

# Lokale Wirkungen regionalpolitischer Finanzströme in Niederösterreich

Leonhard Plank, Johann Bröthaler, Michael Getzner

## 1. Einleitung

Spätestens seit die EU-Kommission im Juni 2017 ihr fünftes Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen vorgelegt hat, hat auch die Debatte um die Zukunft der EU-Regionalpolitik an Fahrt gewonnen. Denn angesichts einer drohenden jährlichen Budgetlücke von 10–11 Milliarden Euro durch den Brexit und weiterer zusätzlicher Aufgaben – u. a. Migration, Verteidigung, Grenzschutz – werden die traditionell finanzierten Aufgabenbereiche der Agrar- sowie Kohäsions- und Strukturpolitik zunehmend kritisch geprüft (Beer et al., 2017). Im Bereich der Agrarpolitik werden durchaus auch radikale Szenarien entworfen, die ein Ende der Direktzahlungen vorsehen und damit das seit langem bestehende Problem, dass die größten Agrarbetriebe (20 %) die meisten Fördermittel (80 %) lukrieren (Landwirtschaftskammer Österreich, 2017), angehen sollen. Für die Kohäsions- und Strukturpolitik könnte die Fokussierung auf Bereiche mit „europäischem Mehrwert“ bedeuten, dass vor allem große Programme zu Lasten von kleinen Projekten gefördert werden sollen. So wird etwa mit Bezug auf die Subsidiarität argumentiert, dass die Programme „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ (als Teil des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, EFRE) oder „Connecting Europe“ (Finanzierungsprogramm für die Errichtung Transeuropäischer Verkehrsnetze) weiter gefördert werden sollten, weil sie ohne das Wirken der EU wenig Chancen auf Realisierung hätten. Vorwiegend national orientierte Bereiche, die auf die Reduktion regionaler Disparitäten abzielen, könnten nach dieser Logik stärker gekürzt werden (Europäische Kommission, 2017).

Die Europäische Kommission kritisiert in ihrem o. a. Reflexionspapier (ibid.) mit Blick auf die EU-Regionalpolitik, dass diese durch die strikt regulierte Mittelverwendung zu wenig flexibel agieren könne und auch die Umsetzung zu schwerfällig sei. Generell sollten auch Verwaltungskapazitäten gestärkt werden sowie ein einheitliches Regelwerk für – am Ende möglicherweise nur mehr – einen Investitionsfonds entstehen. Schließlich stellt sie auch die Frage in den Raum, inwiefern Mittel für stärker entwickelte Regionen überhaupt noch verfügbar sein sollten, und überlegt, die Kriterien für die Mittelzuweisung stärker an anderen zentralen Herausforderungen (z. B. Arbeitslosigkeit, Migration, Klimawandel) auszurichten. Insgesamt wird auch eine stärkere Orientierung am und Verzahnung mit dem Europäischen Semester bzw. der wirtschaftspolitischen Steuerung sichtbar. Welche Gestalt das EU-Budget und damit die Dotierung der einzelnen Aufgabenbereiche annimmt, wird nicht zuletzt Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse während der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2018 sein.

Vor diesem Hintergrund will der vorliegende Beitrag auf Basis eines vom österreichischen Gemeindebund beauftragten Forschungsprojekts (Plank et al., 2018) einen empirisch fokussierten Beitrag zur Analyse regionalpolitischer Finanzströme in Niederösterreich liefern. Insbesondere geht es um die regional differenzierte Darstellung ausgewählter regionalpolitischer und fiskalischer Instrumente und die Bewertung hinsichtlich ihrer

Wirkung auf demografische und wirtschaftliche Entwicklungen. Dabei werden regionalpolitische Mittel allerdings weiter gefasst, als dies üblicherweise geschieht. Denn neben den zentralen Programmen der Regionalpolitik der Europäischen Union (EU) gibt es eine Reihe weiterer Interventionen, die durch Transfers räumliche Disparitäten und ökonomische Entwicklung beeinflussen. Dazu zählen neben Mitteln, die im Rahmen des österreichischen Finanzausgleichs verteilt werden, auch die Wirtschafts- und Regionalförderungen des Bundes und der Länder.<sup>1</sup> Die betrachteten Instrumente bzw. die ihnen zuordenbaren Finanzströme gliedern sich dabei in drei Bereiche („Säulen“): (a) Bundes- und Landesmittel der betrieblichen Wirtschaftsförderung sowie der Regionalförderung, (b) EU-Strukturfonds (Fokus auf EFRE-Programme mit räumlichem Schwerpunkt), sowie (c) Mittel aus dem Finanzausgleich.

Konkret werden folgende Fragestellungen in vorliegendem Beitrag behandelt:

1. Wie verteilen sich die regionalen Finanzströme von EU-, Bundes- und Landesebene auf verschiedenen Gemeinden bzw. Gemeindetypen?
2. Wie entwickeln sich Gemeinden/Regionen mit hohen Förderungszuwendungen im Vergleich zu solchen mit niedrigen Zuwendungen?
3. Inwiefern konnten die betrachteten Fördermittel in relevantem Ausmaß politisch unerwünschte sozio-ökonomische und regionalökonomische Entwicklungen beeinflussen?

Diese Fragestellungen werden für das Bundesland Niederösterreich mit seinen 573 Gemeinden untersucht; Gemeinden werden als geografische Einheiten betrachtet, somit sind Förderungen an die Gemeinden als Körperschaften sowie an Empfänger in den jeweiligen Gemeinden gleichermaßen berücksichtigt. Der Untersuchungszeitraum beginnt mit dem Start der ersten EU-Strukturfondsperiode 1995 in Österreich und endet aufgrund der Datenverfügbarkeit und des äußerst aufwändigen Datenerhebungsprozesses mit dem Jahr 2010. Die vorliegende Arbeit fügt sich in eine Reihe früherer Evaluierungsstudien über die Effekte von Regionalförderprogrammen, insbesondere Mayerhofer et al. (2009), ein. Mit der erstmaligen integrierten Betrachtung von EU-Strukturprogrammen, nationalen Förderprogrammen und den Mitteln des österreichischen Finanzausgleichs sowie der Analyse auf Gemeindeebene wird jedoch inhaltlich wie methodisch Neuland betreten.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert. Im zweiten Abschnitt erläutern wir das methodische Vorgehen und gehen näher auf die wichtigsten Arbeitsschritte und die angewandten Methoden ein. Der dritte Abschnitt bildet den Kern der empirischen Untersuchung und ist der regionalökonomischen Bewertung der betrachteten Förderströme in Niederösterreich gewidmet. Der letzte Abschnitt fasst die zentralen Ergebnisse zusammen und skizziert einige Schlussfolgerungen mit Blick auf die betrachteten Förderinstrumente.

1 Im Folgenden werden wir für die betrachteten Finanzströme den Begriff „Förderung“ verwenden. Inhaltlich sind damit direkte Förderungen, insbesondere zins- oder amortisationsbegünstigte Darlehen, Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Zuwendungen, gemeint. Explizit ausgeschlossen werden Haftungen, Eigenkapitalbeteiligungen und indirekte Förderungen wie Steuerbegünstigungen. Für eine genauere Abgrenzung der Begriffe Förderung und Subvention siehe u. a. WIFO (2010).

