausforderungen

Die größte Herausforderung der Verkehrspolitik liegt in der nach wie vor steigenden Verkehrsnachfrage und die Implikationen für das Verkehrssystem, Umwelt und Gesellschaft. Es ist derzeit abzusehen, dass weder die Mobilität der Bevölkerung noch der Transportbedarf der Wirtschaft abnimmt, im Gegenteil, das erwartete bzw. erwünschte Wirtschaftswachstum, der hohe Wohlstand und die modernen Lebensstile sind mit einer Zunahme des Verkehrs verbunden. Als Folge davon sind folgende Herausforderungen abzusehen:

- Weitere Überlastung der Infrastrukturen: Staus kosten Europa jedes Jahr rund 1% des BIP. Dabei nimmt das Güterverkehrsvolumen zu: 2030 soll es 40% und 2050 80% höher sein als 2005. Auch der Personenverkehr wird voraussichtlich zunehmen: gegenüber 2005 um 34% bis 2030 und um 51% bis 2050.
- Steigende Treibhausgasemissionen aufgrund der großen Abhängigkeit des Verkehrs von Verbrennungskraftmaschinen und Erdölprodukten: Der Verkehr ist in den letzten Jahren zwar energieeffizienter geworden, aber noch immer werden 96% seines Energiebedarfs durch Öl gedeckt.
- Aufstellung und Einhaltung von Zielen im Klimaschutz: die EU hat sich jedoch Vorgaben zur Emissionssenkung gemacht und sich das Ziel gesetzt, bis 2050 die verkehrsbedingten Emissionen gegenüber dem Stand von 1990 um mindestens 60% zu verringern; in Österreich sind als Etappe bis 2020 die Vorgaben gemäß Klimaschutzgesetz zu erreichen. Maßnahmen wie die vermehrte Beimischung von Treibstoffen auf pflanzlicher Basis und höhere E-Mobilität werden möglicherweise dazu nicht ausreichen.
- Verkehrsinfrastruktur benötigt Raum, verändert somit die Landnutzung und schränkt natürliche Lebensräume ein und zerschneidet sie. Neben der Begrenzung von Emissionen von Lärm und Abgasen ist die Vermeidung und Verringerung dieser Umweltwirkungen eine wichtige Herausforderung.

Auf europäischer Ebene ist die Infrastruktur bedingt durch die unterschiedlichen Wohlstandsniveaus höchst heterogen bezüglich ihrer Leistungsfähigkeit und Qualität. In den Beitrittsstaaten beispielsweise gibt es vielfach noch keine Hochgeschwindigkeitsbahnstrecken, und das bestehende Eisenbahnnetz ist mangels Investitionen in der Vergangenheit oftmals in schlechtem Zustand. Gleichzeitig ist der EU-Verkehrssektor einem zunehmenden Wettbewerb in rasch wachsenden Verkehrsmärkten in anderen Regionen ausgesetzt. Die Herausforderung liegt vor allem darin, die richtige Balance zwischen der Ermöglichung von wachstums- und effizienzsteigernden Zukunftsinvestitionen und der Vermeidung der Errichtung von nicht Nachfrage-adäquater Infrastruktur zu finden.

In Österreich liegt die Herausforderung darin, eine stetige Weiterentwicklung der mobilitätsrelevanten Handlungsfelder zu ermöglichen. Die zunehmende Anzahl von Strategien und Konzepten aus den unterschiedlichen Ebenen, von den Kommunen über den Bundesstaat bis hin zur Europäischen Union, erfordert eine verstärkte Abstimmung von Strategien und Maßnahmenprogrammen. Eine besondere Herausforderung besteht darin, den spezifischen Anforderungen bestimmter Gruppen von Nachfragern (z.B. Pendlerinnen und Pendlern, Menschen mit Behinderung, Reisenden mit Kindern) angemessene Rechnung zu tragen.

Wichtigste AkteurInnen (auf allen räumlichen Ebenen)

Aufgrund der großen Bedeutung für die Wirtschaft sind die Träger der Verkehrspolitik auf allen regionalen Ebenen angesiedelt. Auf der europäischen Ebene werden nicht bloß regulatorische Maßnahmen gesetzt, sondern es wird auch in grenzüberschreitende Netze investiert.

Zu den wichtigsten AkteurInnen auf Bundesebene zählt das BMVIT (als zentraler Akteur der österreichischen Verkehrspolitik und über Verantwortung zur Finanzierung großer Infrastrukturvorhaben), das BMF (vor allem über die lenkenden Wirkungen fiskalischer Maßnahmen wie Mineralölsteuer, Flugticket-Abgabe und Pendlerpauschale), das BMWJF (mit Agenden im Bereich der Verkehrswirtschaft und dem Preismonitoring sowie Energie) sowie das BMLFWU (vor allem bezüglich der Umsetzung des Klimaschutzgesetzes, Maßnahmen im Bereich des (Rad-)Wegebau, der Elektromobilität und dem klimaschonendem Mobilitätsmanagement).

Verkehrspolitik ist ein zentrales Politikfeld der Länder, Städte und Gemeinden. Sie sind nicht nur Errichter und Erhalter verzweigter Netze, sondern steuern das Verkehrsaufkommen über zahlreiche Maßnahmen von der Parkraumbewirtschaftung über die Mitfinanzierung des öffentlichen Nahverkehrs, oder die Organisation von Verkehrsverbänden.

Die Verkehrswirtschaft Österreich, zu denen eine Vielzahl von Unternehmen des privaten Transportgewerbes oder des öffentlichen Verkehrs zählen, zählt über 200.000 Beschäftigte und generiert eine Wertschöpfung von annähernd € 14 Mrd..

Verkehrsteilnehmer, Unternehmen und Beschäftigte im Verkehr sind in einer Reihe von privaten und öffentlichen Interessensorganisationen organisiert, die sich an der Gestaltung der Verkehrspolitik beteiligen. Dazu gehören beispielsweise die Fachverbände und Abteilungen der österreichischen Sozialpartner, Autofahrer- und Mobilitätsclubs sowie Fahrgastverbände.

Verhältnis des Politikfeldes zur Europa 2020 Strategie

Die österreichischen Programme und Initiativen nehmen in vielen Fällen direkt Bezug auf die europäische Verkehrspolitik. Der angestrebte Ausbau der Bahninfrastruktur berücksichtigt gegebene bzw. erwartete Planungen der transeuropäischen Netze. Der öffentliche Nahverkehr und der Personentransport mittels Bahn sind aufgrund der dichten Netze im EU-Vergleich in einem günstigen Bereich. Die größte Abweichung von den Zielen der Europa 2020 Strategie ergibt sich indirekt aufgrund des Anstiegs der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor. In diesem Bereich ist ein großer Anpassungsbedarf gegeben.

3.8 Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität von Arbeitskräften

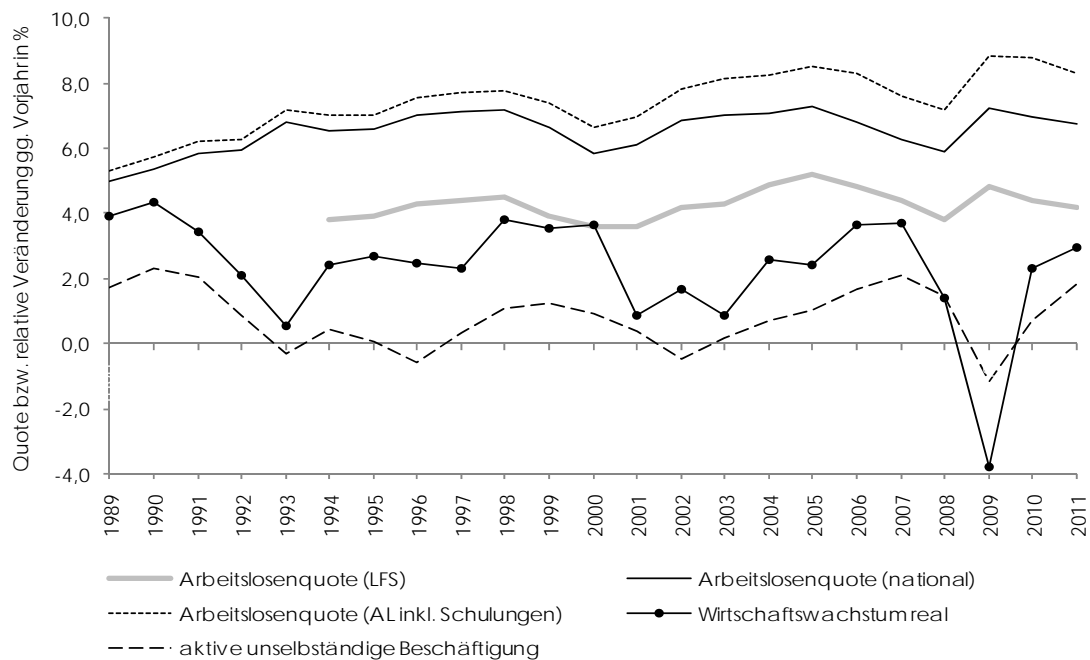
Übersicht zur Arbeitsmarktlage:

a) Beschäftigung

Österreich weist insgesamt eine im internationalen Vergleich günstige Situation am Arbeitsmarkt auf (vgl. Haas et al, 2011). Das Wirtschaftswachstum erreichte in den letzten Jahren durchwegs Werte über dem EU Durchschnitt. Die Arbeitslosenquote lag im Jahr 2011 mit 4,2% (nach nationaler Berechnung 6,7%, inkl. Schulungsteilnahmen 8,3%) an der EU Spitze und die aktive unselbständige Beschäftigung wuchs 2011 mit

+1,9% kräftig. Im Vergleich zum Vorkrisenniveau 2008 wuchs die Beschäftigung um 0,4% pro Jahr, seit 2000 um jährlich 0,8% (vgl. Abbildung 2). Österreich schneidet allerdings bei geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden und Ausmaß der Erwerbsarbeitszeit von Frauen ausgesprochen unterdurchschnittlich ab.

Abbildung 2. Quoten und Veränderungsraten im Zeitvergleich – Österreich



Quelle: Arbeitsmarktservice, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Das Beschäftigungswachstum konzentriert sich auf den Dienstleistungsbereich (durchschnittliches Beschäftigungswachstum 2000 bis 2011 1,2% pro Jahr), dessen Anteil an der unselbständigen Beschäftigung auf 73,3% stieg. Durch die anziehende Exportkonjunktur und den Aufholprozess nach der Finanzkrise legte die Beschäftigung im produzierenden Bereich und der Arbeitskräfteüberlassung deutlich zu und stärkt seit 2010 das Beschäftigungswachstum bei Männern (2,1% im Jahr 2011 gegenüber 1,8% bei Frauen).

