

Österreichs Exporte profitieren vom starken Investitionswachstum in CESEE-Ländern im Jahr 2017⁸

Das Wachstum der österreichischen Exporte beschleunigte sich 2017 deutlich, getragen von den Güterexporten, deren Zuwachs erstmals seit 2011 jenen der Dienstleistungen übertraf. Einen wesentlichen Grund für diese Entwicklung stellt die gestiegene Nachfrage nach österreichischen Produkten aus den zentral-, ost- und südosteuropäischen Ländern dar, die nach Deutschland zusammengenommen mit einem Anteil von 21% an den Gütergesamtexporten (2016) der zweitwichtigste Abnehmer von österreichischen Exporten sind. Hinter dieser Beschleunigung steht die verstärkte Investitionstätigkeit in der CESEE-Region, welche von einem Anstieg der ausgezahlten Mittel aus den EU-Struktur- und Investitionsfonds profitierte. Dieser Anstieg führte 2017 zu einem positiven Wachstumsimpuls von +0,1 Prozentpunkte in Österreich. Über mehrere Jahre betrachtet dürfte der Effekt deutlich größer sein.

EU-Struktur- und Investitionsfonds (ESIF)

Die EU-Struktur und Investitionsfonds (ESIF) tragen maßgeblich zur Unterstützung jener EU-Staaten bei, deren Wirtschaftsleistung unterhalb des EU-Durchschnitts liegt. Die Europäische Kommission fasst die Zielsetzung folgendermaßen zusammen: „Sie sind für Investitionen in die Schaffung von Arbeitsplätzen und einer nachhaltigen und gesunden europäischen Wirtschaft und Umwelt gedacht.“⁹ Die vier größten Fonds sind der EFRE (Europäische Fonds für regionale Entwicklung)¹⁰, der ELER (Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums)¹¹, der ESF (Europäische Sozialfonds)¹² und der Kohäsionsfonds¹³. Zusammengefasst sind für diese vier Fonds 459 Mrd EUR im Budgetrahmen 2014-2020 vorgesehen, hinzu kommen 185 Mrd EUR nationale Kofinanzierungsmittel, dies entspricht rund 97,5% der Struktur- und Investitionsfondsmittel für diesen Zeitraum.¹⁴ Diese 459 Mrd EUR entsprechen 42% des EU-Gesamtbudgets von 1.087 Mrd EUR. Der EU-Haushalt ist im Vergleich zur Summe der Budgets der EU-Mitgliedstaaten sehr gering und entspricht nur rund 1% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der 28 EU-Mitgliedstaaten, wohingegen die individuellen Haushalte der einzelnen EU-Mitglieder im Durchschnitt 49 % des BIP ausmachen¹⁵.

⁸ Autor: Klaus Vondra (Abteilung für volkswirtschaftliche Analysen)

⁹ Siehe: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/european-structural-and-investment-funds_de#investmentareas

¹⁰ Der EFRE, engl. ERDF (European Regional Development Fund), fördert die ausgewogene Entwicklung in den verschiedenen Regionen der EU.

¹¹ Der ELER, engl. EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development), fördert die ländlichen Gebiete in der EU.

¹² Der ESF unterstützt beschäftigungswirksame Projekte in ganz Europa und fördert das europäische Humankapital.

¹³ Der Kohäsionsfonds, engl. CF (Cohesion Funds), finanziert Projekte in den Bereichen Verkehr und Umwelt in Ländern, in denen das Bruttonationaleinkommen pro Kopf weniger als 90% des EU-Durchschnitts beträgt.