## 2. Methodisches Vorgehen

Das methodische Grundkonzept der Untersuchung zielt darauf ab, auf möglichst kleinräumiger Ebene (Gemeinde im Sinne einer territorialen Abgrenzung) die Förderströme mit der tatsächlich beobachteten regionalen Entwicklung in Beziehung zu setzen. Dabei werden die öffentlichen Gelder aus den drei eingangs genannten „Säulen“ als Inputvariablen bezeichnet und die Indikatoren der räumlichen Entwicklung als Outputvariablen. Es wird allerdings nicht a priori unterstellt, dass Unterschiede in der Finanzmittelausstattung (Input) die räumlichen Disparitäten, die in den Indikatoren der räumlichen Entwicklung (Output) beschrieben werden, verursachen oder erklären können. Die Gegenüberstellung der beiden Variablensets lässt jedoch interessante Erkenntnisse zur Frage der Beeinflussbarkeit räumlicher Entwicklungspfade erwarten. Um Muster in kleinräumigen Entwicklungspfaden erkennen zu können, ist es zielführend, die betrachteten Bundesländer nach Regionen und Gemeindetypen differenziert zu betrachten. Aus diesem Grund werden die Gemeinden nach verschiedenen Gesichtspunkten klassifiziert. Diese Klassifikationen dienen in den nachfolgenden Analysen als Analyseraster. Folgende regionale Klassifikationen der Gemeinden werden hierbei herangezogen: (a) NUTS-3-Regionen (gemäß regionaler Gliederungssystematik der EU), (b) Gemeindegrößenklassen (nach der EinwohnerInnenzahl), (c) bundeslandspezifische Gemeindetypen nach wirtschaftlich-funktionalen Variablen.

Die Förderdaten für die deskriptiv-statistische und räumliche Analyse können wie eingangs erwähnt drei Bereichen („Säulen“) zugeordnet werden: 1. Wirtschafts- und Regionalförderungen des Bundes und des Landes Niederösterreich, 2. EU-Strukturfonds-Mittel sowie 3. Mittel des Finanzausgleichs.

Die erste Säule beinhaltet die betriebliche Wirtschaftsförderung der wesentlichen Akteure der Bundesebene, die Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS), die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) sowie die Österreichische Hotel- und Tourisusbank (ÖHT). Aus inhaltlichen Überlegungen wurden die betriebliche Umweltförderung (Kommunalkredit) sowie arbeitsmarktbezogene Förderungen (AMS) nicht berücksichtigt, da diese als Förderungen des Bundes keinerlei raumstrukturelle Zielsetzungen aufweisen. Die betriebliche Wirtschaftsförderung in Niederösterreich umfasst insbesondere Mittel des Niederösterreichischen Wirtschafts- und Tourismusfonds, der Ecoplus sowie für die Technopolstandorte. Die Landes-Regionalförderung beinhaltet insbesondere die Programme zur Förderung von Kleinregionen, des Einkaufs in Stadtzentren (NAFES) und der Stadterneuerung. Im Bereich EU-Strukturfonds wurde auf EFRE-gespeiste Programme fokussiert, die einen expliziten räumlichen Schwerpunkt verfolgen. Zu diesen zählen insbesondere die Ziel-2/5b-Programme und die INTERREG-Programme (bzw. ihre jeweiligen Nachfolger in der Programm-Periode 2007–2013 RWB und ETZ GÜ). Schließlich wurde auch das Programm LEADER einbezogen.

Zur Berücksichtigung von Zuweisungen aus dem Finanzausgleich wurden ursprünglich mehrere Instrumente ins Auge gefasst, von denen letztendlich nur das Instrument der Finanzkraftstärkung (nach § 21 FAG) in die Untersuchung aufgenommen wurde. Aus inhaltlichen Gründen wurden die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ausgeklammert, da sie keinen klassischen Förderungscharakter aufweisen. Inhaltlich sehr wohl relevant wären die Gemeinde-Bedarfszuweisungen für die vorliegende Untersuchung. Aufgrund fehlender Datenverfügbarkeit (nach Gemeinden) konnten sie aber leider nicht in die Datenbasis aufgenommen werden.

In den meisten Fällen konnten Daten für den gesamten Untersuchungszeitraum für die einzelnen Programme erhoben werden. Ausnahmen waren Förderungen von AWS und ÖHT (Zeitreihen erst ab 1997 bzw. 2002). Zu den Fördertransaktionen konnten großteils jährliche Daten, in einigen Fällen (Ecoplus) nur Daten je Förderperiode (1995–1999, 2000–2006, 2007–2010) zur Verfügung gestellt werden. Schließlich sind Auszahlungen einzelner Förderprogramme jährlichen Schwankungen unterworfen. Diese Datenlücken und jährlichen Schwankungen legen eine Durchschnittsbetrachtung nahe. Zum einen wurden kumulierte Werte für die jeweiligen Programmperioden ermittelt und zum anderen daraus einfache Mittelwerte pro Jahr gerechnet (Normierung auf Durchschnittsjahr je Förderperiode).

Für die Bewertung regionalökonomischer Entwicklungen war es notwendig, Indikatoren der räumlichen Entwicklung aufzubereiten, um diese mit der umfangreichen Förderdatenbasis in Verbindung zu setzen. Dazu wurde die Entwicklung der EinwohnerInnenzahl (Bevölkerungsstatistik), der Zahl an Arbeitsplätzen (Arbeitsstättenzählung), des Kommunalsteueraufkommens (Gemeinde-Gebarungsstatistik) sowie der Nächtigungszahl (Beherbergungsstatistik) herangezogen.

In einem weiteren Arbeitsschritt wurden die Gemeinden nach unterschiedlichen Gesichtspunkten klassifiziert, um kleinräumige Entwicklungsmuster erkennen zu können. Dabei wurden die Gemeinden auf Basis der folgenden drei Schemata geordnet: (a) NUTS-3-Regionen, (b) Gemeindegrößenklassen (nach EinwohnerInnenzahl), (c) bundeslandspezifische Gemeindetypologie. Die NUTS-3-Gliederung ist nicht zuletzt für die EU-Mittelvergabe (u. a. bei der Definition der Zielgebietskulisse) relevant, während die Betrachtung nach der EinwohnerInnenzahl für die Verteilung der Finanzmittel im Rahmen des Finanzausgleichs zu beachten ist. Die bundeslandspezifische Gemeindetypologie ist ein von der Landesraumplanung entwickeltes Schema, das die niederösterreichischen Gemeinden auf Basis ihrer Funktion (überwiegender Wohn- oder Wirtschaftsstandort) sowie ihrer wirtschaftssektoralen Struktur (Primär-, Sekundär-, Tertiär-Fokus) in insgesamt sieben Typen ordnet.

### 3. Regionalpolitische Finanzströme in Niederösterreich

Das gesamte betrachtete Fördervolumen in Niederösterreich betrug im Zeitraum 1995–2010 rund 2,1 Mrd. Euro (Tabelle 1). Der größte Anteil entfiel mit etwa 1,5 Mrd. Euro (71,3 %) auf die erste Säule (Wirtschafts- und Regionalförderung von Bund und Land). Die EU-Mittel machten rund 350 Mio. Euro (16,7 %) aus, während die betrachteten Finanzzuweisungen gemäß § 21 FAG mit 253 Mio. Euro (12 %) zu Buche schlugen.