Die Beschäftigung von AusländerInnen hat stetig zugenommen und durch die Öffnung des Arbeitsmarktes für die neuen Mitgliedsländer der EU im Mai 2011 einen zusätzlichen Impuls erfahren (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2. Entwicklung am österreichischen Arbeitsmarkt

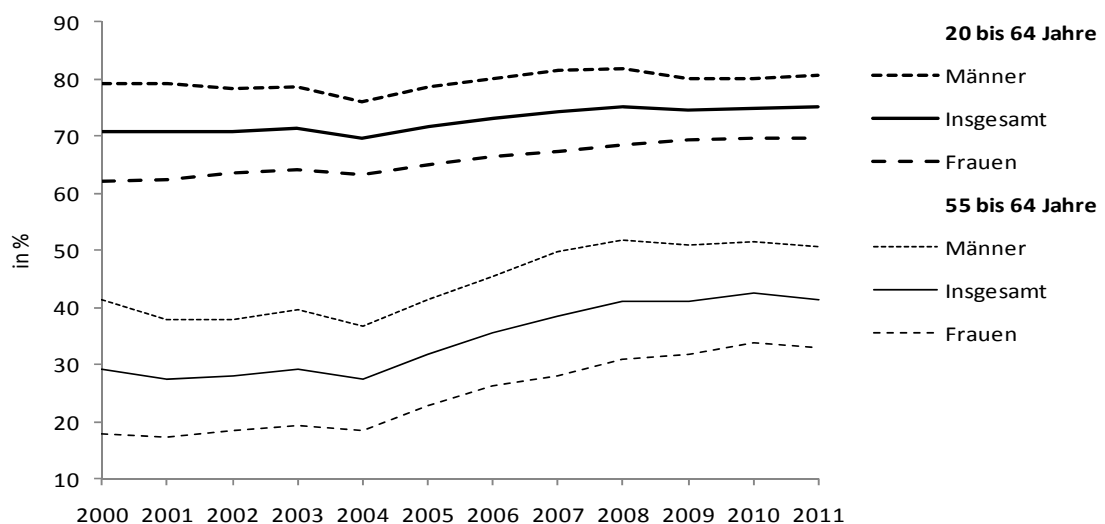
		Bestand	Relative Veränderung pro Jahr in %		
Unselbständig aktiv Beschäftigte		2011	2010/2011	2008-2011	2000-2011
Insgesamt	Gesamt	3.323.325	1,9	0,4	0,8
	Männer	1.812.437	2,1	0,0	0,4
	Frauen	1.510.888	1,8	0,9	1,3
Inländer	Gesamt	2.834.391	0,9	-0,1	0,3
	Männer	1.522.793	0,9	-0,6	-0,1
	Frauen	1.311.598	1,0	0,4	0,9
Ausländer	Gesamt	488.934	8,3	3,8	3,9
	Männer	289.644	8,9	3,3	3,5
	Frauen	199.290	7,6	4,5	4,6
EU14 inkl. EFTA + Schweiz	Gesamt	110.540	6,6	5,5	11,4
EU-Beitrittsländer 2004	Gesamt	88.493	28,2	13,2	8,8
EU-Beitrittsländer 2007	Gesamt	23.636	15,5	9,9	7,0
Sonstige	Gesamt	266.265	3,2	0,3	1,0
Arbeitslose		2011	2010/2011	2008-2011	2000-2011
Insgesamt	Gesamt	246.702	-1,6	5,1	2,2
	Männer	139.095	-4,1	5,4	2,4
	Frauen	107.607	1,8	4,8	2,0
Inländer	Gesamt	196.147	-3,2	4,1	1,4
	Männer	109.175	-5,6	4,6	1,7
	Frauen	86.972	0,0	3,4	1,0
Ausländer	Gesamt	50.555	5,0	9,7	6,3
	Männer	29.920	1,4	8,5	5,4
	Frauen	20.635	10,6	11,6	7,9
Arbeitslose + Schulungsteilnehmer		2011	2010/2011	2008-2011	2000-2011
Insgesamt	Gesamt	309.933	-4,3	5,7	3,0
	Männer	169.928	-6,5	6,0	3,1
	Frauen	140.005	-1,6	5,2	2,9
Inländer	Gesamt	246.830	-5,4	4,7	2,2
	Männer	134.082	-7,5	5,3	2,4
	Frauen	112.748	-2,8	3,9	1,9
Ausländer	Gesamt	63.103	0,2	9,8	7,6
	Männer	35.846	-2,4	8,7	6,4
	Frauen	27.257	3,9	11,3	9,4

Quelle: Arbeitsmarktservice, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Der langfristige Strukturwandel in Richtung Dienstleistungsbeschäftigung erleichtert einerseits den Arbeitsmarktzugang von Frauen, die im stark segregierten österreichischen Arbeitsmarkt hauptsächlich Dienstleistungsberufe ausüben. Andererseits begünstigt dies auch die Zunahme von Teilzeitbeschäftigung. Österreich erreicht 2011 mit 25,1% Teilzeitanteil einen im EU Vergleich deutlich überdurchschnittlichen Wert. Zudem ist auch der Unterschied dieses Anteils zwischen Männern und Frauen vergleichsweise hoch (Männer 8,9%, Frauen 44%). Vor allem auch die geringfügige Beschäftigung hat deutlich und besonders bei Frauen zugelegt, sie stieg seit 2000 kontinuierlich um rund 4% pro Jahr.

Die Beschäftigungsquote der 20 bis 64jährigen lag 2011 bei 75,2% (Frauen: 69,6% und Männer: 80,8%). Sie stieg damit seit 2000 um 3,8 Prozentpunkte an (vgl. Abbildung 3), liegt aber noch 1,8 Prozentpunkte unter dem für 2020 angestrebten Ziel von mindestens 77%, welches vor allem durch Erhöhung der Frauenbeschäftigungsquote erreicht werden soll.

Abbildung 3. Beschäftigungsquoten nach Geschlecht und Altersgruppen - Österreich



Q: Eurostat (LFS) – Reihenbruch 2004.

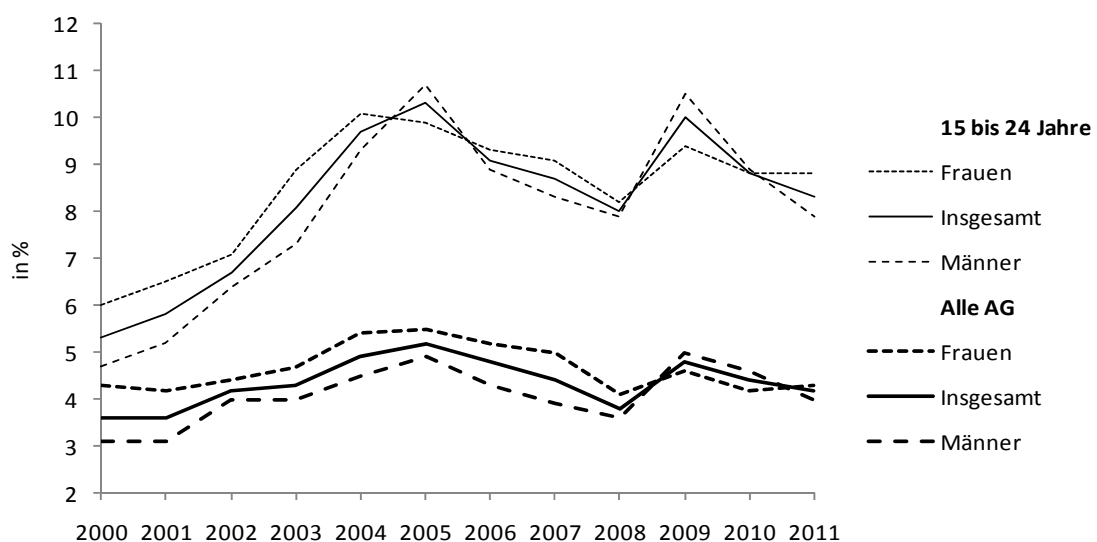
b) Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenquote nach Eurostat legte seit 2000 um 0,6 Prozentpunkte zu (in nationaler Definition um 0,9 Prozentpunkte bzw. 1,7 Prozentpunkte inkl. Schulungsteilnahmen) und sank seit dem Krisenjahr 2009 von 4,8 im Jahr 2011 4,2 Prozent. Die Arbeitslosenquote der Männer – die wesentlich stärker auf Konjunkturimpulse reagiert (vgl. Mahringer, 2010) – übertraf zwar im Gefolge der durch die Finanzkrise ausgelösten Produktionsrückgänge in der Exportwirtschaft in den Jahren 2009 und 2010 jene der Frauen, sank aber mit der Erholung 2011 wieder unter jene der Frauen. Die Arbeitslosigkeit konzentriert sich stark auf Personen ohne über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung: 46% der Arbeitslosen fallen in diese Gruppe. Nach internationaler Definition liegt die Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten mit 8,8% (Männer 9,3%, Frauen 8,3%) mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittliche.

Deutlich werden die Integrationsprobleme an den Rändern des Erwerbsalters bei Jugendlichen (anhand der Betrachtung der Arbeitslosenquote) und bei Älteren (anhand der Beschäftigungsquote, da hier ein vorzeitiger Übertritt in Pension die Arbeitslosenquote entlasten kann).

Die Arbeitslosenquote Jugendlicher liegt in Österreich – wie in vielen anderen EU-Ländern – rund doppelt so hoch wie die durchschnittliche. Trotz der laufenden Ausbildungsgarantie für jugendliche Lehrstellensuchende und der Arbeitsmarktpakete stieg die Arbeitslosigkeit Jugendlicher 2009 im Zuge der Finanzkrise erheblich an. Betroffen waren besonders Burschen, deren Arbeitslosigkeit in den Folgejahren auch wieder deutlich zurückging. Die Arbeitslosenquote weiblicher Jugendlicher lag daher 2011 klar über den Werten von 2008 und rund einen Prozentpunkt über jener von Burschen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4. Arbeitslosenquote nach Geschlecht und Altersgruppen- Österreich



Quelle: Eurostat (LFS) – Reihenbruch 2004.

