

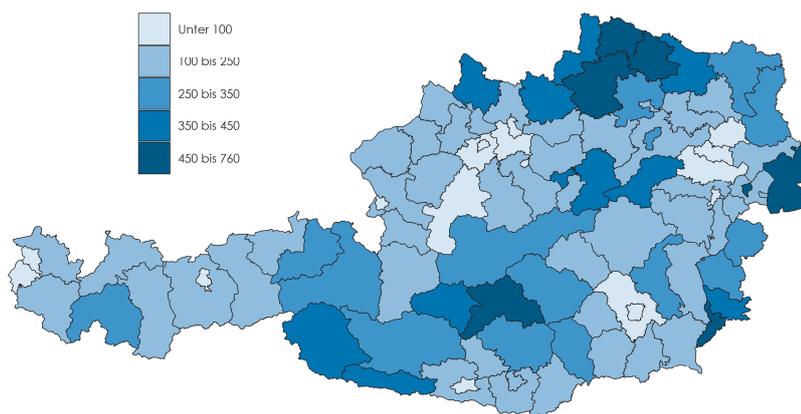
Ökonomische Wirkung von Interventionen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in Österreich seit 1995

Peter Mayerhofer, Julia Bachtrögler-Unger, Klaus Nowotny, Gerhard Streicher

- Eine neu erstellte fondsübergreifende Datenbasis ermöglicht erstmals eine quantitative Analyse der räumlichen Wirkungen von Förderungen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) in Österreich für deren gesamten Wirkungszeitraum.
- Trotz aufgabenbedingt unterschiedlicher Auszahlungsstrukturen der einzelnen Fonds kamen die Förderungen insgesamt verstärkt siedlungsstrukturell und ökonomisch schwächeren Regionen zugute.
- Ökonometrische Analysen lassen einen positiven Zusammenhang zwischen der ESIF-Förderintensität und der Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung der österreichischen Bezirke und Gemeinden erkennen.
- Modellrechnungen zeigen spürbare Wertschöpfungseffekte der Förderungen auf Ebene der Bundesländer, selbst unter der Annahme einer budgetneutralen Aufbringung der nationalen Kofinanzierung.
- Die ESIF-Interventionen trugen maßgeblich zum Abbau regionaler Disparitäten in Österreich bei.

ESIF-Förderintensität nach politischen Bezirken

Auszahlungen 1995/2017 pro Kopf (Bevölkerung) in €



"Die vorliegenden Ergebnisse legen nahe, dass die ESIF-Interventionen im Zeitraum 1995/2017 regional treffsicher und ökonomisch wirksam waren."

Die ESIF-Förderintensität (einschließlich nationaler öffentlicher Kofinanzierung, ESF soweit verfügbar) war regional stark unterschiedlich. Ländliche Regionen lukrierten tendenziell mehr Fördermittel pro Kopf; am höchsten war die Förderintensität über die gesamte bisherige Förderperiode in den Bezirken Eisenstadt, Zwettl, Waidhofen an der Thaya, Murau und Neusiedl am See (Q: Fondsverantwortliche bzw. abwickelnde Stellen, Förderdatenbank, WIFO-Berechnungen).

Ökonomische Wirkung von Interventionen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in Österreich seit 1995

Peter Mayerhofer, Julia Bachtrögler-Unger, Klaus Nowotny, Gerhard Streicher

Ökonomische Wirkung von Interventionen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in Österreich seit 1995

Eine Forschungsarbeit des WIFO analysierte erstmals fondsübergreifend die Wirkung der europäischen Struktur- und Investitionsförderung auf die Regionalwirtschaft in Österreich seit 1995. Auf Grundlage einer neu geschaffenen Datenbasis zu EU-Förderungen und nationaler Kofinanzierung, die Individualdatenbestände von verantwortlichen bzw. abwickelnden Stellen zusammenführt, wurden die regionale Verteilung der Mittel und deren Wirkung auf die Wirtschaft der Bundesländer sowie kleinerer Einheiten (Arbeitsmarktbezirke, Gemeinden) untersucht. Die Ergebnisse sprechen dafür, dass die ESIF-Initiativen in Österreich zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen.

Economic Impact of European Structural and Investment Funds Interventions in Austria since 1995

For the first time, a WIFO research study provides a cross-fund analysis of the spatial effects of EU structural and investment fund policy in Austria from 1995. It is based on a new database on EU funding and national co-financing, which was built up by merging individual data sets of the fund-responsible and managing agencies. On this basis, the study examines the regional distribution of fund disbursements and their effect on the federal provinces as well as on smaller units (labour market districts, municipalities). The results indicate that ESIF initiatives in Austria contributed to reducing regional disparities.

JEL-Codes: O18, R15, R58 • **Keywords:** EU, Regionalpolitik, Kohäsion, Wirkungsanalyse

Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Studie des WIFO im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz: Peter Mayerhofer, Julia Bachtrögler, Klaus Nowotny, Gerhard Streicher, Quantitative Wirkungen der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich. Ein Beitrag zu "25 Jahre Österreich in der EU" (Juni 2020, 161 Seiten, kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/66158>).

Begutachtung: Franz Sinabell • **Wissenschaftliche Assistenz:** Fabian Gabelberger (fabian.gabelberger@wifo.ac.at), Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann, Birgit Schuster (birgit.schuster@wifo.ac.at), Dietmar Weinberger (dietmar.weinberger@wifo.ac.at) • Abgeschlossen am 21. 1. 2021

Kontakt: Mag. Dr. Peter Mayerhofer (peter.mayerhofer@wifo.ac.at), Julia Bachtrögler-Unger, PhD (julia.bachtroegler-unger@wifo.ac.at), Priv.-Doz. Mag. Dr. Klaus Nowotny (klaus.nowotny@wifo.ac.at), Dipl.-Ing. Dr. Gerhard Streicher (gerhard.streicher@wifo.ac.at)

1. Quantitative Wirkungsanalyse betrifft für Österreich Neuland

Seit ihrem Bestehen werden in Österreich wie auch auf EU-Ebene die Sinnhaftigkeit und Wirksamkeit der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) und ihrer Vorgänger hinterfragt, nicht zuletzt hinsichtlich ihres Nutzens für die Regionen. Zwar haben neuere wachstums- und integrationstheoretische Erkenntnisse und nicht zuletzt bedeutende und weiterhin anhaltende räumliche Disparitäten in Europa das "Konvergenzversprechen" traditioneller ökonomischer Ansätze zumindest teilweise entzaubert. Auch zeigen rezente quantitative Wirkungsanalysen auf europäischer Ebene verstärkt positive und signifikante Effekte der ESIF-Interventionen auf die Wirtschaftsleistung der Empfängerregionen und Empfänger-

länder¹). Dennoch sind Stimmen, die sich für eine Kürzung und/oder "Renationalisierung" der für kohäsionspolitische Initiativen vorgesehenen EU-Mittel aussprechen, nicht verstummt. Dies ist ohne Zweifel auch den Besonderheiten der gemeinsamen Politik geschuldet, die in Architektur und Logik auch politökonomischen Nebenbedingungen genügen muss und damit angreifbar bleibt (vgl. etwa Mayerhofer, 2018). Es hängt jedoch nicht zuletzt auch mit den Budgetbeschränkungen der Nettozahler unter den EU-Mitgliedsländern (darunter Österreich) zusammen: Immerhin sind im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021/2027 der EU fast 40% des regulären Budgets von 1.074,3 Mrd. € für die ESIF vorgesehen²) –

¹) Ein umfassender Überblick zu theoretischen Positionen und empirischer Evidenz zu Konvergenzprozessen in Europa und den Wirkungen der ESIF findet sich in Mayerhofer et al. (2020), Abschnitte 2 und 3.

²) Zusätzlich zum regulären Budget wurden angesichts der COVID-19-Krise Ausgaben von rund 750 Mrd. € im

Rahmen des Aufbauminstrumentes "NextGenerationEU" veranschlagt. Die gesamten EU-Mittel werden in der Förderperiode 2021/2027 damit rund 1,8 Bio. € betragen, wovon 60% für den Bereich Kohäsion, Resilienz und Werte und 20% für den Bereich Natürliche Ressourcen und Umwelt vorgesehen sind.