¹⁴ Siehe: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

¹⁵ Siehe: http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths_en.cfm

Im Budgetrahmen 2014-2020 sind die Struktur- und Investitionsfonds verstärkt auf die Strategie Europa 2020 ausgerichtet, deren Ziel es ist, intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum herbeizuführen. Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieses Beitrags, die makroökonomischen Effekte der Struktur- und Investitionsfonds in den CESEE-Ländern und ihre Spillovers auf andere EU-Länder zu analysieren. Eine Aufarbeitung und Darstellung der exakten Zielsetzung der einzelnen Fonds¹⁶ bzw. eine Analyse auf der Mikroebene der einzelnen Projekte übersteigt den Rahmen dieses Beitrags. Ebenso bleibt in der weiteren Analyse der EFSI (European Fonds für strategische Investitionen), eine gemeinsame Initiative der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Kommission (Juncker-Plan) unberücksichtigt. Im Gegensatz zu den ESIFs, bei denen aus dem EU-Budget Finanzmittel bereitgestellt werden, gibt es beim EFSI eine Garantie der EU über 16 Mrd EUR und einen Beitrag der EIB von 5 Mrd EUR, damit soll über Hebelverfahren ein Investitionsvolumen von rund 300 Mrd EUR¹⁷ mobilisiert werden.

Überschneidende Planungsperioden führen zu starkem Zyklus der ESIF-Mittel

Die Struktur- und Investitionsfondsmittel tragen zu einem erheblichen Teil zu den Bruttoanlageinvestitionen in den Zentral- und Osteuropäischen EU-Ländern bei. In der nachfolgenden Grafik sind die kumulierten Förderungen des EFRE, des ELER, des ESF und des Kohäsionsfonds für die Rahmenprogramme 2007-2013 sowie 2014-2020 für die fünf wichtigsten CESEE-Handelspartner Österreichs in Prozent der Bruttoanlageinvestitionen abgebildet. Aufgrund des täglichen Updates der Datenbasis¹⁸ (Stand: 19. Februar 2018) liegen bereits Daten inklusive 2017 vor.¹⁹ Seit 2009 lagen die Anteile der aus EU-Mitteln finanzierten Investitionen an den Bruttoanlageinvestitionen zumeist zwischen 5% und 20%. Aufgrund des Auslaufens der letzten Förderperiode²⁰ und des langsamen Anlaufens des aktuellen Programmes gingen die Auszahlungen 2016 deutlich zurück. Im Jahr 2017 kam es hingegen zu einer substantiellen Ausweitung der ausgezahlten Mittel. Für die elf CESEE-EU-Staaten stieg die Fördersumme von 10,7% auf 15,8% der nominellen Bruttoanlageinvestitionen.

¹⁶ Siehe hierzu: Europäische Kommission (2015): Europäischer Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020.

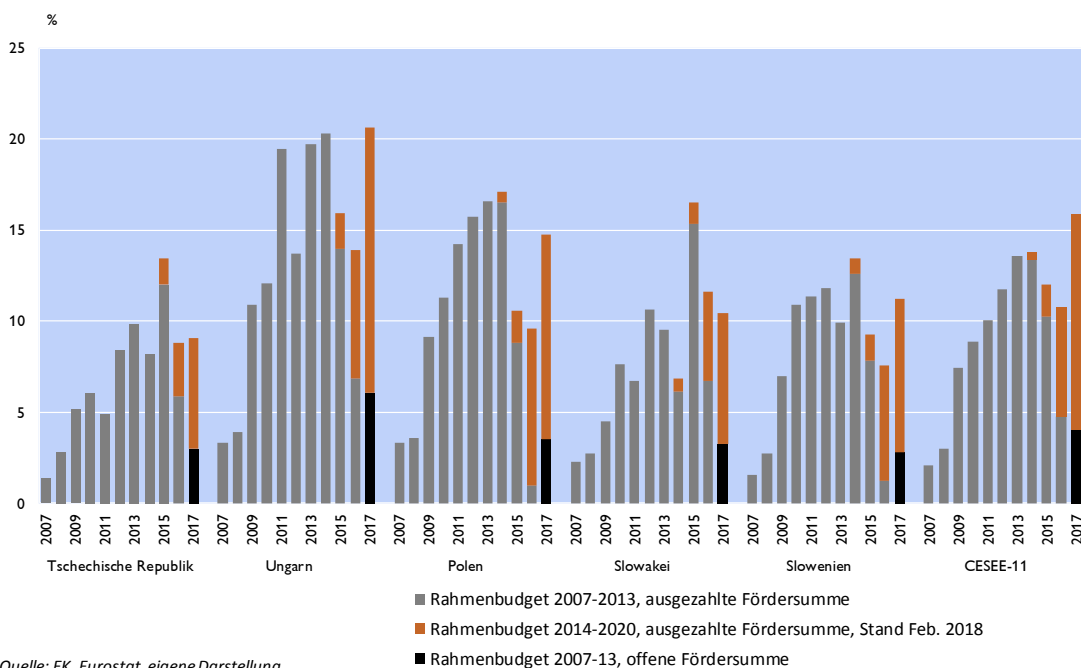
¹⁷ Siehe: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results_en bzw. <http://www.eib.org/efsi/what-is-efsi/index.htm>