Die Beschäftigungsquote Älterer (55-64) lag 2011 in Österreich mit 41,5% (Frauen 32,9%, Männer 50,6%) deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 47,4% (40,2 bzw. 55,2%). Dabei ist auffallend, dass der Unterschied zwischen den Qualifikationsniveaus in Österreich besonders hoch ist. Während die Beschäftigungsquote im hohen Ausbildungssegment über dem EU Durchschnitt liegt, sinkt die Beschäftigungsquote bei mittlerer und geringer Ausbildung deutlich darunter. Noch markanter sind Vergleiche mit skandinavischen Ländern oder den Niederlanden (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3. Beschäftigungsquoten nach Geschlecht, Alter und Bildungsgrad in Prozent

		Insgesamt		Männer		Frauen	
		25 bis 49 Jahre	50 bis 64 Jahre	25 bis 49 Jahre	50 bis 64 Jahre	25 bis 49 Jahre	50 bis 64 Jahre
EU15	Niedrig	63,2	44,6	74,0	54,2	51,3	36,9
EU15	Mittel	80,5	64,4	86,5	69,3	74,3	59,2
EU15	Hoch	86,9	75,4	90,9	79,1	83,3	71,2
Österreich	Niedrig	69,9	41,7	78,6	49,2	64,2	38,2
Österreich	Mittel	87,2	58,1	90,5	64,0	83,7	51,6
Österreich	Hoch	90,8	76,4	95,0	79,5	86,1	71,4
Dänemark	Niedrig	69,3	55,1	76,9	59,9	59,8	51,5
Dänemark	Mittel	85,0	68,4	87,8	70,8	81,6	65,1
Dänemark	Hoch	89,2	78,7	91,7	81,1	87,2	76,6
Deutschland	Niedrig	61,7	49,0	71,8	57,0	53,0	44,7
Deutschland	Mittel	83,7	67,1	87,7	72,1	79,6	62,4
Deutschland	Hoch	91,5	81,4	95,3	84,1	87,2	77,4
Niederlande	Niedrig	72,4	51,6	81,8	65,2	62,0	41,7
Niederlande	Mittel	86,2	67,8	91,0	73,3	81,5	62,1
Niederlande	Hoch	91,8	77,8	94,2	81,3	89,5	72,9
Schweden	Niedrig	67,2	65,7	75,5	72,5	57,2	59,3
Schweden	Mittel	88,2	78,6	91,1	81,2	84,4	75,2
Schweden	Hoch	89,8	85,7	91,5	85,3	88,5	86,0

Quelle: Eurostat (LFS) – Niedrig ... ISCED 0-2, Mittel ... ISCED 3-4, Hoch ... ISCED 5-6.

Entwicklung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage

Trotz einer konjunkturbedingt geringer werden Beschäftigungsexpansion in den Jahren 2010 und 2011 rechnen mittelfristige Prognosen mit einem jährlichen Beschäftigungswachstum von rund 0,9% und einem fortgesetzten Strukturwandel zugunsten des Dienstleistungsbereichs (vgl. Mittelfristige Beschäftigungsprognose 2010-2016, Horvath et al., 2012). Die Beschäftigung im Produktionsbereich wird in den Stammebeschäftigten leicht schrumpfen, dieser Rückgang dürfte durch Zunahme bei überlassenen Arbeitskräften jedoch weitgehend kompensiert werden. Diese Entwicklungen werden auch weiterhin zu einem deutlich überproportionalen Anstieg der Teilzeitarbeit führen.

Bis 2020 ist auch noch mit einer leichten Zunahme der Bevölkerung im Erwerbsalter zu rechnen (+2% von 2009 bis 2020 laut Hauptvariante der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria) und einer darüber hinausgehenden Steigerung des Arbeitskräfteangebots zu rechnen (+3% nach Kytir et al., 2010), allerdings bereits bei einer deutlichen Verschiebung der Altersstruktur in Richtung 50+. Angesichts in Aussicht genommener Schritte zur Anhebung des faktischen Pensionsalters und der Verbesserung von Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie der starken Bildungsexpansion und der aktuellen Migrationsentwicklung scheint auch eine stärkere Zunahme des Arbeitskräfteangebots realistisch.

Herausforderungen:

a) Entwicklung der Rahmenbedingungen

Die aktuellen und für die Zukunft absehbaren Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt sind gekennzeichnet durch die Unsicherheiten gegenwärtiger wirtschaftlicher Krisenentwicklungen, die weiteren Integrationsschritte der Europäischen Union sowie die Alterung der Bevölkerung. Die Beschleunigungs- und Spezialisierungstendenzen im Zuge des anhaltenden Strukturwandels ebenso wie die Unsicherheiten, die aus den Wirtschaftskrisen resultieren, unter anderem in kürzeren Planungshorizonten von Unternehmen, in höherer Fluktuation am Arbeitsmarkt, in einer zunehmenden Heterogenisierung der Arbeitsverhältnisse sowie in einem steigenden Koordinationsaufwand zwischen verschiedenen AkteurlInnen. Zudem ist bis 2020 noch mit einer leichten Zunahme der Bevölkerung im Erwerbsalter und einer darüber hinausgehenden Steigerung des Arbeitskräfteangebots zu rechnen, allerdings bereits bei einer deutlichen Verschiebung der Altersstruktur in Richtung 50+. Die mittelfristige Sicherung eines qualitativ hochwertigen Arbeitskräfteangebots und die Verbesserung der Einbindung älterer Arbeitskräfte ins Erwerbsleben stellen eine wesentliche Herausforderung für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik dar. Die Verbesserung der Erwerbssituation und Beseitigung der geschlechtsspezifischen Einkommensnachteile von Frauen sind sowohl aus Gründen der Nutzung ihres qualifizierten Erwerbspotentials, als auch zur Vermeidung von Armut und Ausgrenzung wesentlich. Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung bleibt auch in den nächsten Jahren eine wesentliche politische Herausforderung. Zudem gewinnen Qualifizierung und Requalifizierung nicht nur in Hinblick auf die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung sondern auch vor diesem Hintergrund der internationalen Wettbewerbsfähigkeit an Bedeutung (vgl. Lutz, 2007).

b) Erhöhung und Verbesserung des Erwerbspotentials

Angesichts eines Rückgangs der erwerbsfähigen Bevölkerung nach 2020 gewinnt die Ausschöpfung der Erwerbspotentiale bereits jetzt zunehmend an Bedeutung, wobei hier besonders qualitative Aspekte zu berücksichtigen sind: Das quantitative Angebot an gering qualifizierten Arbeitskräften wird vermutlich keine Restriktion für eine Beschäftigungsexpansion darstellen, zumal die Aktivierungsreserven in dieser Gruppe höher sind. Vielmehr wird die Ausschöpfung des qualifizierten Erwerbspotentials sowie die Verbesserung, Erhaltung und Anpassung der Qualifikationen entscheidend sein.

In den folgenden Segmenten sind angesichts geringerer Erwerbsquoten und hoher Teilzeitanteile hohe Aktivierungspotentiale vorhanden:

- bei älteren Arbeitskräften (geringe Erwerbsbeteiligung, vgl. Abbildung 3),
- bei Frauen generell (hoher Teilzeitanteil, geringere Erwerbsbeteiligung, (vgl. Abbildung 3)
- bei Arbeitskräften (vor allem Frauen) die Kinderbetreuungs- und Pflegeaufgaben wahrnehmen (geringe Erwerbsbeteiligung, hoher Teilzeitanteil (vgl. Mahringer et al., 2012), in Teilzeitbeschäftigung zum Teil weniger qualifizierte Tätigkeiten (vgl. Horvath et al., 2012)
- bei gering Qualifizierten (vgl. Abbildung 3 und thematische Ziel 9)
- Arbeitskräfte mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder einer Behinderung (geringe Erwerbsbeteiligung, hohes Risiko von persistenter Arbeitslosigkeit, vgl. thematisches, Ziel 9)

Darüber hinaus stellen die bessere und qualifikationsadäquate Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt besondere Herausforderungen dar.

c) Jugendbeschäftigung

Bei Jugendlichen bestehen die Herausforderungen in erster Linie in der vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit und in der Sicherung der Ausbildung und ihrer Qualität. Während bei Jugendlichen die Erwerbsbeteiligung wegen der Zunahme tertiärer Bildungswege tendenziell leicht abnehmen wird, liegen die Herausforderungen hier eher in der Sicherung der Bildungsqualität, wie die relativ hohen Drop-out Raten ebenso zeigen, wie die Ergebnisse der PISA-Tests der OECD. Das gilt besonders für die Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund und den ausbildungsadäquaten Einsatz von MigrantInnen (Biffl et al. 2012). Eine für Österreich spezifische Herausforderung stellen die strukturellen Probleme im dualen Ausbildungssystem dar, die die Leistungsfähigkeit dieses in vielen Bereichen erfolgreichen Systems reduzieren (vgl. Lutz et al. 2007, Weißbuch Teilstudie 14).

d) Strukturwandel und Weiterbildung

Aus- und Weiterbildung stellt auch eine wesentliche Herausforderung im Kontext des strukturellen Wandels dar. Tätigkeiten und damit verbundene Ausbildungsanforderungen sind einem ständigen und raschen Wandel unterworfen (vgl. Horvath et al., 2012). Diese Umorientierung trifft nicht nur Arbeitslose sondern auch Beschäftigte, besonders in innovierenden Unternehmen. Aus- und Weiterbildung spielt aber auch für die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung eine wesentliche Rolle. In allen Altersgruppen, aber besonders bei Älteren steigt die Beschäftigungsquote markant mit dem Ausbildungsniveau.

Die zunehmende Flexibilisierung von Arbeitskräften und damit die Heterogenität der Bedingungen unter denen Erwerbsarbeit stattfindet ist beispielsweise an der zunehmenden Bedeutung von Teilzeitarbeit, geringfügiger Tätigkeit, Überlassung von Arbeitskräften, Niedriglohnbeschäftigung abzulesen. Eine tendenzielle Spaltung des Arbeitsmarktes in Hinblick auf Stabilität, Bezahlung und Karriereaussichten wirft Fragen von Inklusion und Armutsgefährdung auf (vgl. Guger, 2007). Es besteht die Gefahr, dass Aufwärtsmobilität schwierig ist und dadurch dauerhafte Benachteiligungen entstehen. Instabile Beschäftigungsbeziehungen bringen für die betreffenden Personen Nachteile mit sich, die sich auf die weiteren Beschäftigungschancen sowie auf die soziale Absicherung auswirken. Unter anderem reduziert die geringe betriebliche Einbindung die Teilnahme an betrieblichen Weiterbildungen und natürlich auch die Aufstiegsmöglichkeiten. Andererseits sind atypische Beschäftigungsformen, Niedriglohn- und Teilzeitbeschäftigung ungleich verteilt, beispielsweise haben Frauen in diesen Erwerbsformen durchwegs wesentlich höhere Beschäftigungsanteile (vgl. Lutz et al. 2010). Dieser Nachteil in der Erwerbskarriere spiegelt sich nicht zuletzt im Gender-pay-gap wider (vgl. Böheim et al., 2011).