Fördermittel, die im Wesentlichen durch die EU-Beiträge der Mitgliedsländer zu finanzieren und mit nationaler Kofinanzierung zu unterlegen sein werden.

Gesicherte Festlegungen zum Umfang der ESIF-Finanzmittel in Österreich in der neuen Förderperiode 2021/2027 liegen derzeit noch nicht vor. In der abgelaufenen Periode 2014/2020 waren für Österreich im Rahmen der vier hier eingesetzten ESIF-Fonds³⁾, die im vorliegenden Beitrag untersucht werden, EU-Finanzmittel von 4,92 Mrd. € und eine nationale Kofinanzierung von 5,74 Mrd. € veranschlagt. Auch wenn das ESIF-Fördervolumen in Österreich in der Periode 2014/2020 damit eher begrenzt war – vor allem in ESF (875,7 Mio. €), EFRE (2,07 Mrd. €) und EMFF (13,9 Mio. €), wogegen für den ELER immerhin 7,70 Mrd. € zur Verfügung standen – sind belastbare Erkenntnisse zur Wirksamkeit und Effizienz dieser Interventionen im gesamten bisherigen Förderzeitraum seit 1995 unabdingbar. Sie dienen als Grundlage, um den künftigen Einsatz der Instrumente zu verbessern, und dokumentieren ihren Nutzen für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler.

2. Neue Datenbasis erlaubt erstmals fondsübergreifende Analyse für den gesamten Wirkungszeitraum

Als Grundlage für die Wirkungsanalyse musste eine neue Förderdatenbank aufgebaut werden. Dazu wurden die bei den förderverantwortlichen bzw. abwickelnden Stellen verfügbaren Individualdaten zu allen Förderprojekten und Förderfällen der Periode 1995/2017 aufbereitet, zusammengeführt, harmonisiert und – wo möglich – vervollständigt. Als Ergebnis dieser aufwändigen Arbeiten⁵⁾ liegt erstmals eine konsistente Datenbasis zu allen maßnahmenbezogenen ESIF-Ausgaben in Österreich vor, wobei nach Größenordnung und Auszahlungszeitraum der Förderungen sowie nach der inhaltlichen Ausrichtung und dem Standort der geförderten Maßnahmen unterschieden werden kann. Die Interventionen von ELER, EMFF und EFRE einschließlich der nationalen öffentlichen Kofinanzierung werden weit-

Empirische Erkenntnisse lagen allerdings bisher nur für einzelne Instrumente bzw. für Teilperioden vor⁴⁾; eine umfassende Wirkungsanalyse der in Österreich implementierten ESIF-Fonds und ihrer Vorgänger, welche die Effekte auf Beschäftigung und Wertschöpfung quantifiziert und räumlich verortet, fehlte bislang. Eine Forschungsarbeit des WIFO im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz füllte diese Lücke; ihre Hauptergebnisse wurden im vorliegenden Beitrag zusammengefasst. Zumindest für Österreich betrat die Arbeit Neuland: Erstmals wurden Förderdaten zu allen in Österreich eingesetzten ESIF-Fonds mit kohäsions- bzw. regionalpolitischer Zielsetzung (EFRE, ELER, EMFF, ESF) in harmonisierter Form zusammengeführt und einer fondsübergreifenden ökonomischen Wirkungsanalyse unterzogen, die den gesamten bisherigen Förderzeitraum betrachtet und kleinräumige Einheiten untersucht. Zudem wurde für die Analyse erstmals auf die tatsächlich ausbezahlten ESIF-Mittel zurückgegriffen – ein Zugang, der im Vergleich zur verbreiteten Analyse genehmigter Förderungen aufwändiger ist, aber eine höhere Genauigkeit der Wirkungsmessung verspricht.

Erstmals liegt für Österreich eine fondsübergreifende Wirkungsanalyse der ESIF vor, die den gesamten bisherigen Förderzeitraum berücksichtigt.

gehend vollständig erfasst, jene des ESF zu rund 70%⁶⁾. Die Förderdatenbank erlaubt kleinräumige Auswertungen bis auf Ebene der 2.100 Gemeinden.

Übersicht 1 gibt einen ersten Überblick über die Größenordnung und räumliche Verteilung der in der Förderdatenbank erfassten Auszahlungen.

Das kumulierte Auszahlungsvolumen der hier untersuchten EU-Förderungen betrug zwischen 1995 und 2017 etwa 14,75 Mrd. €, zusammen mit der erforderlichen nationalen Kofinanzierung ergab sich während dieser 23 Jahre ein öffentliches Fördervolumen von 31,02 Mrd. €. Mehr als 75% der erfassten Auszahlungen (einschließlich nationaler Kofinan-

Die Datenbasis dokumentiert für 1995/2017 Auszahlungen von mehr als 31 Mrd. €. Drei Viertel des Fördervolumens entfielen auf den ELER.

³⁾ Der Kohäsionsfonds (CF), der ebenfalls zu den fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds zählt, ist in Österreich nicht tätig. Im vorliegenden Beitrag werden unter der Bezeichnung ESIF daher durchgängig der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) zusammengefasst.

⁴⁾ Vgl. etwa Mayerhofer et al. (2008) für den EFRE und die Periode 1995/2006, oder zuletzt Sinabell et al. (2017) für den ELER und die Periode 2007/2013.

⁵⁾ Sie wurden durch die zuständigen Referentinnen und Referenten in den fondsverantwortlichen bzw. abwickelnden Stellen dankenswerterweise tatkräftig unterstützt. Neben der großen Datenmenge war der teils "historische" Charakter der Daten herausfordernd. Zudem war die räumliche Zuordnung von Förderfällen in relevanten Teilen des Datenbestandes entweder

nicht vorhanden oder unzureichend gewartet. Dies war namentlich in Maßnahmenlinien von Programmen (nicht zuletzt des ESF) der Fall, welche aufgrund ihrer traditionell horizontalen Ausrichtung die räumliche Ebene auch in Monitoring und Evaluierung kaum einbeziehen. In solchen Fällen wurde mittels "Matching"-Verfahren versucht, eine Zuordnung der Förderfälle zum Projektstandort zu ermöglichen. Auch Fehlcodierungen in den Grunddaten konnten so identifiziert und korrigiert werden.

⁶⁾ Im Fall des ESF war aufgrund der Datenlage eine tragfähige regionale Zuordnung von Ausgaben im Schulbereich sowie für Personen mit besonderen Bedürfnissen nicht vollständig möglich. Vor allem aber fehlen im Förderdatensatz sämtliche ESF-Auszahlungen vor 1998, weil diese EDV-technisch noch nicht erfasst worden waren und eine nachträgliche Aufbereitung aufgrund der großen Zahl von Förderfällen nicht durchführbar war.

zierung⁷⁾ entfielen auf den ELER und seine Vorgänger; die Bedeutung des ELER war somit – am Fördervolumen gemessen – ungleich höher als jene des EFRE bzw. des in der Datenbank nicht vollständig erfassten ESF. Rund 99% der erfassten Auszahlungen (30,72 Mrd. €) konnten einzelnen Bundesländern zugeordnet werden. Wenig überraschend kamen den großen Flächenbundesländern Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark die meisten Fördermittel zugeute. Schon auf Bundeslandebene lassen sich anhand der Auszahlungsstrukturen die unterschiedlichen Aufgaben der Fonds ablesen: So kam den EFRE-Förderungen im

Burgenland sowie in industriell geprägten Bundesländern – etwa in der Steiermark – anteilig höhere Bedeutung zu. Dagegen folgt die Auszahlungsstruktur des ELER – mit Schwerpunkten in Niederösterreich sowie (abgeschwächt) in Oberösterreich und der Steiermark – weitgehend der Standorthierarchie der Land- und Forstwirtschaft in Österreich. Die regionale Verteilung von EMFF- und ESF-Förderungen weicht merklich von der Gesamtverteilung ab. Auffällig ist vor allem der hohe Anteil Wiens an den ESF-Auszahlungen; dies dürfte auf die vergleichsweise angespannte Arbeitsmarktlage in der Bundeshauptstadt zurückzuführen sein.