Innerhalb der ersten Säule zeigt sich das besondere Gewicht der Landesförderungen, die für rund 1,070 Mrd. Euro stehen, wobei der Großteil davon auf die Landeswirtschaftsförderung (513 Mio. Euro) sowie auf die von der Ecoplus verwaltete Regionalförderung (484 Mio. Euro) entfällt. Dagegen machen die anderen Programme der Regionalförderung (Kleinregionalförderung, NAFES und Stadterneuerung) nur rund 18 Mio. Euro oder knapp 1 % der Gesamtsumme aus. Innerhalb der EU-Programme stechen die verausgabten Mittel im Rahmen der Ziel-Programme (266 Mio. Euro) im Vergleich zu den drei INTERREG-Programmen mit niederösterreichischer Beteiligung (35 Mio. Euro) heraus. Die EU-Mittel für LEADER belaufen sich auf rund 50 Mio. Euro oder ca. 2,4 % des gesamten Fördervolumens.

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, stammen somit von insgesamt rund 17,9 Mrd. Euro, die den Gemeinden zur Verfügung standen, etwa 12% (bzw. 2,1 Mrd. Euro) aus den genannten Förderprogrammen.

Tabelle 1: Fördermittel (Gesamt) – Niederösterreich nach Perioden, Säulen und Programmen (in Mio. Euro, nominell)

	1995-1999	2000-2006	2007-2010	1995-2010	
	Mio Euro			Mio Euro	%
<b>Bundes- und Landesförderungen</b>	325	713	458	1.497	71,3
Bund: AWS	38	75	44	157	7,5
Bund: FFG	44	98	117	258	12,3
Bund: ÖHT	-	7	5	12	0,6
Land NÖ: Kleinregionalförderung	0	1	1	2	0,1
Land NÖ: NAFES	1	5	4	10	0,5
Land NÖ: Stadterneuerung	1	4	1	6	0,3
Land NÖ: Ecoplus	71	308	105	484	23,1
Land NÖ: Technopolprogramm	-	32	22	54	2,6
Land NÖ: Wirtschaftsförderung	170	184	159	513	24,4
<b>EU-Strukturfonds<sup>a</sup></b>	73	217	60	350	16,7
EU: INTERREG NÖ-CZ	2	12	2	18	0,7
EU: INTERREG NÖ-HU	0	2	0	2	0,1
EU: INTERREG NÖ-SK	2	13	0	15	0,7
EU: ZIEL2 / RWB	16	176	25	217	10,4
EU: ZIEL5b (1995-99)	49	-	-	49	2,3
EU: LEADER	4	14	32	50	2,4
<b>Finanzausgleich (Gemeinden)</b>	60	116	77	253	12,0
FAG: § 21 Finanzkraftstärkung	60	116	77	253	12,0
<b>Gesamt</b>	<b>458</b>	<b>1.046</b>	<b>595</b>	<b>2.100</b>	<b>100,0</b>
FAG: Gemeinde-Bedarfszuweisungen (BZ)*	249	773	611	1.633	-
FAG: Ertragsanteile an gem. Bundesabgaben	3.555	6.287	4.346	14.187	-
<b>Gesamt erweitert (inkl. Ertragsanteile und BZ)</b>	<b>4.263</b>	<b>8.105</b>	<b>5.552</b>	<b>17.920</b>	-

<sup>a</sup> Es kann an dieser Stelle nicht auf die Details der verschiedenen und sich im Zeitablauf verändernden Strukturfondsprogramme eingegangen werden; eine aktuelle Übersicht bzw. weitere Detailinformationen sind unter <https://ec.europa.eu/austria/> abrufbar.

\* Rechnerische länderweise BZ (Daten wurden nicht nach Gemeinden bereitgestellt).  
Quelle: RFI-Daten (2014).

Um eine bessere periodenbezogene Vergleichbarkeit der eingesetzten Mittel herzustellen, normieren wir die unterschiedlich langen drei Förderperioden (1995-1999, 2000-2006 und 2007-2010) mit Hilfe eines repräsentativen Durchschnittsjahrs. Wie in Abbildung 1 ersichtlich, stiegen die eingesetzten Fördermittel von der ersten zur zweiten Periode relativ stark von durchschnittlich rund 97 Mio. Euro auf rund 151 Mio. Euro pro Jahr (laufende Preisbasis), während sie in der dritten Periode leicht zurückgingen. Dies ist insbesondere auf die Entwicklung in den EU-Mittel zurückzuführen, die sich in dieser Durchschnittsbetrachtung von 15 auf 31 Mio. Euro mehr als verdoppelten. In der dritten Periode fielen sie wieder auf das Niveau der Periode 1995-1999 zurück, wobei dieser starke Rückgang nicht nur mit einer Reduktion der vorgesehenen EU-Mittel zu tun hat, sondern auch dem relativ niedrigen Ausschöpfungsgrad der EU-Mittel in der Periode 2007-2013 geschuldet ist. Ebenfalls wichtig für den Anstieg von der ersten zur zweiten Förderperiode war die starke Zunahme der von Ecoplus verwalteten Regionalförderung.

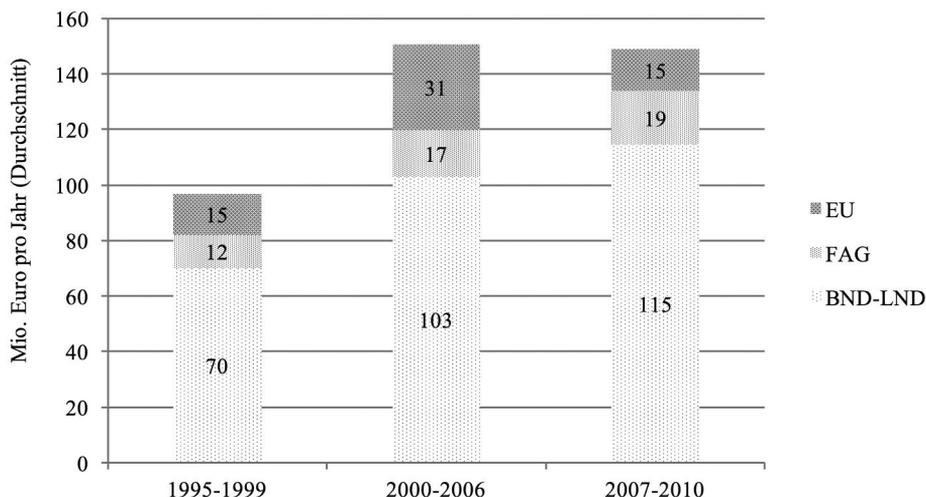


Abbildung 1: Fördermittel (Gesamt), Niederösterreich nach Perioden und Säulen (Durchschnittsjahr). Quelle: RFI-Daten (2014).

