

# Zusammenfassung

## ÖROK-SCHRIFTENREIHE NR. 207

### QUANTITATIVE WIRKUNGEN DER EU-STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK IN ÖSTERREICH – EIN BEITRAG ZU 25 JAHRE ÖSTERREICH IN DER EU

Die vorliegende Studie „Quantitative Wirkungen der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich – ein Beitrag zu 25 Jahre Österreich in der EU“ bietet erstmals eine fondsübergreifende und quantitative Wirkungsanalyse des Einsatzes der Mittel der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) und ihrer Vorgänger in Österreich, die da sind: EFRE (Europäischer Regionalfonds), ESF (Europäischer Sozialfonds), ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Ländliche Entwicklung) sowie EMFF (Europäischer Meeres- und Fischereifonds). Die Datengrundlage dazu entstand durch die erstmalige Zusammenführung und Harmonisierung von vielfältigen dezentral verfügbaren Individualinformationen zu allen Förderprojekten bzw. -fällen der einzelnen Fonds.

Durch die Auswertung dieser Datenbasis mit deskriptiv-statistischen Methoden, (räumlich-)ökonometrischen Regressionsanalysen sowie Simulationen mit einem multiregionalen, multisektoralen Modell ist es erstmals möglich, eine umfassende Bilanz zu den quantitativen Wirkungen der ESI-Fonds und ihrer Vorgänger in Österreich auf räumlicher Ebene vorzulegen. Angesichts der Kongruenz der erzielten Resultate für unterschiedliche regionale Ebenen und methodische Zugänge kann daraus ein überwiegend positives Resümee über fast ein Vierteljahrhundert Strukturpolitik in Österreich gezogen werden.

#### **Keine Anzeichen für räumliche Polarisierung im Wirkungszeitraum**

Zunächst zeigt schon unsere Analyse zur Entwicklung räumlicher Unterschiede in Österreich im Wirkungszeitraum der europäischen Förderungen ermutigende Ergebnisse: Tests auf  $\sigma$ - wie  $\beta$ -Konvergenz zeigen übereinstimmend tendenziell abnehmende regionale Disparitäten in zentralen ökonomischen Variablen – ein Befund, der sich von der empirischen Evidenz in Europa, wo regionale Ungleichheit innerhalb der Mehrzahl der Länder zugenommen hat, deutlich unterscheidet.

Die kohäsionspolitischen Zielsetzungen der gemeinschaftlichen EU-Politik wurden in Österreich also zumindest teilweise erreicht. Auf die Wirksamkeit bzw. Effizienz der einschlägigen Initiativen kann daraus freilich noch nicht geschlossen werden, weil der Ab-

bau regionaler Disparitäten auch andere Ursachen gehabt haben kann. Allerdings kann ein relevanter Beitrag auch der ESIF-Förderinitiativen zu den identifizierten räumlichen Angleichungsprozessen dann (und nur dann) als gesichert gelten, wenn als notwendige Bedingung (1) die eingesetzten Fondsmittel tatsächlich vorrangig den „schwächeren“ Regionen zugute gekommen sind, und als hinreichende Bedingung (2) diese Mittel auch tatsächlich Wirkung entfaltet, also zum Wachstum der geförderten Regionen signifikant beigetragen haben.

#### **Ökonomische „Treffsicherheit“ der ESIF-Auszahlungen trotz fondsspezifischer Unterschiede**

Die notwendige Bedingung (1) für einen Beitrag der ESIF-Initiativen zum Abbau regionaler Unterschiede in Österreich kann dabei nach unseren Analysen zur (klein-)räumigen Verteilung ihrer Auszahlungen als erfüllt gelten. Zwar kamen die Interventionen der ESI-Fonds auf Bezirks- wie Gemeindeebene durchaus differenziert zum Einsatz, auch waren die räumlichen Auszahlungsstrukturen der einzelnen Fonds – ihren unterschiedlichen Aufgaben entsprechend – nicht deckungsgleich. Allerdings waren deren Auszahlungen in großen Teilen komplementär und insgesamt verstärkt auf Regionen mit siedlungsstrukturellen bzw. ökonomischen Nachteilen gerichtet. Unsere Ergebnisse zeigen damit eine erhebliche „Treffsicherheit“ der Auszahlungen der ESI-Fonds – ein Resultat, das sich trotz programmatischer Veränderungen im Zeitablauf auch über die einzelnen Förderperioden als robust erweist.

#### **Positiver und signifikanter Zusammenhang zwischen ESIF-Auszahlungen und der Entwicklung der geförderten Regionen**

Inwieweit die ESIF-Initiativen – als hinreichende Bedingung (2) für ihre Kohäsionswirkung – auch zu Wachstum und Beschäftigung in den geförderten Regionen beigetragen haben, zeigen für die kleinräumige Ebene die Ergebnisse ökonometrischer Regressionsanalysen. Auch wenn hier datenbedingt keine klare Aussage zur Kausalität der analysierten Beziehungen möglich war, spricht die große Übereinstimmung der

Schätzergebnisse unseres Basismodells mit den Resultaten von Erweiterungen in datentechnischer, methodischer und regionaler Hinsicht für einen robust positiven (und signifikanten) Zusammenhang zwischen den ESIF-Förderungen pro Kopf und dem Wachstum auf (klein-)regionaler Ebene. So war nach Schätzungen mit unserem Basismodell für die österreichischen Arbeitsmarktbezirke und die Periode 2000–2017 eine Erhöhung der Förderintensität um 1 % mit einem um 0,2 PP höheren Wachstum der Zahl der Beschäftigten bzw. einem um +0,14 PP höheren Wachstum des Kommunalsteueraufkommens verbunden. Erweiterungen unter Nutzung der Panelstruktur der Datenbasis sowie Schätzungen auf Basis der (rund 2.100) Gemeinden bestätigen die Robustheit dieser Resultate. Dabei dürften die ESIF-Interventionen in ländlichen Räumen verstärkt wirksam gewesen sein.