Übersicht 1: Fördervolumina nach Bundesländern – Erfasste und regional zuordenbare Auszahlungen nach Fonds

Auszahlungen 1995/2017, ESF soweit verfügbar

| | ESF+ | EFRE+ | ELER+ | EMFF+ | ESIF-Mittel insgesamt | | |
|---------------------|-----------|-----------|------------|--------|-----------------------|----------------------------|------------|
| | | | | | EU-Förderung | Öffentliche Kofinanzierung | Insgesamt |
| 1.000 € | | | | | | | |
| Burgenland | 146.280 | 835.571 | 1.359.113 | 492 | 1.442.784 | 898.673 | 2.341.457 |
| Kärnten | 166.792 | 405.272 | 2.088.693 | 3.811 | 1.232.413 | 1.432.154 | 2.664.568 |
| Niederösterreich | 357.182 | 940.618 | 6.760.534 | 6.870 | 3.896.929 | 4.168.275 | 8.065.204 |
| Oberösterreich | 342.603 | 764.731 | 4.060.108 | 6.848 | 2.390.052 | 2.784.239 | 5.174.290 |
| Salzburg | 97.283 | 125.053 | 1.913.935 | 626 | 976.493 | 1.160.404 | 2.136.896 |
| Steiermark | 395.193 | 1.086.376 | 3.612.726 | 8.367 | 2.279.341 | 2.823.322 | 5.102.663 |
| Tirol | 158.502 | 287.656 | 2.524.664 | 821 | 1.331.160 | 1.640.483 | 2.971.643 |
| Vorarlberg | 83.551 | 148.580 | 832.003 | 670 | 488.552 | 576.252 | 1.064.804 |
| Wien | 877.149 | 214.068 | 105.123 | 718 | 582.136 | 614.921 | 1.197.058 |
| Regional zuordenbar | 2.624.534 | 4.807.925 | 23.256.900 | 29.224 | 14.619.861 | 16.098.722 | 30.718.583 |
| Insgesamt | | | | | 14.753.490 | 16.271.300 | 31.024.791 |
| In % | | | | | | | |
| Burgenland | 5,6 | 17,4 | 5,8 | 1,7 | 9,9 | 5,6 | 7,6 |
| Kärnten | 6,4 | 8,4 | 9,0 | 13,0 | 8,4 | 8,9 | 8,7 |
| Niederösterreich | 13,6 | 19,6 | 29,1 | 23,5 | 26,7 | 25,9 | 26,3 |
| Oberösterreich | 13,1 | 15,9 | 17,5 | 23,4 | 16,3 | 17,3 | 16,8 |
| Salzburg | 3,7 | 2,6 | 8,2 | 2,1 | 6,7 | 7,2 | 7,0 |
| Steiermark | 15,1 | 22,6 | 15,5 | 28,6 | 15,6 | 17,5 | 16,6 |
| Tirol | 6,0 | 6,0 | 10,9 | 2,8 | 9,1 | 10,2 | 9,7 |
| Vorarlberg | 3,2 | 3,1 | 3,6 | 2,3 | 3,3 | 3,6 | 3,5 |
| Wien | 33,4 | 4,5 | 0,5 | 2,5 | 4,0 | 3,8 | 3,9 |
| Regional zuordenbar | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Q: Fondsverantwortliche bzw. abwickelnde Stellen, Förderdatenbank, WIFO-Berechnungen. ELER . . . Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, EFRE . . . Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, ESF . . . Europäischer Sozialfonds, EMFF . . . Europäischer Meeres- und Fischereifonds. Die Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung wurde mittels Pluszeichens ausgedrückt; so steht etwa ELER+ für Auszahlungen europäischer und nationaler Provenienz im Rahmen des ELER.

Die Auszahlungsstrukturen der Fonds unterschieden sich je nach ihrer inhaltlichen Ausrichtung.

Größter Vorteil des Förderdatensatzes ist, dass er durch die Zusammenführung von Individualdatenbeständen der in Österreich tätigen Fonds erstellt wurde und daher kleinteilige regionale Auswertungen erlaubt. Abbildung 1 zeigt die fondsspezifischen Förderungen in den österreichischen Gemeinden.

Die Kommunen wurden nach der Gemeindekennzahl gereiht, wodurch die Förderhöhen in den einzelnen Bundesländern erkennbar werden. Ausgewiesen wurde auch die Förderintensität, welche das einer Region zuzufließende Fördervolumen ihrer Bevölkerungszahl gegenüberstellt. Bei der Berechnung

⁷⁾ Die Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung wurde im Folgenden mittels Pluszeichens ausgedrückt;

so steht etwa ELER+ für Auszahlungen europäischer und nationaler Provenienz im Rahmen des ELER.

der Förderintensität wurden sowohl die eingesetzten EU-Mittel als auch die nationale (öffentliche) Kofinanzierung berücksichtigt.

Die Verteilung der gesamten ESIF-Auszahlungen auf die Gemeinden wird stark von der Verteilung der Mittel aus dem ELER+ (einschließlich EMFF+) bestimmt. Aufgrund der ungleich höheren Dotierung ist der ELER+

auch regional äußerst breit aufgestellt. Dagegen konnten viele Kommunen auch im gesamten Wirkungszeitraum keine relevanten Fördermittel aus dem EFRE+ und dem ESF+ abrufen. Einzelne Gemeinden erreichten jedoch auch in diesen Fonds (vor allem im EFRE+) durchaus hohe Förderintensitäten⁸⁾.

Abbildung 1: Förderintensität nach Gemeinden, Bundesländern und Fonds

Auszahlungen 1995/2017 pro Kopf (Bevölkerung) in € einschließlich nationaler Kofinanzierung, ESF soweit verfügbar



Q: Fondsverantwortliche bzw. abwickelnde Stellen, Förderdatenbank, WIFO-Berechnungen. ELER . . . Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, EFRE . . . Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, ESF . . . Europäischer Sozialfonds, EMFF . . . Europäischer Meeres- und Fischereifonds. Die Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung wurde mittels Pluszeichens ausgedrückt; so steht etwa ELER+ für Auszahlungen europäischer und nationaler Provenienz im Rahmen des ELER.

Die Interventionen der europäischen Fonds kamen in Österreich zwischen 1995 und 2017 also regional unterschiedlich stark zum Einsatz; auch die regionalen Auszahlungsstrukturen waren aufgrund der verschiedenen Aufgaben der Fonds keineswegs deckungsgleich.

Die weitere Analyse geht der Frage nach, inwieweit diese Interventionen in Österreich

zur regionalen Konvergenz, also zur Verringerung räumlicher Entwicklungsunterschiede beigetragen haben. Ein relevanter Beitrag der ESIF zur regionalen Konvergenz kann nur unter zwei Bedingungen als gesichert gelten: Erstens müssen die eingesetzten Fondsmittel tatsächlich vorrangig den "schwächeren" Regionen zugute gekommen sein (notwendige Bedingung der "regionalen Treffsicherheit"), und zweitens müssen diese Mittel

⁸⁾ Dies wird auch durch einen Blick auf die 15 Gemeinden mit den höchsten Förderintensitäten deutlich: Heiligenkreuz liegt mit einer Förderung von 3.100 € pro Kopf voran, da die Gemeinde in der Frühphase der EFRE-Interventionen dessen größter Fördernehmer war. Auch in Lutzmannsburg und Bad Tatzmannsdorf gehen die hohen Förderintensitäten auf den EFRE zurück, der hier große Thermenprojekte unterstützte. Die

anderen Kommunen mit hohen Förderintensitäten profitierten vorrangig vom ELER, darunter etwa (Marchfeld-)Gemeinden mit flächenintensivem Gemüsebau (etwa Aderklaa, Parbasdorf, Glinzendorf) und kleine Gemeinden mit erheblicher Bergbauernförderung (wie Oberberg am Brenner, Spiss oder Fontanella).

auch tatsächlich Wirkung entfaltet, also signifikant zum Wachstum der geförderten Regionen beigetragen haben (hinreichende

Bedingung der "ökonomischen Wirksamkeit").