### 3.1 Kleinräumige Verteilung der Förderströme nach Gemeinden bzw. Gemeindetypen

Einen ersten Blick auf die räumliche Verteilung der Fördermittel pro EinwohnerIn (Durchschnittsjahr) bietet die Analyse nach NUTS-3-Regionen und Förderperioden (Abbildung 2). Es zeigt sich, dass die peripheren Räume (Waldviertel, Weinviertel, Niederösterreich-Süd und Mostviertel) in allen Perioden die höchsten Förderungen je EinwohnerIn erzielen, während die Zentralräume (St. Pölten, Wr. Umland (Nord) und Wr. Umland (Süd)) unter dem niederösterreichischen Pro-Kopf-Durchschnitt liegen. Die relativ niedrigen Werte für die Zentralräume sind insbesondere auch vor der eingeschränkten Fördermöglichkeit durch die Zielgebietskulisse zu sehen – diese legt fest, welche Regionen mit welcher Intensität und Zielsetzung gefördert werden dürfen. Interessant ist aber, dass die Regionen St. Pölten und Wr. Umland (Süd) auch in der letzten Periode zulegen konnten, während in den übrigen Regionen ein Rückgang pro Kopf festzustellen ist. Dies hängt nicht zuletzt mit steigenden Bundes- und Landesmitteln für diese Regionen zusammen.

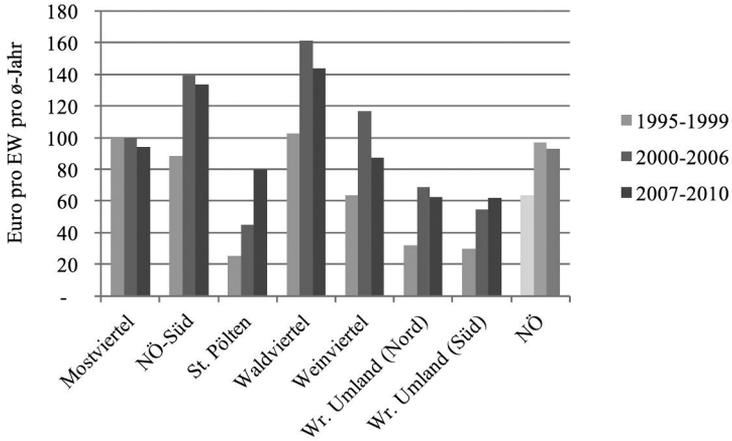


Abbildung 2: Förderungen (Gesamt), Niederösterreich nach NUTS-3-Regionen und Perioden (Durchschnittsjahr). Quelle: RFI-Daten (2014).

Nach dieser ersten räumlichen Übersichtsdarstellung wird das Fördervolumen nach Gemeindegrößenklassen (EinwohnerInnenzahl) klassifiziert. Wie Abbildung 3 zeigt, entfallen auf die Größenklasse [20–50.000 EW] in allen Perioden die höchsten Förderungen pro Kopf. Die an der EinwohnerInnenzahl gemessen kleinsten Gemeinden [< 2.500 EW] liegen in allen Perioden unter dem Landesschnitt, während die beiden Klassen darüber [2.500–10.000 EW] in den ersten beiden Perioden überdurchschnittlich viele Mittel bekommen. In der dritten Periode erhöhen sich die Förderungen je EinwohnerIn nur mehr in den Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen – was den Trend hin zur Mittelkonzentration in Richtung großer Städte unterstreicht. Letztere ist vor allem auf Bundes- und Landesfördermittel zurückzuführen.

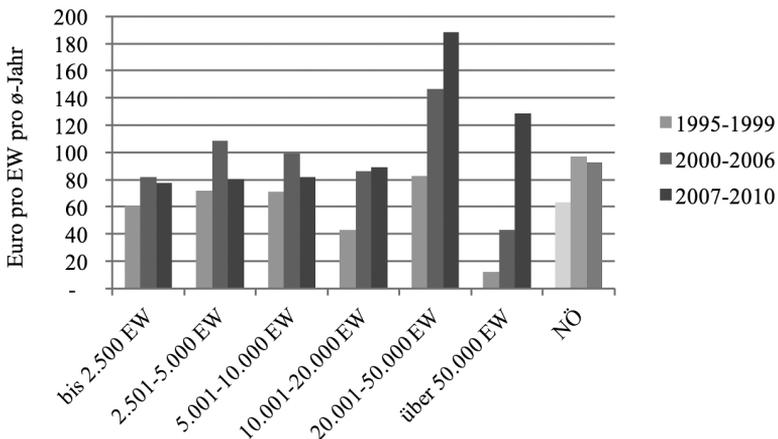


Abbildung 3: Förderungen (Gesamt), Niederösterreich nach Größenklassen und Perioden (Durchschnittsjahr). Quelle: RFI-Daten (2014).

Basierend auf der von der niederösterreichischen Landesplanung entwickelten Gemeindetypologie zeigt sich (siehe Abbildung 4), dass die ursprünglich geringer ausgeprägten Unterschiede zwischen den Wohnorten und den Wirtschaftsstandorten im Zeitablauf zunehmen, wobei insbesondere Typ G (Wirtschaftsstandort mit Spezialisierung im Tertiären Sektor und überdurchschnittlichem Arbeitsplatzangebot) heraussticht. Die besondere Stellung des Sekundären Sektors im Rahmen der Förderschwerpunkte zeigt sich in den Förderhöhen für die Typen C (Wohnort – Spezialisierung Sekundärer Sektor) und E (Wirtschaftsstandort – Spezialisierung Sekundärer Sektor) in den ersten beiden Perioden. Interessanterweise legen auch die Wohnorte mit diversifizierter Wirtschaftsstruktur und Spezialisierung im Primären Sektor in der dritten Periode entgegen dem Niederösterreich-Trend leicht zu.

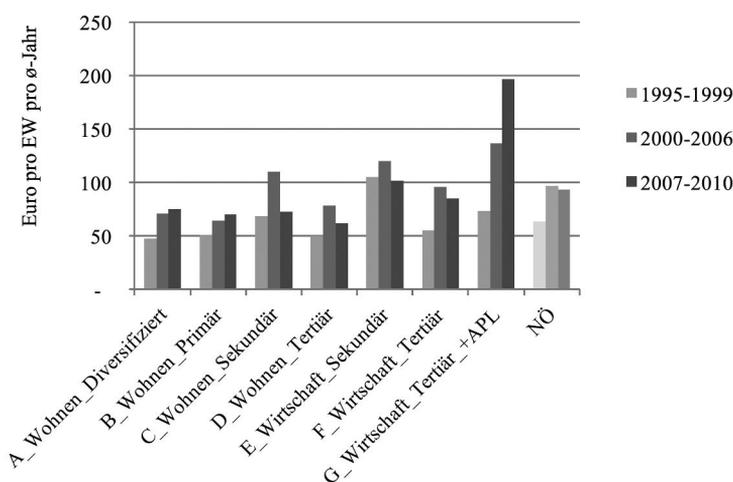


Abbildung 4: Förderungen (Gesamt), Niederösterreich nach Gemeindetypen und Perioden (Durchschnittsjahr). Quelle: RFI-Daten (2014).