Ziele der Beschäftigungspolitik

Von den fünf Hauptzielen der Strategie Europa 2020 spricht jenes einer Beschäftigungsquote der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren von 75 % unmittelbar auch den Zielbereich der Beschäftigungspolitik an. Zudem können von der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Beiträge zu den Zielen der Reduktion der SchulabbrecherInnen sowie der armutsgefährdeten Personen geleistet werden.

Im Nationale Reformprogramm 2011 und 2012 (NRP vgl. Bundeskanzleramt 2011, 2012) werden die EU-weiten Ziele für Österreich konkretisiert. In Bezug auf das Be-

beschäftigungsquotenziel hat sich Österreich das Erreichen von mindestens 77% Beschäftigungsquote in der Bevölkerung zwischen 20 und 64 vorgenommen. Zum Kernziel Beschäftigung sind folgende Herausforderungen benannt:

- Arbeitsmarktbeteiligung älterer ArbeitnehmerInnen
- Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen
- Arbeitsmarktbeteiligung von Jugendlichen, Personen mit Migrationshintergrund und Niedrigqualifizierten
- Qualität der Arbeit

Auch die Empfehlungen des Rates zum NRP für Österreich sprechen ähnliche Schwerpunkte an. Neben Maßnahmen zur Senkung der Steuerbelastung auf Arbeit – besonders im Niedriglohnbereich – werden zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer Anpassungen in den Zugangsbedingungen zu Pensionen empfohlen (Harmonisierung des gesetzlichen Pensionsalters für Frauen und Männer zeitlich vorzuziehen, die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu verbessern und die Umsetzung der neuen Reformen zur Beschränkung der Inanspruchnahme von Frühpensionsregelungen zu überwachen (vgl. Europäische Kommission, 2012). Zudem wird empfohlen, Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigungsquote für ältere ArbeitnehmerInnen und für Frauen generell zu ergreifen. Dabei wird explizit auf den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen verwiesen. Thematisiert werden in diesem Zusammenhang auch der hohe Gender-Pay-Gap in Österreich und die mangelnde Aufteilung von Betreuungstätigkeiten zwischen den Geschlechtern.

In Bezug auf die Zielbereiche der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sind insbesondere auch die Zielsetzungen und Maßnahmenfelder im Bereich des Nationalen Aktionsplans für die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt (BKA 2010) relevant:

- Diversifizierung von Bildungswegen und Berufswahl
- Erhöhung der Chancen am Arbeitsmarkt, der Erwerbsbeteiligung und der Vollzeitbeschäftigung von Frauen sowie Infrastruktur für Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Steigerung des Frauenanteils in Führungspositionen
- Reduktion der Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen

Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik weist Schnittstellen zu vielen anderen Politikbereichen auf. Der unmittelbare Einfluss der Situation auf Gütermärkten auf den Arbeitsmarkt beweist das ebenso wie die vielfältigen Möglichkeiten durch Gestaltung etwa der Bildungs-, Familien- oder der Sozialpolitik das Arbeitskräfteangebot zu steuern.

Maßnahmenbündel der öffentlichen Hand unter besonderer Berücksichtigung von Investitionen bzw. deren Förderung

Österreich wendet im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik ein differenziertes Angebot von Maßnahmen an. Mit einem Ausgabenanteil von 0,7% des BIP (2011) liegt Österreich – trotz geringer Arbeitslosigkeit – im EU-Mittelfeld. Ein breites Set von Maßnahmen zur Beratung, Aktivierung und Orientierung, Qualifizierung sowie Beschäftigung werden für Arbeitslose angeboten. Aus Mitteln des ESF werden einige Segmente des Angebots für bestimmte Zielgruppen finanziert.

a) Arbeitsmarktbeteiligung älterer ArbeitnehmerInnen

Maßnahmen zum Bereich Arbeitsmarktbeteiligung älterer ArbeitnehmerInnen behandeln folgende Aspekte:

- Rechtliche Bestimmungen zum Pensionsübertritt: z.B. Einheitliches Pensionskonto (Kontogutschriftspension), Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen und Erhöhung des Abschlages für Frühpension ab dem 62. Lebensjahr (Korridorpension).
- Förderung der Gesundheit und Rehabilitation: Ausweitung von beruflicher Rehabilitation, Beratungen im Rahmen von „fit2work“, die Gesundheitsstraße mit angelagerten Pilotprojekten.
- Arbeitsplatzgestaltung: alter(n)sgerechte Arbeitsgestaltung und Präventionsmaßnahmen nach dem ArbeitnehmerInnenschutzgesetz, Reform des Altersteilzeitmodells, Schwerpunkt auf altersgerechte Gestaltung der Arbeitsplätze im Rahmen der Qualifizierungsberatung und Flexibilitätsberatung für Betriebe.

b) Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen

Wichtige Ansatzpunkte des NRP, um Barrieren der Erwerbsbeteiligung für Frauen abzubauen, sind:

- Die Bereitstellung einer quantitativ ausreichenden und qualitativ hochwertigen sowie leistbaren Kinderbetreuung, die Verbesserung der Integration von Wiedereinsteigerinnen in den Arbeitsmarkt, Maßnahmen, die die Motivation von Vätern erhöhen, in Karenz zu gehen sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Altenpflege.
- Betreuungsinfrastruktur und Finanzierung: Schaffung eines Pflegefonds, Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen (besonders für unter 3jährige und Ganztagsbetreuung in Schulen). Die dadurch entstehende Belastung für die Kommunen ist in der Umsetzung zu berücksichtigen.
- Segmentierung: Frauenquote für Aufsichtsräte von Unternehmen mit mindestens 50% staatlicher Beteiligung, Programm „Frauen in Technik“.
- Einkommen: Verpflichtende Einkommensberichte in Betrieben, Gehaltsrechner.
- Wiedereinstieg: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Erleichterung des Wiedereinstiegs nach Babypause, einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld zur Verbesserung der Anreize zur Väterbeteiligung.
- Gender Budgeting: z.B. in Gemeinden.

c) Arbeitsmarktbeteiligung von Jugendlichen, Personen mit Migrationshintergrund und Niedrigqualifizierten

Im NRP wird die Unterstützung Österreichs zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit auf EU-Ebene im Sinne einer europäischen Jugendinitiative festgehalten. Maßnahmenbereiche in diesem Schwerpunkt für Jugendliche aus dem Nationalen Reformprogramm betreffen:

- Ausbildungsgarantie – Überbetriebliche Lehrwerkstätten
- Beratungsangebote: Jugendcoaching (schulabbruchgefährdete SchülerInnen) Lehrlingscoaching (u.a. zur Vermeidung von Lehrabbrüchen)
- Unterstützungsinstrumente für die Lehrlingsausbildung in den Betrieben

-
- Jugend-Implacementstiftung „Just NEU“, Produktionsschulen

d) Personen mit Migrationshintergrund

Im NRP wird die vergleichsweise schwierige Arbeitsmarktsituation von MigrantInnen festgehalten: Ihre Erwerbsverläufe sind häufigen Wechseln zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung gekennzeichnet. Daher setzt die Arbeitsmarktpolitik in den kommenden Jahren auf Maßnahmen, die eine möglichst nachhaltige Beschäftigungsintegration ermöglichen. Sie wurden daher als eigene Zielgruppe in die Zielvorgaben an das Arbeitsmarktservice (AMS) aufgenommen und ab dem Jahr 2012 wird der Migrationshintergrund von arbeitslos oder arbeitssuchend vorgemerkten Personen ermittelt. Besondere Priorität dabei soll auch der Erwerb von Basisqualifikationen haben.

Weitere Maßnahmenbereiche betreffen: Krienergeleitetes Zuwanderungssystem „Rot-Weiß-Rot Karte“ sowie leichtere Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen.

e) Qualität der Arbeit

Im NRP angeführte Maßnahmen zur Qualität der Arbeit betreffen einzelne Aspekte dieses Themenkomplexes:

- Das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSDB-G) dient der Sicherung gleicher Arbeits- und Lohnbedingungen für alle in Österreich tätigen ArbeitnehmerInnen. Durch seine Zielrichtung ist das LSDG-B auch geeignet, einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten, da mit diesem Gesetz sichergestellt werden soll, dass Beschäftigte ihren Lohn auch tatsächlich erhalten.
- Durch die Bildungskarenz haben ArbeitnehmerInnen die Möglichkeit, sich im Rahmen ihres bestehenden Arbeitsverhältnisses für die Dauer von mindestens zwei Monaten bis zu einem Jahr freustellen zu lassen, um sich weiterzubilden. Die Bildungskarenz dient dem Erwerb von Zusatzqualifikationen und Fertigkeiten und ist ein wichtiges Instrument zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit.

Wichtigste AkteurInnen

Hauptverantwortung für die Arbeitsmarktpolitik in Österreich trägt das BMASK und in dessen Auftrag und auf Basis der Zielvorgaben das AMS Österreich mit seinen Länderorganisationen und regionalen Geschäftsstellen in den Bezirken. Neben den Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz wird der überwiegende Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich vom AMS getragen, das in seinen Aufsichts- und Steuerungsstrukturen sowohl die Gebietskörperschaften als auch die Sozialpartnerinstitutionen einbindet. Nicht zuletzt mit Einbindung arbeitsfähiger BezieherInnen der bedarfsorientierten Mindestsicherung in die Vermittlungs-, Beratungs- und Betreuungstätigkeit des AMS sowie dessen Rolle bei Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation kommen zusätzliche Aufgaben und Zielgruppen auf das AMS zu.

Neben dem AMS verantworten eine Reihe weiterer Institutionen die Umsetzung arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch Maßnahmen, die für bestimmte Initiativen oder Zielgruppen oder in regionalen Zusammenhängen zuständig sind.