3. Regionale Treffsicherheit: Die ESIF adressieren verstärkt benachteiligte Regionen

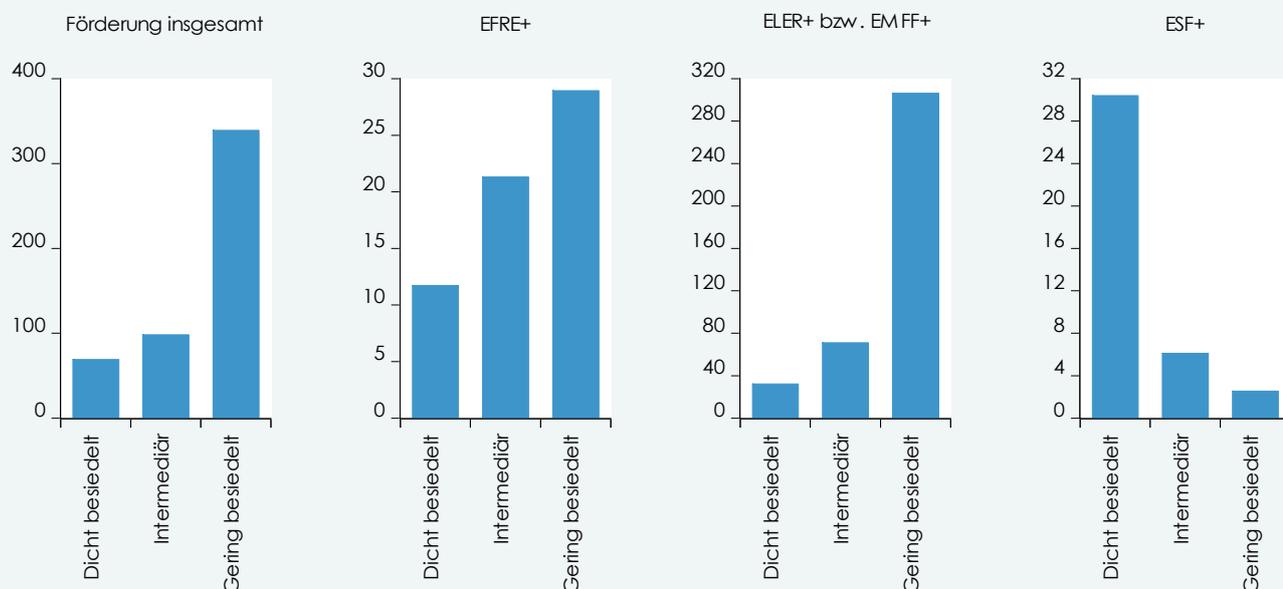
Die ESIF-Förderintensität war in siedlungsstrukturell und ökonomisch benachteiligten Regionen tendenziell höher.

Zur Überprüfung der regionalen Treffsicherheit der ESIF wurden umfangreiche Analysen angestellt. So wurden die Auszahlungsstrukturen der Fonds nach unterschiedlichen Regionstypen im Detail untersucht, aber auch Varianzanalysen durchgeführt, die den Zusammenhang zwischen der ökonomischen

Ausgangslage von Regionen und deren späterer ESIF-Förderintensität betrachten. Die Ergebnisse zeigen tatsächlich eine verstärkte Ausrichtung der Fondsmittel auf siedlungsstrukturell bzw. ökonomisch benachteiligte Regionen.

Abbildung 2: Förderintensität nach Urbanisierungsgrad (gemäß Eurostat) und Fonds

Auszahlungen 1995/2017 pro Kopf (Bevölkerung) in € einschließlich nationaler Kofinanzierung, ESF soweit verfügbar



Q: Fondsverantwortliche bzw. abwickelnde Stellen, Förderdatenbank, Eurostat, WIFO-Berechnungen. ELER... Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, EFRE... Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, ESF... Europäischer Sozialfonds, EMFF... Europäischer Meeres- und Fischereifonds. Die Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung wurde mittels Pluszeichens ausgedrückt; so steht etwa ELER+ für Auszahlungen europäischer und nationaler Provenienz im Rahmen des ELER.

Dies lässt sich anhand der Eurostat-Regionstypologie zum Urbanisierungsgrad veranschaulichen (Abbildung 2): Die ESIF-Förderintensitäten sind in gering besiedelten (ländlichen bzw. ländlich-peripheren) Gemeinden höher als in den dicht besiedelten Zentren, wobei die regionale Verteilung der Gesamtmittel stark durch den hoch dotierten ELER+ (einschließlich EMFF+) getrieben wird. Die Initiativen des ESF+ sind dagegen verstärkt auf dicht besiedelte städtische Gemeinden ausgerichtet, in denen häufiger Ungleichgewichte zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage herrschen. Für den EFRE+ ist zwar ebenfalls ein Fördergefälle nach dem Muster Zentrum/Peripherie erkennbar, es ist aber ungleich schwächer ausgeprägt. Die Mittel aus dem stark auf Unternehmensförderung ausgerichteten EFRE+ fließen nicht

nur in gering besiedelte (peripheren) Räume, sondern in erheblichem Ausmaß auch in die regionalen Zentren, da dort große Unternehmen und damit förderfähige Projekte angesiedelt sind⁹⁾.

Eine Analyse der Förderintensitäten anhand der WIFO-Typologie der Wirtschaftsregionen, welche die österreichischen Regionen stärker nach ihren ökonomischen Charakteristiken differenziert, bestätigt diese Befunde (Abbildung 3):

Die ESIF-Mittel kommen ländlichen Gebieten mit geringer Kapitalakkumulation – also extensiven Industrieregionen und touristischen bzw. industriellen Randgebieten – relativ stärker zugute als Regionen, die komparative Vorteile vorrangig aus der Akkumulation

⁹⁾ Die regionalen Zentren sind zudem – auch als potentielle Entwicklungsmotoren für die damit verflochtenen industriell-gewerblichen bzw. ländlichen Räume

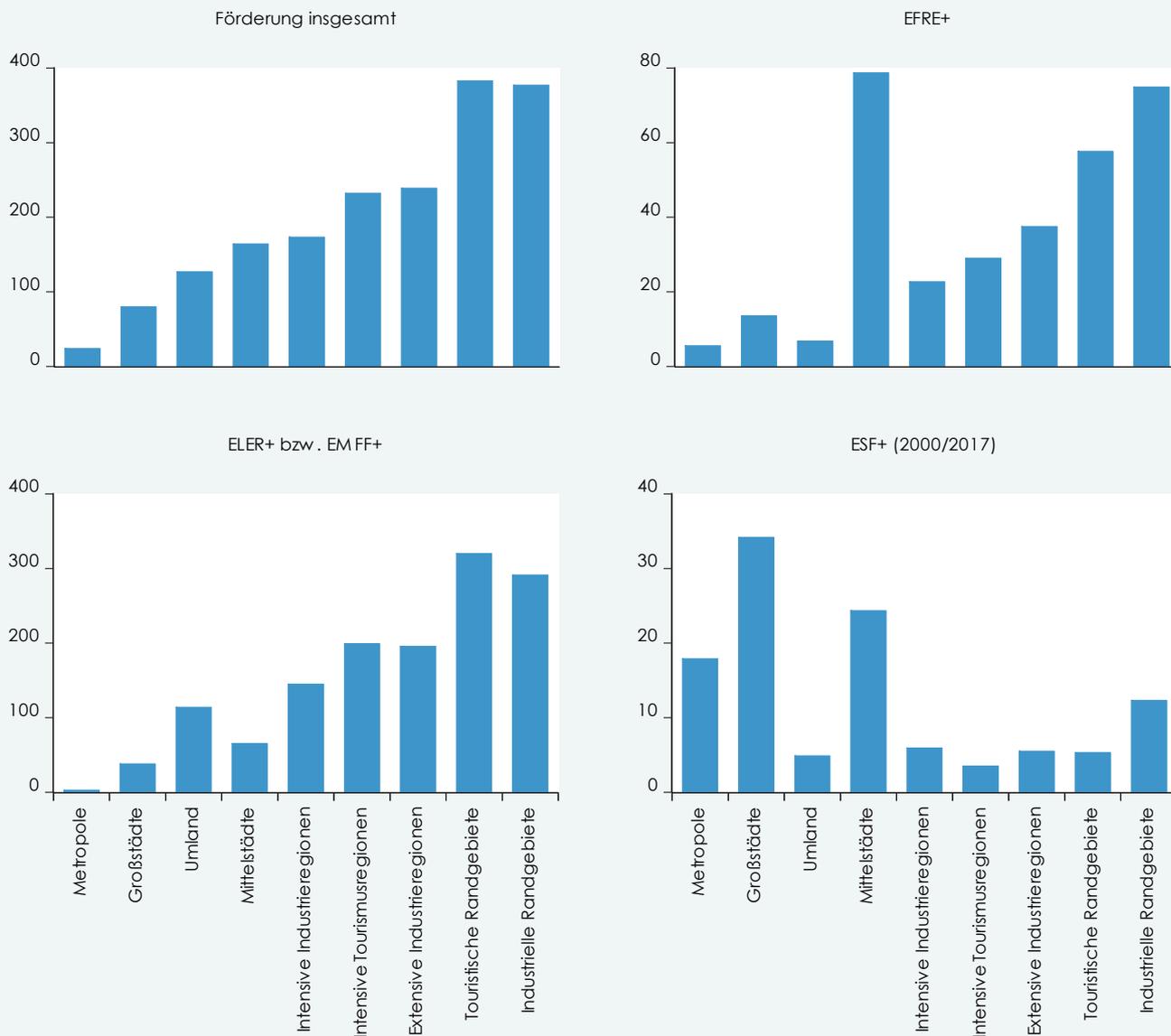
– bewusstes Ziel relevanter Förderprogramme, namentlich im Innovationsbereich.