Eine Zerlegung der Förderströme nach GeberInnen (Abbildung 5) zeigt, dass Landesförderungen in der ersten Periode noch relativ gleich auf die Gemeindetypen verteilt sind, dass sich diese Verteilung aber zur dritten Periode hin zugunsten der Wirtschaftsstandorte ändert. Auf den Typ G (Wirtschaftsstandort – Tertiäre Spezialisierung und überdurchschnittliches Arbeitsplatzangebot) entfallen in allen Förderperioden die höchsten Förderbeträge pro Kopf. In den ersten beiden Förderperioden liegen die beiden Typen mit Spezialisierung im Sekundär Sektor (Typ C und E) ebenfalls über dem Landesdurchschnitt, während beide Typen – und insbesondere der Typ C (Wohnort) – einen Rückgang in der dritten Periode zu verzeichnen haben. Wohnorte mit diversifizierter Wirtschaftsstruktur (Typ A) können entgegen dem Niederösterreich-Trend ebenso zulegen wie der eingangs genannte Typ G. Bei den EU-Förderungen weisen die Wirtschaftsstandorte (Typ E-G) sowie der Typ C (Wohnort-Sekundärer Sektor) in den ersten beiden Perioden überdurchschnittliche Pro-Kopf-Werte auf. In der dritten Periode verschiebt sich der Schwerpunkt auf den Typ G sowie auf die beiden Wohnorttypen A und B. Die Bundesförderungen weisen eine deutliche Konzentration auf die Wirtschaftsstandorte auf – einzig der Typ C (Wohnort mit Spezialisierung im Sekundären Sektor) erhält – insbesondere in den

ersten beiden Perioden – relevante Förderungen pro Kopf. Bei den § 21-Mitteln des FAG sieht die Situation tendenziell umgekehrt aus mit einer Konzentration der Mittel auf die Wohnorte. Die jeweils höchsten Pro-Kopf-Werte je Periode entfallen auf die landwirtschaftlich geprägten Wohnorte.

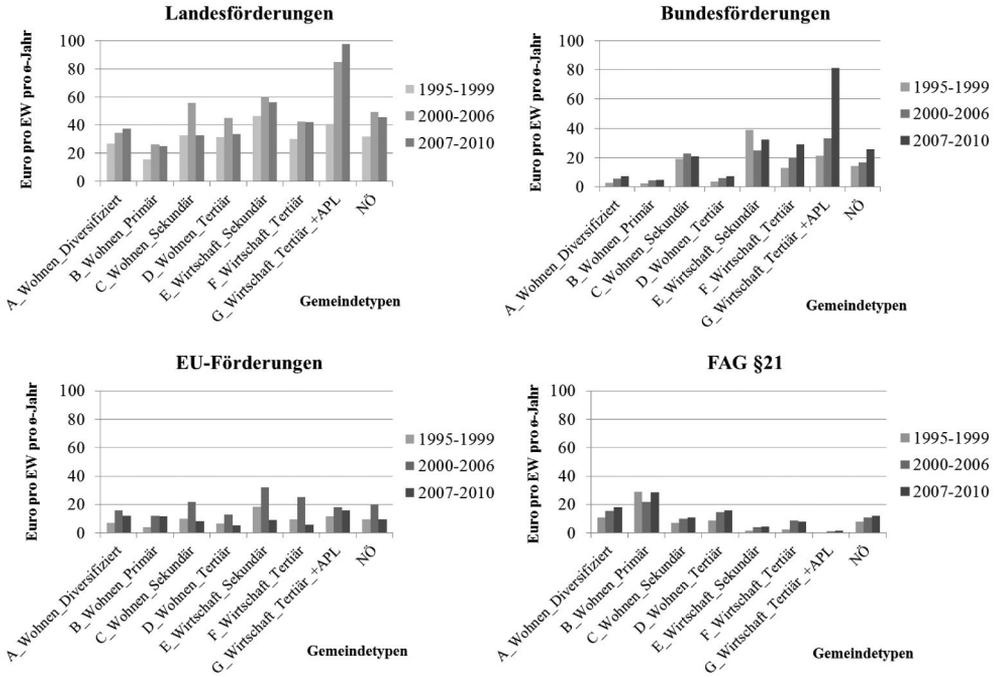


Abbildung 5: Förderungen (Land, Bund, EU, FAG §21), Niederösterreich nach Gemeindetypen und Perioden (Durchschnittsjahr). Quelle: RFI-Daten (2014).

### 3.2 Regionalökonomische Entwicklung in Gemeinden mit unterschiedlicher Förderintensität

Im Folgenden werden die zuvor beschriebenen Förderströme mit regionalökonomischen Indikatoren verbunden, um die mögliche Wirkung der Förderinstrumente einzuschätzen. Dabei interessiert die Frage, wie sich Gruppen von Gemeinden mit unterschiedlicher Förderintensität entwickelt haben. Dazu werden die Gemeinden nach ihrer Förderintensität je EinwohnerIn gereiht und in vier gleich große Gruppen (Quartile) eingeteilt.

Abbildung 6 bietet einen kartographischen Überblick, der die Gemeinden nach Förderintensität (in Quartilen) einteilt. Im obersten Quartil mit starker Förderintensität finden sich insbesondere Wirtschaftsstandorte sowie Tourismusgemeinden, letztere insbesondere in den peripheren Regionen Waldviertel und Mostviertel-Eisenwurzen. Im untersten Quartil der Gemeinden mit vernachlässigbarer Förderintensität finden sich insbesondere „Speckgürtelgemeinden“ um Wien sowie Gemeinden mit fehlendem Absorptionspotential.

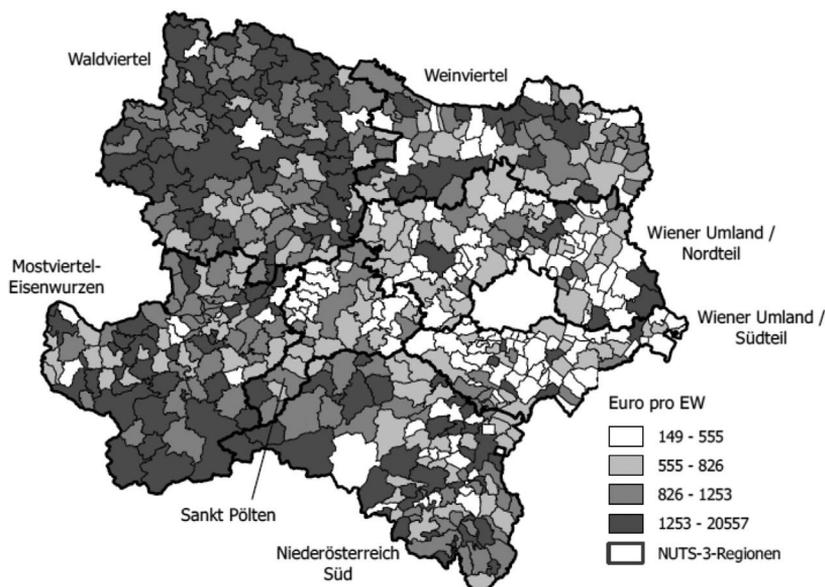


Abbildung 6: Förderungen gesamt (Land, Bund, EU, FAG § 21, 1995–2010 kumuliert), Niederösterreich nach Gemeinden (Euro je EW). Quelle: RFI-Daten (2014).