### **Spürbare Wertschöpfungseffekte auf der Ebene der Bundesländer**

Positive Fördereffekte der ESIF werden letztlich durch eine Serie von Modellsimulationen mit dem multiregionalen Modell ASCIANO des WIFO für die Ebene der Bundesländer bestätigt. Danach stehen unter der Annahme einer „Zusätzlichkeit“ von EU-Mitteln, wie nationaler Kofinanzierung, nachfrageseitige Wertschöpfungseffekte (direkt, indirekt und induziert) von kumuliert mehr als 33 Mrd. € bzw. 620.000 Beschäftigte mit der Förderung in Verbindung. Auch bei Annahme einer (budgetneutralen) Gegenfinanzierung der nationalen Mittel verbleiben relevante Wertschöpfungseffekte aus der Förderung, mit den höchsten absoluten Effekten in Niederösterreich und den größten relativen Effekten im Burgenland. Dabei unterscheidet sich die räumliche Verteilung von Förderauszahlungen und Förderwirkung, weil sich Letztere im Zuge der ausgelösten Produktions- und Kreislaufprozesse regional ausbreiten.

Längerfristige, angebotsseitige Effekte können durch unsere Modellsimulationen (nur) für den Bereich der Investitionsförderungen erfasst werden. Die größten Effekte aus den damit verbundenen Kapitalstockwirkungen zeigen sich dabei für die Steiermark (Wertschöpfung kumuliert +2,5 Mrd. €), relativ sind die Angebotseffekte im Burgenland (mit fast 1,4 % des BRP im Jahr der höchsten Förderwirkung) am höchsten. Nach dem simulierten Ende der Förderung klingen die Effekte in allen Bundesländern kontinuierlich ab, bleiben aber auch im Jahrzehnt danach noch positiv.

### **Positives Resümee; Wirkungsanalyse des gesamten Fördersystems als weiter offene Aufgabe**

Insgesamt kann auf Basis unserer Ergebnisse ein vorwiegend positives Resümee über ein Vierteljahrhun-

dert gemeinschaftliche Politik im Rahmen der ESIF und ihrer Vorgänger in Österreich gezogen werden: Die regionale Verteilung der Auszahlungen war trotz aufgabenbedingter Unterschiede in den Auszahlungsstrukturen der Fonds in ihrer Gesamtheit weitgehend „treffsicher“. Gleichzeitig waren die Initiativen auch „wirksam“. Ein relevanter Beitrag der Interventionen der ESI-Fonds und ihrer Vorgänger zum Abbau regionaler Disparitäten in Österreich scheint damit gesichert. Diese Aussage stützt sich auf unser Vertrauen in die Validität der Ergebnisse: So können sich unsere Analysen auf eine dem bisherigen Wissensstand deutlich überlegene Informationsbasis stützen. Vor allem aber lassen die weitgehend übereinstimmenden Resultate unserer „Multi-Level“-Analyse eine solche Schlussfolgerung zu. Auf Basis unterschiedlicher methodischer Zugänge und für unterschiedliche räumliche Ebenen wurden sehr ähnliche Befunde erzielt. Damit liefern unsere Ergebnisse grosso modo Evidenz zugunsten einer Weiterführung dieser Initiativen auch in der neuen Förderperiode 2021–2027.

Auf Einschränkungen der Analyse bleibt dennoch hinzuweisen. Inhaltlich betrifft dies die Ausrichtung unserer Wirkungsanalysen auf Wachstum und Beschäftigung in den Regionen. Sie ist der übergeordneten Fragestellung der Arbeit geschuldet, wird den sehr unterschiedlichen Zielsetzungen der einzelnen Fonds aber nicht vollständig gerecht. Unsere Ergebnisse zu Wirkungsunterschieden nach Fonds und Maßnahmenlinien lassen damit keinen Schluss auf deren Effizienz in der Erfüllung ihrer unterschiedlichen Aufgaben zu. Ein umfassendes Monitoring und (ex-ante, begleitende und ex-post-)Evaluierungen auf Fonds- und Maßnahmenebene können sie damit nicht ersetzen.

Methodisch verbleiben Unwägbarkeiten im Hinblick auf die Kausalität der identifizierten Zusammenhänge zwischen ESIF-Förderungen und dem regionalen Wachstum, aber auch zum Einfluss aller übrigen (Nicht-ESIF-)Förderungen in Österreich und deren Wechselwirkungen mit der europäischen Förderung. Grund sind Datenbeschränkungen im Zugang zu Individualdaten auf Unternehmensebene, vor allem aber fehlende Informationsgrundlagen zu den sonstigen Förderaktivitäten der unterschiedlichen Gebietskörperschaften in Österreich. Fortschritte sind hier dringend notwendig. Sie würden eine verbesserte Wirkungsanalyse des gesamten Fördersystems in Österreich in räumlicher Hinsicht erlauben und es ermöglichen, die hier erzielten Ergebnisse in den Kontext dieses größeren Gesamtrahmens zu stellen.