von Sachkapital (intensive Industrie- und Tourismusregionen) bzw. von Humankapital (Metropole, Großstädte und ihr Umland, Mittelstädte) ziehen. Dieser räumliche "Ausgleichseffekt" in der Auszahlungsstruktur geht vorrangig auf den hochdotierten ELER+ (einschließlich EMFF+) zurück.

Die Betrachtung der Regionen nach WIFO-Typologie zeigt klar die Konvergenzorientierung des EFRE+, dessen Förderintensität mit abnehmender Kapitalakkumulation ansteigt, also in ländlichen Regionen höher ist. Dieser eindeutige Zusammenhang wird nur im Fall der Mittelstädte bzw. Bezirkszentren durchbrochen, die wichtige Standorte für förderbare Projekte darstellen.

Abbildung 3: **Förderintensität nach Typologie der Wirtschaftsregionen (gemäß WIFO) und Fonds**

Auszahlungen 1995/2017 pro Kopf (Bevölkerung) in € einschließlich nationaler Kofinanzierung, ESF soweit verfügbar, Durchschnitt der entsprechenden Gemeindegewerte



Q: Fondsverantwortliche bzw. abwickelnde Stellen, Förderdatenbank, WIFO-Berechnungen. ELER . . . Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, EFRE . . . Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, ESF . . . Europäischer Sozialfonds, EMFF . . . Europäischer Meeres- und Fischereifonds. Die Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung wurde mittels Pluszeichens ausgedrückt; so steht etwa ELER+ für Auszahlungen europäischer und nationaler Provenienz im Rahmen des ELER.

Insgesamt erwiesen sich die Auszahlungen der ESIF und ihrer Vorgänger damit über ihren gesamten bisherigen Wirkungszeitraum als erheblich treffsicher, indem die Förder-

mittel Regionen mit ökonomischem Aufholbedarf stärker zugute kamen. Dieses Ergebnis gilt, trotz erheblicher programmatischer Veränderungen im Zeitverlauf, auch für die

einzelnen Förderperioden¹⁰). Damit ist allerdings noch nicht erwiesen, dass die ESIF-Förderungen auch relevante positive Effekte

auf Wachstum und Beschäftigung der geförderten Regionen hatten.

4. Ökonomische Wirksamkeit: Signifikante Wachstumseffekte in den geförderten Regionen

Die regionale ESIF-Förderintensität hängt positiv mit der kleinräumigen Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung zusammen.

A priori ist nicht eindeutig, ob im Falle Österreichs mit einer ökonomischen Wirksamkeit der ESIF-Förderungen gerechnet werden kann. Laut einschlägiger Literatur¹¹) wirken Förderungen in Ländern und Regionen mit stabilem politischem Umfeld, entwickelten Institutionen, guter Humankapitalausstattung und hoher Forschungsorientierung tendenziell stärker, was für Österreich positive Effekte erhoffen lässt. Auch könnte der österreichische Föderalismus, der durch den Bund formulierte Leitlinien mit wirtschafts- bzw. innovationspolitischen Strategien auf Länderebene verbindet, eine (effizienzsteigernde) Anpassung der Maßnahmen an den jeweiligen regionalen Kontext begünstigen. Gegen eine relevante ökonomische Wirksamkeit der ESIF sprechen hingegen deren beschränkte Dotierung sowie – in jüngeren Förderperioden – das Fehlen von Regionen mit Ziel-1-Status und damit hoher Förderintensität. Dadurch ist es fraglich, inwieweit die ESIF-Interventionen tatsächlich messbare Effekte hervorrufen, die trotz des umfangreichen und ausdifferenzierten österreichischen Fördersystems klar zugeordnet werden können.

Eine am WIFO entwickelte fondsübergreifende Förderdatenbank ermöglichte erstmals eine Untersuchung der kleinräumigen Wirksamkeit der ESIF-Förderungen (mittels ökonomischer Methoden) sowie eine Abschätzung ihrer gesamtwirtschaftlichen Effekte auf Ebene der Bundesländer (anhand von Modellrechnungen).

Die kleinräumige Analyse ging der Frage nach, ob eine höhere Förderintensität der ESIF (bzw. einzelner Fonds, ohne und einschließlich nationaler Kofinanzierung) in einem Bezirk bzw. einer Gemeinde über die Förderperioden hinweg mit einer günstigeren Entwicklung interessierender Outcome-Variablen verbunden war. Als wichtigste Zielvariablen wurden die Beschäftigung, das

Kommunalsteueraufkommen (zur näherungsweise Messung des Einkommens) und die Arbeitslosigkeit herangezogen. Die ökonomischen Regressionsanalysen wurden für 81 Arbeitsmarktbezirke sowie für die 2.100 österreichischen Gemeinden durchgeführt. Dabei standen im Basismodell aus Gründen der Datenverfügbarkeit die Programmperioden seit 2000 im Vordergrund; Sensitivitätsanalysen unter Berücksichtigung der Förderperiode 1995/1999 erbrachten allerdings sehr ähnliche Ergebnisse¹²).

Für die Querschnittsbetrachtung wurde zunächst ein Standard-Wachstumsmodell geschätzt, welches die Förderintensität und die Veränderung der Outcome-Variablen über den Beobachtungszeitraum betrachtet. Dieses Basismodell wurde einerseits durch Panel-Schätzungen erweitert, welche die jährliche Variation der betrachteten Variablen nutzen, und andererseits durch räumlich-ökonomische Schätzungen, welche Spillover-Effekte zwischen benachbarten Beobachtungseinheiten berücksichtigen, was vor allem für Analysen auf der Gemeindeebene wichtig ist¹³).

Durch den Schätzansatz sowie die verschiedenen Verfahren und Spezifikationen lassen sich Einflussgrößen, die potentiell sowohl die Förderhöhe als auch die Outcome-Variablen beeinflussen, methodisch gezielt ausschalten, was belastbare Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen den ESIF-Förderungen und der regionalen Entwicklung erwarten lässt. Eine kausale Interpretation ist dennoch nicht möglich, da die räumliche Verteilung der Fördermittel (vernünftigerweise) nicht zufällig ist und es in Österreich keinen Arbeitsmarktbezirk bzw. nur wenige Gemeinden gibt, welche keinerlei ESIF-Mittel erhalten haben, was etwa die Anwendung von Matching-Verfahren verunmöglicht.

¹⁰) Die Verknappung der Finanzmittel schlug sich zuletzt in geringeren Förderhöhen nieder. Zugleich kamen durch die Aufhebung der regionalen Förderkulisse und die damit einhergehende Ausweitung der Fördermöglichkeiten in ganz Österreich seit 2007 auch ökonomisch "stärkere" Regionen vermehrt in den Genuss von Förderungen. Eine grundlegende Veränderung der Auszahlungsmuster war damit aber nicht verbunden, da die Aufhebung der beschränkenden Gebietskulisse zwar eine breitere Förderung auf Bezirksebene nach sich zog, jedoch die regionale Konzentration der Auszahlungen innerhalb der Bezirke zunahm.