Die einzelnen Indikatoren und ihre Veränderung über die drei Perioden sind in Tabelle 2 dargestellt. Mit Blick auf den Indikator EinwohnerInnenzahl lässt sich festhalten, dass Gemeinden mit hoher Förderintensität (Q4) in allen Perioden die höchste durchschnittliche EinwohnerInnenzahl, aber gleichzeitig auch die niedrigsten Wachstumsraten in der Bevölkerungsentwicklung aufweisen. Hingegen wachsen insbesondere Gemeinden mit vernachlässigbarer Förderintensität (Q1) sehr rasch. Städte und einwohnerstarke Gemeinden werden also im Schnitt besonders stark gefördert, nicht jedoch die Wachstumsgemeinden.

Beim Indikator Anzahl an Arbeitsplätzen zeigt sich, dass sich das Arbeitsplatzwachstum von Gemeinden mit hoher Förderintensität (Q4) prozentuell nicht wesentlich von jenem der Gemeinden mit vernachlässigbarer Förderintensität (Q1) unterscheidet. Allerdings wachsen Erstere vom höchsten Ausgangsniveau (ca. 200.000 Arbeitsplätze), während Letztere die geringste Anzahl an Arbeitsplätzen (ca. 96.000) in der ersten Förderperiode aufweisen. Im Gegensatz zu diesen beiden Kategorien entwickeln sich Gemeinden mit erheblicher (Q3) bzw. niedriger (Q2) Förderintensität überdurchschnittlich und mit ähnlichen Wachstumsraten über die Zeit. Weiters zeigt sich, dass die Anzahl der Arbeitsplätze je Quartil mit der Förderintensität zunimmt.

Hinsichtlich des Indikators Kommunalsteuer zeigt sich, dass das Aufkommen in Gemeinden mit hoher Förderintensität (Q4) knapp unterdurchschnittlich wächst, allerdings ausgehend von weitaus höherem Niveau. Ähnlich wie bei der Entwicklung des Indikators Arbeitsplätze ist das Wachstum in Gemeinden mit vernachlässigbarer Förderintensität (Q1) deutlich unterdurchschnittlich. Bei den beiden übrigen Gruppen zeigt sich ein überdurchschnittliches Wachstum des Kommunalsteueraufkommens, wobei dieses in Gemeinden mit niedriger Förderintensität (Q2) deutlich höher ist als in Gemeinden mit erheblicher Förderintensität (Q3).

Beim Indikator Nüchtigungen unterscheiden sich die vier Gemeinden-Gruppen am deutlichsten, zumal Gemeinden mit hoher F6rderintensitü (Q4) fast den gesamten Nüchtigungs-zuwachs im Untersuchungszeitraum auf sich vereinen, würend Gemeinden mit vernachlässigbarer (Q1) sowie erheblicher (Q3) F6rderintensitü sogar einen absoluten R6ckgang zu verzeichnen haben. Einzig Gemeinden mit niedriger F6rderintensitü (Q2) k6nnen ein positives, aber unterdurchschnittliches Wachstum aufweisen. Interessant ist, dass die Veründerungen zwischen den einzelnen Perioden etwas von dieser Gesamtentwicklung abweichen. Würend von der ersten zur zweiten Periode nur Gemeinden mit hoher F6rderintensitü (Q4) wachsen, entwickeln sich von der zweiten zur dritten Periode auch Gemeinden mit erheblicher (Q3) bzw. niedriger (Q2) F6rderintensitü positiv – allerdings unter dem Landesdurchschnitt. Weiters zeigt sich, dass die Anzahl der Nüchtigungen je Quartil mit der F6rderintensitü zunimmt.

Tabelle 2: N6 – Entwicklung der regional6konomischen Indikatoren nach Quartilen der F6rderintensitü

Indikator/Quartil	Niveau (Durchschnittsjahr)						Veründerung nach Perioden		
	1995–1999		2000–2006		2007–2010		1-3	1-2	2-3
Einwohner/innen	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	%	%	%
vernachlässigbar	342	22,4	357	22,9	377	23,6	10,2	4,1	5,8
niedrig	360	23,6	369	23,7	381	23,8	5,9	2,5	3,3
erheblich	358	23,5	361	23,2	367	22,9	2,4	0,7	1,6
hoch	465	30,5	468	30,1	474	29,6	1,9	0,6	1,3
<b>N6</b>	<b>1.526</b>	<b>100,0</b>	<b>1.555</b>	<b>100,0</b>	<b>1.600</b>	<b>100,0</b>	<b>4,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,9</b>
Arbeitsplüätze	1995–1999		2000–2006		2007–2010		1-3	1-2	2-3
	Tsd.	%	Tsd.	%	%	%	%	%	%
vernachlässigbar	96	18,7	105	18,4	114	18,2	18,5	9,5	8,2
niedrig	99	19,3	111	19,5	124	19,9	25,1	12,1	11,6
erheblich	118	22,9	133	23,3	148	23,7	25,4	12,6	11,4
hoch	201	39,1	221	38,8	239	38,2	18,5	10,0	7,7
<b>N6</b>	<b>515</b>	<b>100,0</b>	<b>571</b>	<b>100,0</b>	<b>625</b>	<b>100,0</b>	<b>21,4</b>	<b>10,9</b>	<b>9,4</b>
Kommunalsteuer	1995–1999		2000–2006		2007–2010		1-3	1-2	2-3
	Tsd.	%	Tsd.	%	%	%	%	%	%
vernachlässigbar	51.594	20,9	59.444	20,0	70.678	19,4	37,0	15,2	18,9
niedrig	50.309	20,4	62.950	21,2	78.785	21,7	56,6	25,1	25,2
erheblich	50.823	20,6	61.557	20,7	75.919	20,9	49,4	21,1	23,3
hoch	94.115	38,1	112.738	38,0	138.446	38,1	47,1	19,8	22,8
<b>N6</b>	<b>246.840</b>	<b>100,0</b>	<b>296.689</b>	<b>100,0</b>	<b>363.828</b>	<b>100,0</b>	<b>47,4</b>	<b>20,2</b>	<b>22,6</b>
Nüchtigungen	1995–1999		2000–2006		2007–2010		1-3	1-2	2-3
	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%	%	%	%
vernachlässigbar	735	13,1	721	12,8	710	11,7	-3,5	-1,9	-1,6
niedrig	913	16,2	877	15,5	926	15,3	1,5	-3,9	5,6
erheblich	1.298	23,0	1.162	20,5	1.195	19,7	-7,9	-10,5	2,9
hoch	2.687	47,7	2.897	51,2	3.235	53,3	20,4	7,8	11,7
<b>N6</b>	<b>5.633</b>	<b>100,0</b>	<b>5.658</b>	<b>100,0</b>	<b>6.067</b>	<b>100,0</b>	<b>7,7</b>	<b>0,4</b>	<b>7,2</b>

Quelle: RFI-Daten (2014).