- Im Kompetenzbereich des BMASK nimmt das Bundessozialamt mit seinen Landesstellen eine wesentliche Funktion zur Umsetzung von Maßnahmen für Menschen mit Behinderung (nach dem Behinderteneinstellungsgesetz) wahr.
- Länder, teilweise auch Gemeinden (insbes. Städte),

- Territoriale Beschäftigungspakte (Territorial Employment Pacts TEPs) sind wichtige Koordinations- und teilweise auch Umsetzungsstrukturen, die im österreichischen ESF-Programm unterstützt werden, Arbeitsinspektorate (Gesundheitsschutz, Beratung),

An den Schnittstellen zu anderen Politikbereichen:

- BMUK für Bildungsmaßnahmen / Maßnahmen für Jugendliche im schulischen Bereich, Nachholen von Bildungsabschlüssen, Lebenslanges Lernen
- BMWJF (familienpolitische Aspekte, Jugendliche, Wirtschaftspolitik)
- BMI (Integration)
- BKA (Frauen)
- Sozialversicherungsträger (Schnittstellen Gesundheit und Pension)

Verhältnis des Politikfeldes zur Europa 2020 Strategie

Die nationalen Strategien zur Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität von Arbeitskräften korrespondieren mit jenen der Europa-2020 Strategie. Sie setzen in vielen Bereichen auch zusätzliche Aktivitäten und greifen die Empfehlungen des Rates auf bzw. nehmen in der Strategie darauf Bezug. Die Strukturfonds und da vor allem der ESF leisten einen kleinen aber fokussierten Beitrag zur Strategie und konnten in einigen Maßnahmenbereichen auch eine klare Messung von Wirkungen vorlegen.

3.9 Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut

Darstellung der aktuellen strukturellen Herausforderungen

Der Anteil der Ausgrenzungsgefährdeten auf Basis von EU-SILC laut EUROSTAT lag in Österreich im Jahr 2010 bei 1,372 Mio. Personen, das waren 16,6% der Bevölkerung (mit 95% Wahrscheinlichkeit liegt die Zahl zwischen 1,3 und 1,5 Millionen). Ausgrenzungsgefährdete sind neben den armutsgefährdeten Personen jene Personen bis zum Alter von 60 Jahren die in einem (nahezu) Erwerbslosenhaushalt leben. Die letzte Gruppe der Ausgrenzungsgefährdeten sind jene, in Haushalten mit vier oder mehr materiellen Deprivationsmerkmalen (aus insgesamt 9 Merkmalen). Die materielle Armutsgefährdungsquote liegt in den letzten Jahren relativ konstant zwischen 12-13%. Die Ausgrenzungsgefährdeten im Sinne des Europa-2020-Zieles umfassen neben den Armutsgefährdeten (zwischen 912.000 und 1,096.000 Personen) rund 400.000 Personen mit Einkommen über der Gefährdungsschwelle aber materieller Deprivation bzw. überwiegende Erwerbslosigkeit (BMASK, 2011²³).

In der zeitlichen Entwicklung war ein temporärer Anstieg der Zahl der Ausgrenzungsgefährdeten zu beobachten. Bis 2008 erhöhte sich die Zahl der Personen, die von erheblicher materieller Deprivation betroffen waren, aufgrund des Anstiegs der Lebenshaltungskosten besonders stark. In den darauf folgenden Jahren verringerte sich die Zahl um 32.000 Personen. Auch die Zahl der Armutsgefährdeten die von keiner zusätzlichen Problemlage betroffen war, war rückläufig. Der Anteil der Personen die von zwei oder mehr Problemlagen betroffen sind, ist demgegenüber konstant geblieben.

Im Ländervergleich rutsche Österreich bei der Ausgrenzungsgefährdung bis 2008 vom 5. auf den 8. Rang und verbesserte sich bis 2010 wieder auf Rang 4. Im Jahr 2010

²³ BMASK, 2011: Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich Ergebnisse aus EU-SILC 2010. Personen in Ein-Eltern-Haushalten (28%).
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/index.html

hatten Tschechien, Schweden und die Niederlande eine geringere Ausgrenzungsgefährdung als Österreich.

Vergleichsweise häufiger ausgrenzungsgefährdet sind Kinder und Jugendliche sowie ältere Frauen, ebenso AlleinerzieherInnen und Mehrkinderfamilien bzw. formal Geringqualifizierte oder Hilfsarbeitskräfte sowie Niedriglohnbeschäftigte oder Haushalte mit höchstens geringer Erwerbsbeteiligung. Außerdem erhöhen Arbeitslosigkeit, die Abhängigkeit von Sozialleistungen, die Nicht-Erwerbsfähigkeit auf Grund von Behinderung (bei Personen im Erwerbsalter) sowie ausländische Herkunft das Ausgrenzungsrisiko. Insgesamt sind Frauen häufiger als Männer von Ausgrenzung gefährdet.

Die höchsten monetären Armutsgefährdungsquoten haben Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft (31%), Personen in Ein-Eltern-Haushalten (28%) und PensionistInnen (26%). Erwerbsarbeit reduziert die Armutsgefährdung, verhindert sie aber nicht: Gemäß EU-SILC waren 2010 206.000 Personen trotz Erwerbstätigkeit armutsgefährdet, das sind 4% der Vollzeiterwerbstätigen. Bei Arbeitslosigkeit im Ausmaß von 6 Monaten erhöht sich die Armutsgefährdungsquote auf 16%.

Die Herausforderungen zur Reduktion der Ausgrenzungsgefährdeten liegen sowohl darin, die Gruppe der Erwerbsbevölkerung mit ihren Kindern zu erreichen, aber auch die Gruppe der Pensionsgeneration, allen voran Frauen. Maßnahmen zur stärkeren Arbeitsmarktintegration (vgl. Kapitel 2.3.8) bedürfen einer Ergänzung für die Zielgruppen der Noch-Nicht und Nicht-Mehr Erwerbsbevölkerung.

Insgesamt können die ausgrenzungsgefährdeten Personen in sieben unterschiedliche Teilgruppen zusammengefasst werden. (1) Armutsgefährdete ohne materieller Deprivation (ohne Erwerbslosenhaushalte), (2) Armutsgefährdete mit materiell Deprivierte (ohne Erwerbslosenhaushalte), (3) Armutsgefährdete und Erwerbslosenhaushalte ohne materielle Deprivierte, (4) Armutsgefährdete und Deprivierte in Erwerbslosenhaushalte, (5) materiell Deprivierte, (6) Erwerbslosenhaushalte ohne Armutsgefährdung und Deprivation, (7) Erwerbslosenhaushalte mit materieller Deprivation (ohne Armutsgefährdung) (BMASK, 2011, S. 98ff). Armutsgefährdete ohne materielle Deprivation (ohne Erwerbslosenhaushalte sind mit rund 641.000 Personen die größte Gruppe (Gruppe 1), gefolgt von den rund 211.000 Personen in Erwerbslosenhaushalten ohne Armutsgefährdung und ohne Deprivation.

Die in vieler Hinsicht ähnlichen Herausforderungen in Bezug auf die Ziele „Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität von Arbeitskräften“ und „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ wurden im vorherigen Abschnitt dargestellt.

Ziele (strategisch und operativ)

In der Europa 2020-Strategie wird erstmalig eine quantitative Vorgabe für die Senkung von Armut und Ausgrenzung auf europäischer Ebene gegeben (Sozialbericht 2009/2010). Konkret wurde für das thematische Ziel 9 „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ das „target“ formuliert, die Zahl der Menschen, die von Armut und Ausgrenzung bedroht sind, um mindestens 20 Millionen zu senken“.

Zur Erfassung dieser Zielgruppe bzw. zur Messung von Fortschritten werden die Indikatoren „Armutsgefährdung“, „erhebliche materielle Deprivation“ und „Haushalte mit sehr niedriger Erwerbstätigkeit“ laufend überprüft.

Dieses Hauptziel wird – unter Berücksichtigung der Ausgangslage und ihrer nationalen Gegebenheiten – in nationale Ziele und einem von der Ist-Situation ausgehenden ent-

sprechenden Anpassungspfad im nationalen Reformprogramm konkretisiert. Zudem wird jährlich über die Umsetzung berichtet. Als Ziel wurde formuliert, die Anzahl der Personen in armuts- und ausgrenzungsgefährdeten Haushalten in Österreich innerhalb von 10 Jahren um mindestens 235.000 zu reduzieren; das entspricht einer jährlichen Reduktion der Ausgrenzungsgefährdeten von 23.500 Personen bzw. um 1,71% der heute Ausgrenzungsgefährdeten. Diese Zielerreichung soll in Verbindung mit Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung und Bildung erfolgen.

Auf Basis der Ziele und der Umsetzung der nationalen Reformprogramme werden von der Europäischen Kommission bzw. dem Rat Empfehlungen für die nationale Wirtschaftspolitik ausgesprochen. Konkret werden in der Empfehlung vom Mai 2012²⁴⁾ folgende Aspekte aufgezeigt, die ebenfalls für das Ziel, die Zahl der ausgrenzungsgefährdeten Personen zu reduzieren, relevant erscheinen:

- „Schritte unternimmt, [...] den hohen geschlechtsspezifischen Lohnunterschied reduziert und Vollzeitbeschäftigungsmöglichkeiten für Frauen schafft, insbesondere durch den Ausbau von Betreuungseinrichtungen für Kinder und Angehörige“ bzw.
- „weitere Maßnahmen ergreift, um die Bildungsergebnisse zu verbessern, insbesondere bei benachteiligten jungen Menschen [...]“.