¹¹) Siehe etwa Crescenzi – Giua (2020), Becker – Egger – Von Ehrlich (2013), Rodríguez-Pose – Garcilazo (2015) sowie Bachtrögl – Fratesi – Perucca (2020).

¹²) Zum einen enthält der verwendete Förderdatensatz erst ab 1998 Informationen zu den Auszahlungen

des ESF. Zum anderen liegen Daten zur Beschäftigung und zentralen Kontrollvariablen vor 2000 nur für das Jahr 1991 auf kleinräumiger Ebene vor. Für Detailergebnisse vgl. Abschnitt 7.2 in Mayerhofer et al. (2020).

¹³) In den Schätzungen wurde jeweils für den Wert der Outcome-Variable im Ausgangsjahr (2000 im Basismodell) kontrolliert und damit für eine etwaige, von der Förderintensität unabhängige Konvergenz zwischen den betrachteten Regionen. Zudem wurden weitere, die Outcome-Variable potentiell beeinflussende Kontrollgrößen berücksichtigt, etwa die Altersstruktur der Bevölkerung, das Arbeitskräftepotential, die Bildungsstruktur der Beschäftigten, die Bevölkerungsdichte sowie die Struktur der lokalen Unternehmen nach Wirtschaftsbereich und Betriebsgröße. Ebenso wurde mittels fixer Effekte für unbeobachtete und zeitunabhängige regionale Charakteristika kontrolliert.

Übersicht 2 fasst zentrale Ergebnisse der kleinräumigen Analyse für das Beschäftigungswachstum als Outcome-Variable zusammen, wobei nur die Schätzkoeffizienten für die Förderintensität explizit ausgewiesen sind. Die Regressionsanalysen zeigen im Allgemeinen einen positiven und statistisch

signifikanten Zusammenhang zwischen ESIF-Förderintensität und Beschäftigungswachstum. Unter Berücksichtigung der gesamten öffentlichen Förderung, d. h. einschließlich der nationalen Kofinanzierung, ist ein solcher Zusammenhang sowohl im Querschnitt als auch in der Panel-Schätzung feststellbar.

Übersicht 2: Wachstumsmodell zur Schätzung des Zusammenhangs zwischen Förderintensität und Beschäftigungswachstum in den Arbeitsmarktbezirken und Gemeinden

Schätzkoeffizienten für die logarithmierte Förderintensität der ESIF-Förderung bzw. die logarithmierte Förderintensität der einzelnen Fonds unter Berücksichtigung der EU-Förderung und der öffentlichen Kofinanzierung

| | Arbeitsmarktbezirke 2000/2017 | | Gemeinden 2000/2016 | |
|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------|------------------------|---|
| | Querschnitt | Panel (in Differenzen) | Querschnitt | Mit Berücksichtigung räumlicher Spillover-Effekte (direkt und indirekt) |
| ESIF+ insgesamt pro Kopf | 0,212** | 0,136*** | 0,093*** | 0,062** (0,093*** – 0,032*) |
| EFRE+ pro Kopf | 0,047* | 0,017** | 0,020*** | 0,002 (0,019*** – 0,017**) |
| ESF+ pro Kopf | 0,001 | 0,013 | – | – |
| ELER+ pro Kopf | 0,198*** | 0,036 | 0,064*** | 0,064*** (0,053*** + 0,011) |
| EMFF+ pro Kopf | –0,007 | 0,006 | 0,001 | –0,020 (0,002 – 0,023) |
| Weitere Kontrollvariablen | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Fixe Effekte | Bundesland | Bundesland | NUTS-3-Ebene | Bundesland |
| Beobachtungen | 81 | 1.377 | 2.100 | 2.100 |
| Korrigiertes R ² | 0,237 0,259 | 0,231 0,228 | 0,296 0,291 | 0,305 0,302 |

Q: Fondsverantwortliche bzw. abwickelnde Stellen, Förderdatenbank, Arbeitsmarktdatenbank, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. ELER . . . Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, EFRE . . . Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, ESF . . . Europäischer Sozialfonds, EMFF . . . Europäischer Meeres- und Fischereifonds. Die Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung wurde mittels Pluszeichens ausgedrückt; so steht etwa ELER+ für Auszahlungen europäischer und nationaler Provenienz im Rahmen des ELER. Die erste Zeile zeigt das Ergebnis der Schätzung des Wirkungszusammenhangs zwischen der ESIF-Förderintensität (insgesamt) und dem Beschäftigungswachstum, die nächsten vier Zeilen das Ergebnis der Schätzung unter Berücksichtigung der einzelnen Fonds. * . . . signifikant auf einem Niveau von 10%, ** . . . signifikant auf einem Niveau von 5%, *** . . . signifikant auf einem Niveau von 1%. Die Kontrollvariablen wurden im Ausgangsjahr der untersuchten Periode gemessen. Das jeweils erstgenannte Bestimmtheitsmaß (korrigiertes R²) bezieht sich auf die Schätzung für die gesamte ESIF-Förderintensität pro Kopf (erste Ergebniszeile), das zweitgenannte auf die Schätzung für die Pro-Kopf-Förderintensität der einzelnen Fonds.

Gemäß den Schätzergebnissen auf Ebene der österreichischen Arbeitsmarktbezirke war eine Erhöhung der Förderintensität um 1% im Beobachtungszeitraum 2000/2017 mit einer Steigerung des Beschäftigungswachstums um rund 0,14 bis 0,2 Prozentpunkte verbunden. Mittels Anwendung des Modells auf die 2.100 österreichischen Gemeinden lassen sich diese Ergebnisse auf Basis einer weitaus größeren Zahl an Beobachtungen validieren. Demnach wiesen die Gemeinden bei einer um ein Prozent höheren Förderintensität im Zeitraum 2000/2016 durchschnittlich ein um rund 0,1 Prozentpunkt höheres Beschäftigungswachstum auf. Zusätzlich (hier nicht ausgewiesenen) Schätzungen zufolge dürften die ESIF-Förderaktivitäten die Beschäftigungsentwicklung in überwiegend ländlichen Gemeinden stärker beeinflusst haben als in Gebieten mit höherer Bevölke-

rungsdichte. Da insbesondere bei kleinräumigen Analysen zu erwarten ist, dass die Entwicklung und Förderwirkung in einer Beobachtungseinheit nicht unabhängig von jenen in benachbarten Einheiten sind, wurden auf Gemeindeebene auch räumlich-ökonomische Schätzmethoden verwendet. Der Koeffizient für den Zusammenhang zwischen Förderintensität und Beschäftigungswachstum fällt etwas geringer aus, wenn räumliche Spillover-Effekte mit in die Schätzung einfließen, da eine höhere Förderintensität in benachbarten Gemeinden einen statistisch signifikanten Abzug von Beschäftigten bewirken dürfte (Übersicht 2, letzte Spalte). Dennoch überwiegt der direkte positive Effekt der Förderung auch dann noch deutlich.

Selbst bei budgetneutraler Aufbringung der nationalen Kofinanzierung erhöhten die ESIF-Interventionen merklich die Wertschöpfung in den Bundesländern.

Die Schätzergebnisse deuten auf eine statistisch signifikante Wirkung des ELER und des EFRE auf das Beschäftigungswachstum hin. In den Regressionsanalysen wurde nicht nur die Förderintensität der ESIF insgesamt, sondern auch jene der einzelnen Fonds untersucht, die unterschiedliche Ausrichtungen und Auszahlungsstrukturen aufweisen. Die weitaus meisten Modellspezifikationen deuten auf statistisch signifikante Wirkungen des ELER sowie – in geringerem Ausmaß – des EFRE auf das Beschäftigungswachstum hin. Die vergleichsweise hohe Wirkung des ELER dürfte auf seine hohe Dotierung zurückzuführen sein, jene des EFRE dürfte auch aus seiner thematischen Ausrichtung auf direkt wirksame Investitionsförderungen folgen. Wie eine Untersuchung der ESIF nach Maßnahmenkategorien zeigt, hängen höhere Förderintensitäten im Bereich der Stärkung des produktiven Umfeldes signifikant mit der Beschäftigungsentwicklung zusammen. Dazu zählen u. a. Unternehmensförderungen für Forschung und Entwicklung, aber auch Investitionsförderungen in Landwirtschaft und Tourismus.