Neben der Betrachtung der Grundgesamtheit der 573 niederösterreichischen Gemeinden interessiert auch, inwieweit durch den Einsatz von Fördermitteln negative Entwicklungen bei „Schrumpfungsgemeinden“ gebremst werden können. Anhand der Entwicklung der beiden Indikatoren EinwohnerInnenzahl sowie Kommunalsteueraufkommen in den 1990er Jahren werden 92 Gemeinden in Niederösterreich mit problematischer Entwicklung identifiziert. Diese zeichnen sich durch EinwohnerInnenrückgang und deutlich unterdurchschnittliches Kommunalsteuerwachstum im betrachteten Zeitraum aus. Auf Basis der Quartilsbildung werden diese Gemeinden wiederum in vier Gruppen geteilt und anhand der regionalökonomischen Indikatoren analysiert (Abbildung 7).

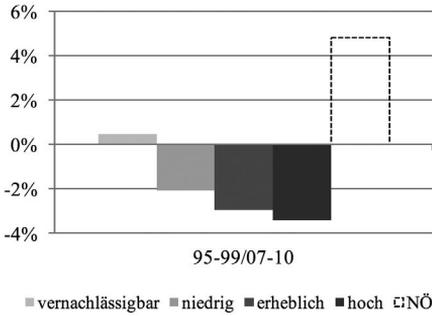
Mit Blick auf den Indikator EinwohnerInnenzahl zeigt sich, dass der Trend zum EinwohnerInnenrückgang nicht gebrochen werden kann. Während die niederösterreichische Gesamtbevölkerung im Untersuchungszeitraum um knapp 5 % zulegt, schrumpfen bis auf die Gemeinden mit vernachlässigbarer Förderintensität (Q<sub>1</sub>) alle übrigen drei Gruppen. Interessanterweise ist der Rückgang in den stärker geförderten Gemeinden sogar höher als in den weniger stark geförderten Gemeinden.

Bei der Entwicklung der Anzahl an Arbeitsplätzen in den Problemgemeinden weisen zwar alle vier Gruppen eine positive Arbeitsplatzentwicklung auf, allerdings liegt diese deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Auffällig ist, dass Gemeinden mit vernachlässigbarer Förderintensität den höchsten Zuwachs an Arbeitsplätzen ausweisen, während für die übrigen Gruppen zumindest der Zuwachs mit der Förderintensität steigt. Insgesamt kann aber auch hier nicht von einer Wende gesprochen werden.

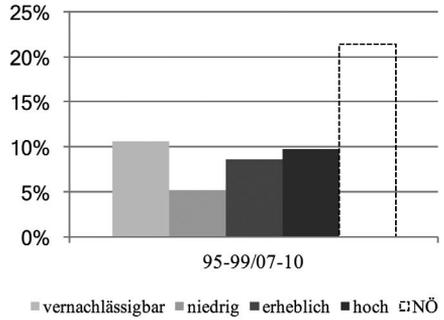
Das Kommunalsteueraufkommen entwickelt sich zwar in allen vier Gruppen positiv, allerdings liegt das Wachstum – ähnlich wie zuvor bei den Arbeitsplätzen – unter dem Landesdurchschnitt. Im Unterschied zur Arbeitsplatzentwicklung weisen die Gemeinden aus dem stark geförderten Quartil (Q<sub>4</sub>) die beste Entwicklung auf, was einen möglichen Förderimpuls nicht ausschließt.

Auch bei den Nächtigungen entwickeln sich die hoch geförderten „Problemgemeinden“ am besten und liegen sogar in etwa im Landesschnitt. Die Entwicklung bei den übrigen Gemeinden lässt hingegen keinen durch Fördermittel induzierten Tourismusimpuls erkennen.

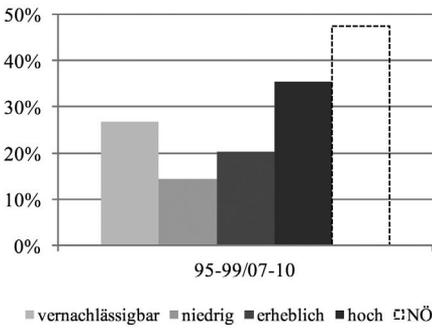
Änderung der Einwohnerzahl



Änderung der Anzahl an Arbeitsplätzen



Änderung des Kommunalsteueraufkommens



Änderung der Nächtigungszahl

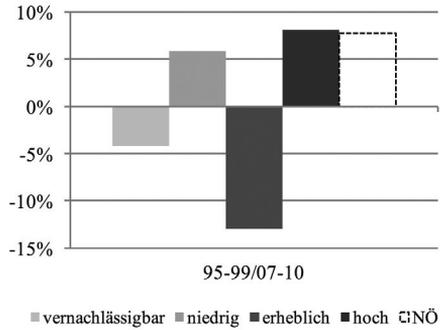


Abbildung 7: Veränderung der Zahl an Einwohner/innen, Arbeitsplätzen und Nächtigungen sowie des Kommunalsteueraufkommens (Durchschnitt 2007–2010 gegenüber 1995–1999 in %) ausgewählter „Problemgemeinden“ in Niederösterreich nach Quartilen der Förderintensität.  
 „Problemgemeinden“: 92 Gemeinden in Niederösterreich mit Einwohnerrückgang und deutlich unterdurchschnittlichem Kommunalsteuerwachstum im Zeitraum 1995–2010.  
 Quelle: RFI-Daten (2014).

#### 4. Schlussbetrachtungen

Ziel des Beitrags ist eine empirisch fokussierte Analyse regionalpolitischer Finanzströme in Niederösterreich. Aus der Analyse der kleinräumigen Verteilung ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse: Zum einen zeigt die Analyse nach NUTS-3-Regionen, dass in allen drei Perioden überdurchschnittlich viele Mittel pro EinwohnerIn in periphere Gemeinden geflossen sind. Diese Schwerpunktsetzung ist bei fast allen GeberInnen-Kategorien erkennbar. Nur Bundesförderungen sind überdurchschnittlich auf NÖ-Süd und Wr. Umland (Süd) konzentriert, was die stärkere Orientierung dieser Förderinstrumente auf das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere in der letzten Periode, widerspiegelt. Betrachtet man die Verteilung nach unterschiedlichen EinwohnerInnen-Größenklassen, dann fließen die meisten Mittel je Kopf in allen Perioden in Gemeinden mit 20–50.000 EinwohnerInnen. Hervorzuheben ist auch, dass sich nach anfänglicher Gleichverteilung die Mittel zunehmend auf größere Gemeinden (> 10.000 EinwohnerInnen) fokussieren. Dies wird insbesondere durch Bundes- aber auch Landesförderungen getrieben. Schließlich zeigt auch das dritte Gemeinderaster – die Typisierung nach funktionalen und wirtschaftssektoralen Aspekten, dass die Unterschiede in der Förderintensität zwischen Wohn- und Wirtschaftsstandorten im Zeitablauf zunehmen. Dies spiegelt sich auch weitgehend in der Entwicklung der Landesförderungen wider. Bundesförderungen weisen grundsätzlich in allen Perioden eine deutliche Konzentration auf Wirtschaftsstandorte auf, während FAG-§ 21-Mittel überdurchschnittlich stark auf die Wohnorte, insbesondere solche mit Primärsektorspezialisierung, entfallen. Aus wirtschaftssektoraler Sicht ist die besondere Rolle des Sekundärsektors – sowohl bei Wohn- als auch Wirtschaftsstandorten – in den ersten beiden Förderperioden auffällig.