Maßnahmenbündel der öffentlichen Hand unter besonderer Berücksichtigung von Investitionen bzw. deren Förderung

Konkret wurden im Nationalen Reformprogramm 2012 folgende Maßnahmen angeführt, die dazu beitragen sollen, die Zahl der ausgrenzungsgefährdeten Personen bis 2020 zu reduzieren:

- Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit durch eine Verbesserung der Erwerbsbeteiligung armuts- und ausgrenzungsgefährdeter Gruppen im erwerbsfähigen Alter:
 - Maßnahmen zur Verbesserung der Erwerbsbeteiligung armuts- und ausgrenzungsgefährdeter Gruppen im erwerbsfähigen Alter
 - Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung; soziale Eingliederung langzeitarbeitsloser Risikogruppen
 - Lohnsubventionen und Eingliederungsbeihilfe für ältere Langzeitbeschäftigungslose
 - Qualifizierungsmaßnahmen, Verbesserung der Arbeitsqualität
- Maßnahmen zur Gesundheitsförderung und Prävention am Arbeitsmarkt und verstärkte Arbeitsmarkt(re)integration von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Menschen mit Behinderung:
 - proFITNESS: Gesunde MitarbeiterInnen — Gesundes Unternehmen
 - Berufliche REHA über AMS ab 2014
 - Berufliche Assistenzen (gleichzusetzen mit „Begleitende Hilfen“) für Menschen mit Behinderung: individuelle Beratung und Begleitung von Jugendlichen an der Schnittstelle zwischen Schule und Beruf („Jugendcoaching“)
- Reduktion der frauenspezifischen Benachteiligung in den Bereichen Einkommen und Erwerbsbeteiligung

²⁴⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_austria_de.pdf

- Erhöhung der Einkommenstransparenz
- Verbesserung des Betreuungsangebots für Kinder und pflegebedürftige Angehörige
- Förderung der Väterkarenz
- Bekämpfung der Kinder- und Jugendarmut und der Vererbung von Armut
 - Aktive Maßnahmen zur Senkung der SchulabbrecherInnenquote
 - Frühzeitige sprachliche Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund
 - Ausbildungsgarantie
 - Jugendcoaching
- Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
 - Kostenloses verpflichtendes Kindergartenjahr
 - Ausbau der Kinderbetreuungsangebote und (ambulanter) Pflegebetreuungs-einrichtungen
 - Ausweitung der Ganztagesbetreuung an Schulen

Als Meilensteinprojekte und neue Initiativen wurden angeführt:

- Pflegefonds
- Bedarfsorientierte Mindestsicherung
- Plattform Armutsbekämpfung
- Jugendcoaching
- Arbeitsmarktoffensive
- Verbesserte Arbeitsmarkteinbindung von gesundheitlich beeinträchtigten Personen
- Bekämpfung der Kinderarmut: kostenloses verpflichtendes Kindergartenjahr und Ausbau der Ganztagesbetreuung

Die erwartete Zielerreichung zur Reduktion der Zahl ausgrenzungsgefährdeter Personen wird maßgeblich von gesetzten Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung und Bildung getragen. Außerdem soll der Prozess durch die Einbeziehung aller relevanten Betroffenen durch regelmäßige Plattfortreffen unterstützt werden.

Das am Versicherungsprinzip orientierte österreichische Sozialsystem kann bei mangelnder Arbeitsmarktintegration die Ausgrenzungsgefährdung erhöhen. Über den Lebenszyklus braucht es somit (a) Maßnahmen im Ausbildungs- und Bildungsbereich die eine mangelnde Arbeitsmarkt-Integration von vornherein verhindern helfen, (2) Schritte, um die vorhandenen Integrationschwächen zu reduzieren und (3) in der Pensionsphase erlebte Integrationsmängel kompensieren. Notwendige Maßnahmen betreffen sowohl das Angebot an Dienstleistungen (Aus/Bildung, Gesundheit, Pflege) als auch monetäre Transfers (wie etwa die bedarfsorientierte Mindestsicherung). Gleichzeitig sind aus budgetären Gründen die Mittel in den einzelnen Bereichen sehr knapp.

Wichtigste AkteurInnen (auf allen räumlichen Ebenen)

Reduktion der Ausgrenzungsgefährdung geht Hand in Hand mit dem Beschäftigungsförderungsziel, damit überschneidet sich eine Vielzahl der AkteurInnen: BMASK, AMS darüber hinaus BMUKK, die Länder und Gemeinden für den Bereich der Pflegedienstleistungen und der Mindestsicherung.

Verhältnis des Politikfeldes zur Europa 2020 Strategie

Um das Ziel zu erreichen, die Zahl der ausgrenzungsgefährdeten Personen zu reduzieren ist die Verschränkung mit anderen Politikbereichen ein unverzichtbarer Bestandteil. Soziale Aspekte können niemals losgelöst von arbeitsmarkt- bzw. bildungs- bzw. geschlechtsspezifischen Rahmenbedingungen betrachtet werden. Beispielsweise kann eine Verringerung der Zahl arbeitsmarktferner Personen auch die Zahl der Armutsgefährdeten reduzieren oder reduzierte Wohnkostenbelastung trägt zu weniger Deprivation bei.

Die EU-Indikatoren zur Ausgrenzungsgefährdung liefern einen ersten Einblick in die Problemlagen. Zusätzliche nationale Indikatoren, wie im Sozialbericht 2009/10 angeführt²⁵), die über die EU-Indikatoren hinausgehen und Informationen zur Ausgrenzungsgefährdung in einem höheren Detailgrad liefern, können die Maßnahmengestaltung und -ausführung noch zusätzlich unterstützen. Darüber hinaus können durch nationale Indikatoren länderspezifische Problemfelder sichtbar gemacht werden, die auf europäischer Ebene nur unzureichend erfasst werden. Dazu zählen auch Bereiche wie beispielsweise die Wohnintegration, die in Österreich traditionell eine große Bedeutung hat (Sozialbericht 2009/10).

3.10 Bildungspolitik

Darstellung der aktuellen strukturellen Herausforderungen

Unter dem Kernziel Bildung im Österreichischen Reformprogramm 2011 werden die wichtigsten Herausforderungen und Maßnahmen genannt:

1. Steigerung der Bildungsbeteiligung, Vorbereitung auf das Studium und Erhöhung der Mobilität im tertiären Sektor

Laut Fortschrittsbericht zum strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“) und begleitender Länderstudie für Österreich²⁶ hat Österreich in der tertiären Bildung eine längerfristige Mobilität von 4,3% der StudentInnen pro Jahr, sowie eine kurzfristige über das EU Erasmus Programm von 1,4% der StudentInnen in 2008/2009. Die Mobilität der in Österreich Studierenden, Lehrenden und Trainierenden wird vor allem über das EU Programm für Lebenslanges Lernen gefördert. Zusätzlich gibt es nationale Leistungsvereinbarungen zwischen Universitäten und BMBWF zur Unterstützung von der internationalen Mobilität. Österreich ist sehr attraktiv für ausländische StudentInnen und hatte 2010 22% ausländische DoktoratstudentInnen.

²⁵Siehe auch BMASK, Statistik Austria, 2009, Armutsgefährdung in Österreich: EU-SILC 2008 – Eingliederungsindikatoren. Sozialpolitische Studienreihe des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Band 2, Wien.

²⁶Analysis of the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET2020) - Country analysis Austria

2. Erhöhung der Anzahl der AbsolventInnen naturwissenschaftlich-technischer Studienrichtungen

In Österreich sind die sogenannten MINT (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik)-Fächer unzureichend ausgebaut. Durch zusätzliche Mittel (40 Mio. Euro in 2011 und 2012) für MINT und Massenfächer werden Verbesserungen in der Lehre erzielt und MINT-Projekte finanziert.

3. Verbesserung des Bildungsniveaus und Senkung der SchulabbrecherInnenquote

Laut Fortschrittsbericht zum ET 2020 und begleitender Länderstudie für Österreich²⁷, sind SchülerInnen mit Migrationshintergrund von niedrigen schulischen Qualifikationen sowie vom Schulabbruch in Österreich besonders betroffen. MigrantInnen haben eine 3,5-mal höhere Wahrscheinlichkeit die Schule frühzeitig abzubrechen als ÖsterreicherInnen. (22,1% verglichen mit 6%). Dies hängt mit der starken Korrelation zwischen Bildungsniveau und sozio-ökonomischem Hintergrund zusammen. Besonders in städtischen Regionen scheint das eine nach unten gerichtete Selektion der Kinder mit einem benachteiligten sozio-ökonomischen Hintergrund zu bewirken und reduziert die de facto Durchlässigkeit zwischen sekundärer Schulbildung und Ausbildungswege.

Österreich hat sich das Ziel einer SchulabbrecherInnenquote von 9,5% bis 2020 gesetzt. Derzeit (2010) liegt sie bei 8,7%. Dadurch, dass schulische Nachteile sich von einem sehr frühen Alter abzeichnen wäre ein wichtiger Beitrag die Erhöhung des Kindergartenbesuchs von Kindern mit Migrationshintergrund.

Österreich liegt hinter dem EU-Schnitt im Bereich tertiärer Bildung (23,5% im Vergleich zu 33,6% bei den ISCED Niveaus 5 und 6) wobei Österreich traditionell seine höher qualifizierten Arbeitskräfte aus den berufsbildenden Schulen mit ISCED Niveau 4a holt. Besonders auffällig sind die hohe Studium-Drop-Out-Quoten (bei 40%) und das obwohl die Studiengebühren weitgehend abgeschafft wurden und die Stipendien 2008 und 2009 erhöht wurden.

Es gibt, laut Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (OAR), Dachorganisation der Behindertenverbände Österreichs, keine ausreichende Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der Bildung (Barrierefreiheit in Ausbildungsstätten, Unterstützungsmaßnahmen, keine inklusive Bildung). Dies führt zu einem schlechteren Bildungsniveau, Schlechterstellung auf dem Arbeitsmarkt und Armutsgefährdung.

4. Attraktivität, Qualität und Durchlässigkeit der beruflichen Bildung

Die Veränderungen des Arbeitsmarktes stellen das duale Berufsausbildungssystem vor neuen Herausforderungen. Umstrukturierungen am Arbeitsmarkt bringen Änderungen in der Nachfrage nach beruflichen Qualifikationen mit sich. Im Dienstleistungsbereich werden andere Qualifikationen nachgefragt als im primären und sekundären Bereich. Gleichzeitig geht das Angebot an Lehrplätzen zurück. Das duale Erstausbildungssystem ist gefordert, Jugendliche mit formalen Basisqualifikationen auszustatten und das Bildungsniveau von Lehrlingen zu erhöhen um diese für die Integration in den Arbeitsmarkt und in das Weiterbildungssystem auszurüsten.

²⁷ Analysis of the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET2020) - Country analysis Austria

Ziele der Bildungspolitik

Unter dem Kernziel Bildung im Österreichischen Reformprogramm 2011 wird die nationale Zielsetzung folgendermaßen beschrieben:

„Es wird angestrebt, bis zum Jahr 2020 die SchulabbrecherInnenquote auf 9,5% zu senken und den Anteil der 30- bis 34-Jährigen, die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben oder über einen gleichwertigen postsekundären Abschluss (ISCED4a) verfügen, auf 38% zu erhöhen.“²⁸

Allerdings soll berücksichtigt werden, dass eine Erhöhung der AkademikerInnenquote auf 38% eine adäquate Schaffung von AkademikerInnen-Arbeitsplätzen mit entsprechender Entlohnung voraussetzt. Im öffentlichen Dienst ist dies angesichts der allgemein angespannten Budgetsituation und Notwendigkeit von Dienstposteinsparung unfinanzierbar.