Neben dem Beschäftigungswachstum wurden auch die Veränderung des Kommunalsteueraufkommens und die Veränderung der Arbeitslosigkeit als Output-Variablen herangezogen. Regressionsanalysen zufolge ist der Zusammenhang des Kommunalsteueraufkommens mit der ESIF-Förderintensität sogar noch deutlicher positiver als jener des Beschäftigungswachstums¹⁴⁾. Hinsichtlich der Veränderung der Arbeitslosigkeit ist zwar insgesamt kein nennenswerter Einfluss der ESIF-Fördertätigkeit feststellbar, jedoch dürften der ELER sowie Förderungen im Bereich des produktiven Umfeldes auf Ebene der Arbeitsmarktbezirke mit einer günstigeren Entwicklung der Arbeitslosigkeit verbunden sein.

Die ökonometrische Analyse auf Ebene der österreichischen Arbeitsmarktbezirke und Gemeinden weist somit auf einen positiven, wenn auch nicht notwendig kausalen Zusammenhang zwischen den ausbezahlten ESIF-Förderungen und der Beschäftigungs- und Kommunalsteuerentwicklung hin. Diese kleinräumige Evidenz wird durch Modellsimulationen auf Basis des multiregionalen, multi-sektoralen WIFO-Modells ASCANIO (*Kratena et al., 2017, Streicher – Fritz – Gabelberger, 2017*) für die Ebene der Bundesländer unter-

mauert¹⁵⁾. Diese Simulationen erlauben es unter weiteren ergänzenden Annahmen, den Effekt der Förderinitiativen auf Wertschöpfung und Beschäftigung zu bestimmen und darüber hinaus makroökonomische Kreislaufeffekte zu berücksichtigen; diese entstehen durch die mit den geförderten Projekten verbundenen Vorleistungen (indirekte Effekte) und durch Einkommen, die eine weitere Endnachfrage erzeugen (induzierte Effekte).

Unter den in der Literatur üblichen Annahmen zu allfälligen "Mitnahmeeffekten"¹⁶⁾ erzeugte die ESIF-Förderung im gesamten Wirkungszeitraum 1995/2017 eine zusätzliche Wertschöpfung von insgesamt rund 33 Mrd. € durch die zusätzliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Die regionale Verteilung der Fördermittel und der Förderwirkung unterschied sich dabei deutlich, da sich die Fördereffekte im Zuge der dadurch ausgelösten Produktions- und Kreislaufprozesse regional ausbreiten. Gemessen am Bruttoregionalprodukt war der nachfrageseitige Effekt der Förderungen im Burgenland dennoch mit 0,8% deutlich höher als in den anderen Bundesländern. Vergleichsweise hoch war er auch in Niederösterreich, Kärnten und der Steiermark.

Unter der hypothetischen Annahme, dass die nationale Kofinanzierung budgetneutral aufgebracht und durch eine entsprechende Kürzung anderer Staatsausgaben gegenfinanziert wurde, fallen die nachfrageseitigen Effekte zwar geringer aus, bleiben aber weiterhin deutlich positiv, da der dem EU-Haushalt entstammende Anteil der Förderung nicht (direkt) durch nationale Budgetmittel gegenfinanziert wird. Werden auch angebotsseitige (Kapitalstock-)Effekte von ESIF-Investitionsförderungen (materielle Investitionen, Investitionen in Software, Forschung und Entwicklung) in die Modellrechnung einbezogen, so ergibt sich selbst bei budgetneutraler Aufbringung der nationalen Kofinanzierung ein deutlich positiver kombinierter Angebots- und Nachfrageeffekt: Demnach wuchs die regionale Wertschöpfung im Burgenland durch die ESIF-Förderungen um bis zu 1,9% (im Jahr mit dem größten errechneten Effekt). In den anderen Bundesländern lag der Zuwachs zwischen +0,4% (Kärnten) und +0,1% (Vorarlberg)¹⁷⁾.

¹⁴⁾ Der Zusammenhang ist auf Bezirks- wie Gemeindeebene positiv und statistisch signifikant, wofür der EFRE, der ELER bzw. Förderungen in das produktive Umfeld den Ausschlag geben.

¹⁵⁾ Detailliertere Ergebnisse zu den Simulationsrechnungen finden sich in *Mayerhofer et al. (2020)*, Abschnitt 8.

¹⁶⁾ Unterstellt wird eine Zusätzlichkeit der Fördermittel selbst, aber kein Einfluss auf die private Finanzierungsgebarung der geförderten Projekte. Eine solche Annahme liegt typischerweise auch europäischen

Evaluierungen der EU-Förderinitiativen (etwa *Bradley et al., 2004, 2009*) zugrunde.

¹⁷⁾ Allein für Wien sind im Fall einer Gegenfinanzierung der nationalen Mittel leicht negative Nettoeffekte zu verzeichnen. Ohne eine solche Gegenfinanzierung bleiben die Fördereffekte aber auch in Wien positiv, mit entsprechend höheren Wertschöpfungsgewinnen in den übrigen Bundesländern (Burgenland +2,1%, Kärnten, Steiermark und Niederösterreich jeweils +0,5% des BRP).

5. Schlussfolgerungen: Wachstums- und kohäsionspolitische Initiativen notwendig

Die vorliegenden Ergebnisse erlauben ein vorsichtig positives Resümee eines Vierteljahrhunderts gemeinschaftlicher Politik im Rahmen der ESIF und ihrer Vorgänger: Die regionale Verteilung der Förderungen war in Österreich, trotz aufgabenbedingter Unterschiede in den Auszahlungsstrukturen der Fonds, in ihrer Gesamtheit treffsicher und begünstigte ökonomisch schwächere Regionen. Gleichzeitig waren die Initiativen wirksam, da sie auf kleinräumiger Ebene nachweislich positive Effekte auf zentrale Outcome-Variablen generierten und die Wertschöpfung in den Bundesländern spürbar erhöhten. Die Interventionen der ESIF und ihrer Vorgänger trugen somit merklich zum Abbau regionaler Disparitäten in Österreich bei.

Dieser Befund scheint gesichert, auch wenn die Datenlage keinen Nachweis eines kausalen Zusammenhangs zwischen ESIF-Förderungen und regionalem Wachstum erlaubt. Ausgehend von einer dem bisherigen Informationsstand deutlich überlegenen Datenbasis wurden mittels unterschiedlicher methodischer Zugänge und für verschiedene räumliche Ebenen sehr ähnliche Ergebnisse erzielt. Diese Resultate entkräften Argumente, welche die Sinnhaftigkeit der ESIF-Initiativen in Österreich grundsätzlich in Frage stellen, und stützen die Entscheidung, diese gemeinschaftliche Politik auch in der neuen Förderperiode 2021/2027 weiterzuführen.

Trotz unbestreitbarer Fortschritte¹⁸⁾ sind in Österreich weiterhin wirtschaftspolitische Initiativen von Nöten, welche die regionale Konvergenz befördern, auch weil neue Herausforderungen durch die Internationalisierung und den technologischen Wandel wachstums-, aber auch kohäsionspolitische Reaktionen erfordern: So stoßen einige Schwelmländer zunehmend auch in hochwertige, technologiebasierte Marktsegmente vor, die bisher ein wichtiges Standbein der österreichischen Wirtschaft ausmachten (Reinstaller – Friesenbichler, 2020). Diese Entwicklung erzwingt wachstumspolitisch ein beständiges "Upgrading" der heimischen Produktionsstrukturen, erfordert aber auch kohäsionspolitische Maßnahmen, da sie verstärkt traditionelle Produktionsbereiche mit hoher Handelsintensität betrifft, die vorrangig in ländlichen Regionen ansässig sind (etwa Dauth – Südekum, 2016). Auch der rasche Bedeutungsgewinn digitaler Technologien erzeugt wachstums- und kohäsionspolitische Herausforderungen: Viele der durch digitale Technologien neu entstehenden Märkte folgen einer "Winner-takes-all"-Logik; Rückstände im Einsatz dieser Technologien führen zu einem

dauerhaften Verlust von Marktanteilen. Zugleich ist eine durch die Digitalisierung bedingte räumliche Polarisierung möglich. Der Anteil der von der Digitalisierung besonders betroffenen Routinetätigkeiten an der Gesamtbeschäftigung, vor allem auf mittlerem Qualifikationsniveau, ist in intermediären und ländlichen Regionen vergleichsweise hoch. Zugleich ist dort ein Ausbau der (Breitband-)Infrastruktur weniger rentabel. Ohne kohäsionspolitische Initiativen besteht daher die Gefahr einer dauerhaften "digitalen Kluft" zwischen peripheren und städtischen Räumen (vgl. etwa Firgo et al., 2018).