Aus der Analyse der Förderströme ergibt sich, dass diese weitgehend mit den formulierten Schwerpunkten der Regional- und Strukturpolitik in Niederösterreich konsistent sind. Der grundsätzliche Fokus auf die verstärkte Förderung von peripheren Räumen spiegelt sich in den Zielen der niederösterreichischen Landespolitik wider, auch wenn sich dieser Schwerpunkt in der letzten Periode im Kontext der stärkeren Fokussierung auf das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit etwas verschiebt. Dies ist auch im Lichte der sich veränderten Zielsetzung der offiziellen EU-Regionalpolitik ab der Periode 2007 zu sehen. Die Bundesförderungen weisen in der Tendenz eine stärkere Orientierung auf größere Gemeinden, insbesondere Wirtschaftsstandorte, auf, was nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem niederösterreichischen Technopol-Programm zu sehen ist. Die besondere Rolle von Gemeinden mit Sekundärsektorspezialisierung in den ersten beiden Perioden ist konsistent mit den entsprechenden Schwerpunktsetzungen zur Restrukturierung und Modernisierung dieses Sektors in den ersten beiden Programmperioden.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Förderintensität zeigt sich, dass Gemeinden tendenziell umso stärker gefördert werden, je geringer ihr EinwohnerInnenwachstum ist. Gemeinden mit der höchsten Förderintensität (oberstes Quartil) haben also den geringsten Bevölkerungszuwachs. Im Bereich Arbeitsplätze und Kommunalsteuer wachsen sie – von hohem Niveau ausgehend – unterdurchschnittlich. Bei den Nüchternungen können sie hingegen fast den gesamten Zuwachs – ausgehend von einem Anteil von rund 48 % an den gesamten Nüchternungen Niederösterreichs – auf ihre Kategorie vereinen. Im Gegensatz dazu verzeichnen Gemeinden mit der geringsten Ausstattung an Fördermitteln je EinwohnerIn (unterstes Quartil) einen Rückgang bei den Nüchternungen. Interessant ist, dass diese Gemeinden ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum aufweisen, aber

sich unterdurchschnittlich in Bezug auf Arbeitsplätze und Kommunalsteuer (wo sie auch den geringsten Anteil haben) entwickeln. Gemeinden in dieser Kategorie sind überwiegend dynamische Wohnstandorte, insbesondere Stadt-Umlandgemeinden um Wien.

Die Beantwortung der Frage, inwieweit die betrachteten Fördermittel in relevantem Ausmaß negative Trends bremsen konnten (Strukturbrüche), ergibt eine gemischte Bilanz und liefert nur in wenigen Einzelfällen Anhaltspunkte für eine Trendwende. Die Verringerung der EinwohnerInnenzahl ist weitgehend ungebrochen und der Rückgang nimmt sogar mit der Förderintensität zu. Im Bereich Arbeitsplätze und Kommunalsteuereinkommen kommt es zwar zu keinem absoluten Rückgang, allerdings entwickeln sich die Indikatoren relativ deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Lediglich bei den Nüchternungen stechen die hoch geförderten Gemeinden hervor und können zumindest ein Nüchternungswachstum im Landesdurchschnitt aufweisen. Somit ist die Frage nach Strukturbrüchen, die unter anderem durch Förderungen induziert sein könnten, auf Basis dieser Analyse – mit Ausnahme des Tourismusindikators – für Niederösterreich zu verneinen.

Während eine grundsätzliche Übereinstimmung mit den Förderschwerpunkten konstatiert werden kann, zeigt die Analyse (vgl. die Langfassung der Untersuchung in Plank et al., 2018) aber auch, dass eine generelle Schlussfolgerung der bestehenden Literatur zu Regionalförderungen auch in Niederösterreich zu beobachten ist: Förderungen können bestehende grundlegende Trends kaum umkehren; Mittel der Regionalförderung fließen auch vornehmlich in Gemeinden mit einem entsprechenden Absorptionspotenzial der Finanzmittel. Dies bedeutet, dass die lokalen Kapazitäten für Projektentwicklung, -management und -durchführung vorhanden sein müssen, da ansonsten kaum Finanzierungen lukriert werden können, und selbst zuerkannte Mittel nur zu einem geringen Teil die gewünschten Wirkungen erreichen können.

Eine wichtige Schlussfolgerung, die sich aus der vorliegenden Analyse ergibt, liegt daher in der lokalen Absorptionsfähigkeit begründet: Ohne den Aufbau der entsprechenden Kapazitäten können Förderungen nicht angezogen werden; mit anderen Worten bedeutet dies, dass das gewichtigste Argument hinsichtlich der fehlenden Effizienz von Förderungen, die Mitnahmeeffekte, nur dann verhindert werden kann, wenn die lokalen Kapazitäten aufgebaut werden. Ansonsten fließen die Finanzmittel offensichtlich in Regionen, die ohnehin bereits eine gute demografische und wirtschaftliche Entwicklung aufweisen.

## Literatur

- Beer, Elisabeth/Burgstaller, Maria/Hofbauer, Silvia (2017): EU-Budget nach 2020: erste Pflöcke zur europäischen Kohäsions- und Strukturpolitik werden eingeschlagen, <https://www.awblog.at/eu-budget-nach-2020-erste-pfloেকে-zur-europaeischen-kohaesions-und-strukturpolitik-werden-eingeschlagen/>
- Europäische Kommission (2017): Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Brüssel.
- Landwirtschaftskammer Österreich (2017): GAP-Reformdebatte nimmt erste Formen an, <https://www.lko.at/gap-reformdebatte-nimmt-erste-formen-an+2500+2625134>
- Mayerhofer, Peter/Fritz, Oliver/Hierländer, Robert/Streicher, Gerhard (2009): Quantitative Effekte der EU Regionalförderung in Österreich. In: ÖROK (Hg.): EU-Kohäsionspolitik in Österreich 1995–2007 –Eine Bilanz, ÖROK-Schriftenreihe (180), Wien, 40–134.
- Plank, Leonhard/Bröthaler, Johann/Getzner, Michael/Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde (2018): Regionalökonomische Bewertung regionalpolitischer und fiskalischer Instrumente in Österreich. New York/Wien: Lit-Verlag.
- RFI-Daten (2014): Gemeindeweise Daten zu den Förderungen 1995–2010 in Niederösterreich und Salzburg, Rohdaten siehe Plank et al. (2018): Aufarbeitung und Aggregation der Daten im Rahmen der vorliegenden Studie (Förderungen nach Bereich/Säule, Förderprogramm, Instrument, Geberinstitution, Periode, Empfängergruppe, Gemeindezuordnung; Betrag als Summe über Periode absolut und pro EinwohnerIn sowie als jährlicher Durchschnitt pro EinwohnerIn je Periode), Wien.
- WIFO (2010): Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor. Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, (Hans Pitlik, Julia Bock-Schappelwein, Heinz Handler, Werner Hölzl, Andreas Reinstaller (WIFO), Angelika Pasterniak (WU Wien)), Wien.