Unter den einzelnen Maßnahmen werden folgende Ziele verfolgt:

1. **Steigerung der Bildungsbeteiligung, Vorbereitung auf das Studium und Erhöhung der Mobilität im tertiären Sektor**
 - Steigerung der Bildungsbeteiligung (Sekundar- und Tertiärbereich) sowie der Mobilität im tertiären Sektor u.a. durch die Steigerung der Effektivität der Studienwahlberatung
2. **Erhöhung der Anzahl der AbsolventInnen naturwissenschaftlich-technischer Studienrichtungen**
 - Ein ausreichendes Angebot an AbsolventInnen mathematisch-naturwissenschaftlicher und technischer Studiengänge durch die Vernetzung von Schulen mit universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Unternehmen zu erreichen.
3. **Verbesserung des Bildungsniveaus und Senkung der SchulabbrecherInnenquote**
 - Steigerung der Chancengerechtigkeit und die Anhebung des Qualifikationsniveaus, insb. bei MigrantInnen durch:
 - Grundkompetenzen von MigrantInnen in Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (ab 2011);
 - Vernetzung von Lernzentren für MigrantInnen zur Entwicklung niederschwelliger, qualitativer Angebote für MigrantInnen (wird bereits umgesetzt);
 - Weiterentwicklung niederschwelliger Informations- und Bildungsangebote der Erwachsenenbildung für MigrantInnen
4. **Attraktivität, Qualität und Durchlässigkeit der beruflichen Bildung**
 - Die weitere Steigerung der Attraktivität, Durchlässigkeit und Qualität der beruflichen Bildung auf allen Ebenen.

²⁸ Europa 2020, Österreichisches Reformprogramm 2011, April 2011

Maßnahmenbündel der öffentlichen Hand unter besonderer Berücksichtigung von Investitionen bzw. deren Förderung

Im Rahmen des Thematischen Ziels 10 Lebenslanges Lernen werden bisher erfolgreichen Maßnahmen weiterentwickelt bzw. transferiert. Modifizierungen und Neuausrichtungen sind auch geplant.

Im **Schulbereich** bilden die ESF-Förder- und Unterstützungsmaßnahmen im Bereich der „Drop-Outbekämpfung“ (Verringerung der Zahl der SchulabbrecherInnen) einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung dieser Vorhaben, v.a. in Hinblick auf die Integration der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt und die Erhöhung der Berufs- und Lebenschancen benachteiligter Jugendlicher, v.a. etwa auch im Bereich der MigrantInnen.

Aber auch in anderen bildungspolitischen Bereichen kann der ESF wichtige Unterstützung für die Umsetzung innovativer Projekte leisten (Bildungsstandards, NQR, Bildungs- und Berufsberatung, Schulsozialarbeit; Nachholen von Bildungsabschlüssen, Kompetenzorientiertes Unterrichten, LehrerInnenfortbildung ...).

Im Bereich **Erwachsenenbildung** (EB) soll mithilfe des ESF der Zugang zu LLL insbesondere für Benachteiligte verbessert, die Qualifikation der Beschäftigten erhöht und bei den Nichtbeschäftigten durch gezielte Weiterbildungsmaßnahmen die Beschäftigungsfähigkeit erhöht werden:

- Abbau von Bildungsbarrieren, Motivation für Weiterbildung: aufsuchende Bildungsberatung für spezifische Zielgruppen, Integration von Drop-Outs in Bildung und Beruf durch kompetenzorientierte Beratung und Coaching
- Erhöhung des Bildungsniveaus und Steigerung des Anteils bisher unterrepräsentierter Gruppen: Schnittstellen insbesondere Pflichtschulabschluss zu (Berufs-)Reifeprüfung oder Studienberechtigungsprüfung, Erhöhung des Anteils an Studienberechtigten; damit Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit
- Community-orientierte Ansätze in der Erwachsenenbildung zur Erreichung benachteiligter Zielgruppen als Beitrag zum Abbau von Armut und Ausgrenzung
- Innovationsförderung: Lernmodelle, (virtuelle) Lernumgebungen; in Kooperation mit Forschungsinstitutionen
- Erhöhung des Anteils der MigrantInnen im Bereich TrainerInnen, BildungsberaterInnen, ProjektmanagerInnen
- Flächendeckende Professionalisierung und Qualitätsentwicklung in der Erwachsenenbildung

Auch Menschen mit Behinderungen sollten in Bildungsmaßnahmen berücksichtigt werden und eigene Maßnahmen müssen eingeführt werden (auch in LLL).

Im Bereich **Wissenschaft** bilden die kofinanzierten Studienabschlussstipendien und Kinderbetreuungszuschüsse besonders wirksame Instrumente zur Verringerung von Studienabbrüchen mit einem relativ geringen Finanzierungsaufwand. Es werden nicht gesamte Studien, sondern die zeitintensiven Studienabschlussphasen gefördert. Die Instrumente helfen die AkademikerInnenquote zu erhöhen.

Verhältnis des Politikfeldes zur Europa 2020 Strategie

ET 2020 legte 2009 vier Ziele fest:

- Verwirklichung von lebenslangem Lernen und Mobilität,

- Verbesserung der Qualität und Effizienz des Bildungsangebots,
- Förderung von Gerechtigkeit und aktivem Bürgersinn,
- Förderung von Innovation, Kreativität und unternehmerisches Denken.

Diese sind laut gemeinsamen Berichts 2012 noch gültig.

„Die vorstehende Analyse des Zyklus 2009-2011, unter anderem der zögerlichen Fortschritte bei der Verwirklichung der Kernziele im Bildungsbereich und der ET-2020-Benchmarks, macht deutlich, dass es gilt, effizient in eine neu gestaltete allgemeine und berufliche Bildung zu investieren, damit diese zu nachhaltigem Wachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen und die soziale Inklusion fördern kann.

Im Jahreswachstumsbericht 2012 wird darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten die strategischen Leitlinien der EU rasch und nachweisbar anwenden müssen. Mit dem strategischen Rahmen ET 2020 könnten die Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden, den Herausforderungen zu begegnen, die in den verschiedenen länderspezifischen Empfehlungen in folgenden Bereichen aufgezeigt wurden: SchulabbrecherInnen (AT, DK, ES, MT) und tertiäre Bildungsabschlüsse (BG, CZ, MT, PL, SK), lebenslanges Lernen, Berufsbildung und arbeitsmarktgerechte Kompetenzen (AT, CY, DK, EE, ES, FI, FR, LU, MT, PL, SI, SK, UK) sowie Vorschul- und Schulbildung und Gleichstellungsaspekte (BG, DE, EE).

Auf der Grundlage ihrer eigenen Bewertung sowie der Konsultation der Mitgliedstaaten und europäischer Interessenvertretungen kommen der Rat und die Kommission zu dem Schluss, dass die vier strategischen ET- 2020-Ziele, die 2009 festgelegt wurden, nach wie vor Gültigkeit haben. Die Liste der 2009 vereinbarten mittelfristigen Prioritäten wird durch eine neue ersetzt, die mit Blick auf die Schaffung von Wachstum und Beschäftigungsmöglichkeiten den Schwerpunkt auf die Mobilisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung legt.

Darüber hinaus regt sie an, die Arbeitsverfahren im Rahmen von ET 2020 zu überprüfen, die konzipiert wurden, ehe man sich auf die Strategie Europa 2020 und das Europäische Semester einigte. Der strategische Rahmen ET 2020 sollte besser auf die Strategie Europa 2020 abgestimmt werden: Er sollte als Mechanismus fungieren, um die ET-2020-Interessenträger zu mobilisieren, ihr Engagement zu erhöhen und ihre Sachkenntnisse zugunsten von Europa 2020 zu nutzen, wobei auch die Erkenntnisse und das Datenmaterial einschlägiger europäischer Agenturen und Netze berücksichtigt werden sollten.

3.11 Politik zur Steigerung der Verwaltungseffizienz

Ziele (strategisch und operativ)

Der transparente, sparsame und effiziente Einsatz öffentlicher Mittel ist ein Ziel, das grundsätzlich von jedem modernen Staat verfolgt wird und eine effektive öffentliche Verwaltung ist ein zentrales Element, dieses Ziel zu erreichen. Obwohl dieses Ziel hohe Priorität hat, zeigt die konkrete Umsetzung von Verwaltungsabläufen, dass dieses in der Praxis nicht einfach zu erreichen ist. Daher wurden und werden zahlreiche Initiativen gesetzt, die Abläufe in der Verwaltung schrittweise effizienter zu gestalten.

Auf der Ebene der EU gibt es mehrere Ansätze, die Verwaltungseffizienz zu steigern. In der Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung wurde 2005 eine Mitteilung der Kommission zur Vereinfachung der Rechtssetzung veröffentlicht und

2006 ein Aktionsprogramm zur Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik gestartet. Das Ziel war die Verringerung der Zahl der Rechtsakte.

In der Generaldirektion Unternehmen und Industrie wurde um dieselbe Zeit ebenfalls eine Initiative ins Leben gerufen, jedoch mit einem anderen Fokus. 2007 wurde das Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union gestartet. Das vorrangige Ziel ist die Durchforstung von EU Bestimmungen und Rechtsakten, um die Verwaltungskosten zu senken. Dabei werden sowohl die Kosten der öffentlichen Verwaltung als auch jene privater AkteureInnen berücksichtigt. Das erste Ziel des Aktionsprogramms war, eine geeignete Methode zu finden, um Fortschritte im Verwaltungsabbau sichtbar zu machen. Die Standardkostenmethode, die in den Niederlanden entwickelt und erfolgreich eingesetzt wurde, wurde als geeigneter Ansatz gewählt und sie ist nun bereits in mehrere Richtlinien eingeflossen.

Gemäß dem Nationalen Reformprogramm ist ein effektiver und effizienter öffentlicher Sektor seit längerer Zeit ein wesentliches Reformziel in Österreich. Es bezieht sich dabei offenbar auf die Erklärung des Bundeskanzlers zum Regierungsantritt. Darin wird unmittelbar auf Reformvorschläge von Rechnungshof und Staatsschuldenausschuss Bezug genommen: Beseitigung von Doppelgleisigkeiten, Verbesserung der Verwaltungssteuerung, den Finanzausgleich, das Gesundheitswesen, das Schulwesen und die Wissenschaft und das Förderwesen sowie die Personalpolitik des Bundes. Konkrete und operationalisierte Ziele zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung sind zwischenzeitlich nicht in einem Aktionsprogramm oder ähnlichem veröffentlicht worden. Gleichwohl dürften zahlreiche Initiativen und Maßnahmen, die Verwaltungsvereinfachungen implizieren, unmittelbar auf diese Zielvorgaben zurückzuführen sein.