Eine Verknüpfung von wachstums- und kohäsionspolitischen Ansätzen ist daher wesentlich, um das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in allen österreichischen Regionen zu fördern. Angesichts der hinlänglich bewiesenen Bedeutung des regionalen Kontextes für die Wirksamkeit politischer Maßnahmen (hierzu schon Tödtling – Trippl, 2005) sind dazu differenzierte Interventionen erforderlich, welche in Größenordnung und Maßnahmenmix die spezifischen Ausgangsbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten in den Regionen berücksichtigen. Der bereits in der letzten Förderperiode implementierte Ansatz einer "intelligenten Spezialisierung" (Foray – Goenaga, 2013, McCann – Ortega-Argilés, 2013) scheint dazu durchaus geeignet, sofern es gelingt, seine Anwendbarkeit gerade für schwach entwickelte ländlich-periphere Regionen weiter zu verbessern.

Freilich ist es unter den neuen Rahmenbedingungen auch zielführend, Veränderungen in den Schwerpunkten und der Governance der Förderung anzudenken (Bachtler et al., 2019): So erzeugt der technologische Wandel für Unternehmen ein zunehmend unsicheres Umfeld, dem diese durch Risikoteilung, Ressourcen-Pooling, die Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen und Kooperation begegnen. Unternehmen agieren verstärkt in Netzwerken und sind zunehmend auf ein funktionierendes "industrielles Ökosystem" (Berger, 2013) am Standort angewiesen. Der Erfolg von Unternehmen und Regionen ist daher immer stärker von einem Umfeld abhängig, das die Arbeit der einzelnen Akteure unterstützt und deren Vernetzung ermöglicht. Die künftige ESIF-Förderpolitik könnte dies berücksichtigen, indem sie ihren Schwerpunkt statt auf die Förderung von Einzelvorhaben stärker auf die Unterstützung der (Weiter-)Entwicklung industrieller Ökosysteme in den Regionen legt. Dies hätte auch institutionelle Folgen, weil das Funktionieren

Die ESIF-Interventionen trugen in Österreich merklich zum Abbau regionaler Disparitäten bei.

Neben wachstumspolitischen Interventionen sind weiterhin auch kohäsionspolitische Initiativen von Nöten.

¹⁸⁾ Aktuelle Studien zufolge (etwa Mayerhofer et al., 2020, Peneder et al., 2020) haben regionale Disparitäten in Österreich mittelfristig spürbar abgenommen. Dennoch bestehen weiterhin erhebliche regionale

Unterschiede; so war auf NUTS-3-Ebene das höchste Bruttoregionalprodukt pro Kopf zuletzt mehr als doppelt so groß wie das niedrigste.

industrieller Ökosysteme vielfältiger Voraussetzungen bedarf, die nur durch konsistentes und koordiniertes politisches Handeln geschaffen werden können. Dazu müsste im föderal organisierten österreichischen Fördersystem die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen von Gebiets-

körperschaften effektiver und effizienter werden. Weiters müsste die Komplementarität der auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten Instrumente verbessert und die regionale Handlungsebene auch in den Sektorpolitiken des Bundes deutlich gestärkt werden.

6. Literaturhinweise

- Bachtler, J., Olivera Martins, J., Wostner, P., Zuber, P., "Towards Cohesion Policy 4.0. Structural Transformation And Inclusive Growth", Regional Studies Policy Impact Books, Routledge, Oxon–New York, 2019, 1(1).
- Bachtrögler, J., Fratesi, U., Perucca, G., "The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy", *Regional Studies*, 2020, 54(1), S. 21-34.
- Becker, S. O., Egger, P. H., Von Ehrlich, M., "Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects", *American Economic Journal: Economic Policy*, 2013, 5(4), S. 29-77.
- Berger, S., "A Preview of the MIT Taskforce on Innovation and Production Reports", MIT Press, Cambridge, MA, 2013.
- Bradley, J., Gacs, J., Morgenroth, E., Untiedt, G., A Study of the Macro-economic Impact of the Reform of EU Cohesion Policy, Report submitted to the DG Regio, Brüssel, 2004.
- Bradley, J., Untiedt, G., "Analysis of EU Cohesion Policy 2000-2006 using the CSHM: Aggregate Impacts and Inter-Country Comparisons", Final Report to the European Commission (DG Regional Policy), Dublin, 2009.
- Crescenzi, R., Giua, M., "One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states", *Regional Studies*, 2020, 54(1), S. 10-20.
- Dauth, W., Suedekum, J., "Globalisation and local Profiles of Economic Growth and Industrial Change", *Journal of Economic Geography*, 2016, 16(5), S. 1007-1034.
- Firgo, M., Mayerhofer, P., Peneder, M., Piribauer, P., Reschenhofer, P., "Beschäftigungseffekte der Digitalisierung in den Bundesländern sowie in Stadt und Land, WIFO, Wien, 2018, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61633>.
- Foray, D., Goenaga, X., "The Goals of Smart Specialisation", JRC Scientific and Policy Reports, S3 Policy Brief Series, 2013, (01/2013).
- Kratena, K., Streicher, G., Salotti, S., Sommer, M., Valderas Jaramillo, J. M., Fidelio 2: Overview and theoretical foundations of the second Version of the Fully Interregional Dynamic Econometric Long-term Input-Output Model for the EU-27, WIFO–EC Joint Research Centre, Luxemburg, 2017, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61880>.
- Mayerhofer, P., "Wozu braucht die Europäische Union Kohäsionspolitik – und welche Politik braucht sie?", in Biffl, G., Pfeffer, T. (Hrsg.), *Struktur- und Investitionsfonds und andere Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit Europas, Europa und Globalisierung*, 2018, 3, S. 87-112.
- Mayerhofer, P., Bachtrögler, J., Nowotny, K., Streicher, G., "Quantitative Wirkungen der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich – Ein Beitrag zu 25 Jahren Österreich in der EU", ÖROK-Schriftenreihe, Wien, 2020, (207).
- Mayerhofer, P., Fritz, O., Hierländer, R., Streicher, G., "Quantitative Effekte der EU-Regionalförderung in Österreich. Eine Pilotstudie", Studie von WIFO und Joanneum Research im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz, Wien, 2008.
- McCann, P., Ortega-Argilés, R., "Transforming European Regional Policy: A Results-driven Agenda and Smart Specialisation", *Oxford Review of Economic Policy*, 2013, 29(2), S. 405-431.
- Peneder, M., Köppl, A., Leoni, Th., Mayerhofer, P., Url, Th., "Das WIFO-Radar der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft", *WIFO-Monatsberichte*, 2020, 93(12), S. 887-898, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/66732>.
- Reinstaller, A., Friesenbichler, K. S., "Better Exports" – Technologie-, Qualitätsaspekte und Innovation des österreichischen Außenhandels im Kontext der Digitalisierung, WIFO, Wien, 2020, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/66391>.
- Rodríguez-Pose, A., Garcilazo, E., "Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions", *Regional Studies*, 2015, 49(8), S. 1274-1290.
- Sinabell, F., Streicher, G., Kirchner, M., "Wachstums- und Beschäftigungseffekte des Programmes der Ländlichen Entwicklung 2007-2013", *WIFO-Monatsberichte*, 2017, 90(10), S. 797-805, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/60710>.
- Streicher, G., Fritz, O., Gabelberger, F., "Österreich 2025 – Regionale Aspekte weltweiter Wertschöpfungsketten. Die österreichischen Bundesländer in der Weltwirtschaft", *WIFO-Monatsberichte*, 2017, 90(4), S. 347-367, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/59759>.
- Tödtling, F., Trippl, M., "One Size fits all? Towards a differentiated Regional Innovation Policy Approach", *Research Policy*, 2005, 34(8), S. 1203-1219.