Konkrete operative Ziele, wie sie etwa die niederländische Regierung bereits im Jahr 2003 gemacht hat, entsprechend der Standardkostenmethode die Verwaltungskosten der Unternehmen (damals 3,6% des BIP in den Niederlanden) um 25% bis 2007 zu senken, fanden auch in Österreich Beachtung und Widerhall. Am 27. April 2006 beschloss die Bundesregierung, den Verwaltungsaufwand von Unternehmen bis 2010 um 25% zu senken. Für das Jahr 2007 wurde dieser Aufwand mit 4,31 Mrd. Euro beziffert und bis 2012 soll er gemäß einem erneuten Ministerratsbeschlusses vom 28. Nov. 2007 um 25% gesenkt werden.

Zusammengefasst bestehen in Österreich also auf der Ebene der öffentlichen Verwaltung zwar Ziele zur Steigerung der Effizienz, sie sind jedoch nur ansatzweise operationalisiert (abgesehen von Maßnahmen wie etwa Aufnahmestopps). An der Schnittstelle von Verwaltung zum Bürger bzw. zu Unternehmen gibt es konkrete operationalisierte Zielstellungen und auch regelmäßige Fortschrittberichte. So ist etwa für Mitte des Jahres 2012 ein Bericht an den Ministerrat durch das BMF über die Entwicklung der Verwaltungskosten der Unternehmen vorgesehen.

Maßnahmenbündel der öffentlichen Hand unter besonderer Berücksichtigung von Investitionen bzw. deren Förderung

In Bezug auf die Schnittstelle Verwaltung zu Bürgern und Unternehmen gibt es entsprechend den operativen Zielstellungen auch operative Maßnahmenpläne: Im Bericht des BMF mit dem Titel "Verwaltungskosten senken für BürgerInnen und Unternehmen" gibt es einen Abschnitt in dem Maßnahmen in übersichtlicher Weise und gegliedert nach Ressort und Rechtsnorm dargestellt sind. Die Auflistung, die sich über mehr als 50 Seiten erstreckt, definiert auch den Zeitraum und die angepeilte Ersparnis.

Im nationalen Reformprogramm werden ebenfalls zahlreiche Maßnahmen angeführt, die hier exemplarisch angeführt werden:

- Eine der wichtigsten Maßnahmen ist das Unternehmensserviceportal. Damit setzt Österreich eine Priorität des Jahreswachstumsberichts 2012 um. Das Unternehmensserviceportal (www.usp.gv.at) ist bisher die größte einzelne Maßnahme im Rahmen der Initiative „Verwaltungskosten senken für Unternehmen“. Es wird beabsichtigt, das Portal als die elektronische Schnittstelle der Unternehmen zur öffentlichen Verwaltung zu positionieren und entsprechende Pilotanwendungen sind bereits erfolgreich umgesetzt.
- Einrichtung von One-Stop-Shops für gesetzliche Meldeverpflichtungen;
- Finanzonline als intuitive Plattform für die Behördenkommunikation in Steuerangelegenheiten;
- Innovation fördern und öffentliche Mittel effizient einsetzen – dieses Ziel verfolgt das Leitkonzept einer innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung (ÖIB);
- Das Dienstleistungsgesetz auf Bundesebene (DLG) regelt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden (via das e-Informationssystem IMI) und legt Verbindungsstellen für die Bundesebene fest.

Gemäß dem nationalen Reformprogramm wird eine weitere "umfangreiche Verwaltungsreform" in den nächsten Jahren Schritt für Schritt umgesetzt. Ausgewählte Schritte auf dem Weg zu einer effizienteren Verwaltung sind dabei:

- Gestraffte Aufgaben- und Kompetenzverteilungen konnten bereits im Pflegebereich sowie der Verwaltungsgerichtsbarkeit realisiert werden.
- Zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherung wurde im Juni 2012 ein partnerschaftliches Zielsteuerungssystem zur gemeinsam zu verantwortenden sektoren- und gebietskörperschaftsübergreifenden Zielsteuerung für den Versorgungsauftrag, die Planung, Strukturen, Prozesse, Qualität und den effizienten Finanzmitteleinsatz des öffentlichen Gesundheitssystems vereinbart.
- Vereinheitlichte und zentralisierte Begutachtung bei der Prüfung zur Invaliditätspension.
- Zur Sicherung und Weiterentwicklung der Unterrichtsqualität und der Qualität der Verwaltungsleistungen auf den Steuerungsebenen Bund, Land, Schulen wird ein Qualitätsmanagementsystem etabliert.

Darstellung der aktuellen strukturellen Herausforderungen

Ein Ansatz, die strukturellen Herausforderungen im Bereich der Verwaltungseffizienz zu skizzieren, ist zunächst drei Ebenen zu unterscheiden, die im Bereich der Verwaltungseffizienz betrachtet werden müssen: a) die strukturelle Ebene bei der die Verwaltung und ihre Organisation an sich betrachtet wird, b) die operative Ebene in der die Abläufe innerhalb der Organisationseinheiten betrachtet werden und c) die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger und Unternehmen. Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass vor allem im dritten Bereich operativ formulierte Ziele definiert sind und konkrete Maßnahmenpläne implementiert sind, die auch regelmäßig überprüft werden. In den Bereichen a) und b) gibt es hingegen einzelne Ansätze, die keinem kohärenten Muster folgen. Die großen Herausforderungen liegen daher eher im strukturellen Bereich und weniger im operativen.

Dieser Befund ist nicht neu, sondern ist bereits in vielen Studien analysiert worden und es gab bereits mehrere Initiativen und Anläufe, sich den strukturellen Herausforderungen zu stellen. Eine wichtige Initiative, die allerdings derzeit nicht weiter verfolgt wird, ist der Österreich-Konvent. Betreffend die Verwaltung wurde von ihm ein Drei-Säulen-Modell vorgeschlagen. Aus ökonomischer Perspektive sollte die Aufgabenverantwortung klar einer Gebietskörperschaft zuordnet werden und die Vorteile einer föderalen staatlichen Organisation sollten voll genutzt werden können.

Eine WIFO-Studie zur Verwaltungsmodernisierung untersuchte jüngst die für die Reform der öffentlichen Verwaltung Österreichs maßgebliche Problematik der ebenenübergreifenden Beziehungen. Primär sollte eine Reform an einer Entflechtung der Aufgabenverantwortlichkeiten ansetzen. Die Kompetenzbereiche der gemeinsamen Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder (und gegebenenfalls auch der Gemeinden) sollten auf ein notwendiges Minimum reduziert werden, um eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten zu erzielen.

In den verbleibenden Bereichen mit Mehrebenencharakter der Aufgabenerfüllung wird ein hohes Potential für Effizienzsteigerungen durch eine klare Trennung von strategischen Vorgaben (primäre Rolle des Bundes) und operativer Umsetzung (primäre Rolle der Länder und Gemeinden) gesehen.

Bessere Transparenz über Abläufe und Vorgehen im Bereich der Verwaltung sowie Rechenschaft über die eingesetzten Mittel und die Wirksamkeit von Maßnahmen sind Voraussetzungen für einen fruchtbaren Dialog zwischen öffentlichen Einrichtungen und Bürgerinnen und Bürgern.

Wichtigste AkteurInnen (auf allen räumlichen Ebenen)

Das Regierungsprogramm der Bundesregierung Faymann vom 2. Dezember 2008 enthält eine Auflistung von Vorhaben im Rahmen der Staats- und Verfassungsreform. Am 17. Februar 2009 ist dazu erstmals eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Bundeskanzler und Vizekanzler, dem Präsidenten des Rechnungshofes und der Leiter von WIFO und IHS zusammengetreten. Mitglieder der Arbeitsgruppe waren auch die Vizebürgermeisterin von Wien, sowie der niederösterreichische Landtagspräsident und zwei Staatssekretäre. Um die Einbindung des Parlaments in die Beratungen zu ermöglichen, wurde am 9. Juli 2009 ein Unterausschuss zur Verwaltungsreform eingesetzt. Im Mittelpunkt der Beratungen, die zwischenzeitlich unterbrochen wurden, stehen Fragen der Verwaltungsreform.

Die Aktivitäten in der Verwaltungsreformkommission sind allerdings in der Zwischenzeit nahezu zum Stillstand gekommen. Gleichwohl zählen die in der Verwaltungskommission und den Begleitausschüssen repräsentierten Gruppen zu den wichtigsten AkteurInnen in diesem Handlungsfeld:

- die Regierungen von Bund und Ländern
- das Parlament und die Landtage
- die Gemeinden

Weitere AkteurInnen sind der Staatsschuldenausschuss und der Bundesrechnungshof bzw. die Landesrechnungshöfe. Darüber hinaus sind noch weitere Institutionen zu nennen, die unmittelbarer Vollzugsbestandteil der Verwaltung sind: das Arbeitsamt, die Pensions- und Sozialversicherungen und ihre Einrichtungen, Behörden nachgelagerte und mit Hoheitsaufgaben betraute Einrichtungen wie das Umweltbundesamt oder die

Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit, sowie Agenturen und Fonds im Bereich der Wirtschaftsförderung (z.B. AMA, AWS, ERP-Fonds, , FFG, FWF, KLIEN).

Wenn man etwa den Bereich der Verwaltungseffizienz mit dem Bereich der Klimapolitik vergleicht, stellt man fest, dass die Wissenschaft in diesem Bereich ebenfalls ein Akteur ist, die Bedeutung aber eher gering ist.

Verhältnis des Politikfeldes zur Europa 2020 Strategie

Die von der EU vorangetriebene Initiative zur Senkung der bei Bürgern und Unternehmen anfallenden Verwaltungskosten wurde in Österreich aufgenommen und die Standardkostenmethode wurde auf Bundesebene und in einzelnen Bundesländern übernommen und es gibt dazu auch operationalisierte Ziele. Da die im Regierungsprogramm vorgesehene und im Nationalen Reformprogramm genannte Verwaltungsreform zumindest nach außen hin nicht sichtbar ist, können die Fortschritte im Hinblick auf die Europa 2020 Strategie nicht eindeutig quantifiziert werden.