¹⁸ Siehe: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

¹⁹ Die schwarzen Säulen geben die Höhe der noch nicht abgeschöpften Mittel aus dem Budgetrahmen 2007-2013 an, die im Jahr 2017 beantragt werden durften.

²⁰ Mittel aus dem Budgetrahmen 2007-2013 konnten bis zu einem Limit von 95% der gesamten Fördersumme bis Ende 2015 ausgezahlt werden. Die verbleibenden 5% der Fördermittel wurden nach erfolgreichem Projektabschluss bis spätestens 31. März 2017 ausbezahlt.

Anteil von Förderungszahlungen an den Bruttoanlageinvestitionen 2007-2017



Quelle: EK, Eurostat, eigene Darstellung.

Auszahlungszyklus der ESIF-Mittel impliziert künstlichen Investitionszyklus in CESEE-EU-Ländern

Dieser administrativ verursachte Förderungszyklus und seine Auswirkungen auf die Investitionsentwicklung in den CESEE-EU-Staaten wurde zuletzt vielfach thematisiert²¹. Der IWF (2017) betont, dass die Absorption von EU-Mitteln inhärent zyklisch erfolgt. Dies liegt daran, dass die Einreichungs- und Freigabeprozesse der Förderprojekte oftmals viel Zeit in Anspruch nimmt. Der Beginn dieser Prozesse hängt jedoch an der Planungsperiode des EU-Budgets. Das heißt, die Absorption von EU-Mitteln wird weitgehend durch exogene Faktoren im Zusammenhang mit der Projektdurchführung sowie durch Änderungen der Prioritäten der EU-Politik beeinflusst.

Die unterschiedlichen Studien weisen darauf hin, dass der Rückgang der EU-Förderungen 2016 die Haupterklärung für den Rückgang der Bruttoanlageinvestitionen in diesem Jahr war und der Anstieg der Förderungsmittel wiederum den Anstieg der Investitionen im Jahr 2017 erklärt. Wie in der nachfolgenden Tabelle zu sehen ist, verzeichneten mit Ausnahme von Kroatien²² alle Zentral- und Osteuropäischen EU-Staaten 2016 negative Wachstumsraten der Bruttoanlageinvestitionen, trotz eines robusten Wirtschaftswachstums zwischen 2,1% und 4,6%.

²¹ Siehe z. B. Anmerkungen in mehreren Länderprognosen in Europäische Kommission (2017): European Economic Forecast, Spring 2017 oder OECD (2017): OECD Economic Outlook and Interim Economic Outlook (November 2017). Der IWF hat 2017 die Auswirkungsstudie aus dem Jahr 2010 upgedatet, siehe IWF (2017): Regional Economic Issues: Central, Eastern, and Southeastern Europe. A Broadening Recovery (May 2017): Box Seiten: 25-26.

²² Kroatien stellt insofern eine Ausnahme dar, als dass im Gegensatz zu fast allen CESEE-EU-Staaten der Anteil von EU-Förderungen an den Bruttoanlageinvestitionen von 2015 auf 2016 angestiegen ist, nämlich von 3,3% (2015) auf 6,3% (2016).

Übersicht konjunkturelle Entwicklung in CESEE-EU-Staaten und österreichisches Güterexportwachstum in diese Länder

	Jeweiliger Anteil der österr. Güterexporte an den gesamten österr. Güterexporten		BIP, real		Bruttoanlage- investitionen, real		Importe, Güter und Dienstleistungen, real		Nominelle Güterexporte Österreichs in die Länder	
	2016	2017*	2016	2017*	2016	2017*	2016	2017*	2016	2017**
	in %		Veränderung zum Vorjahr in %							
Tschechische Republik	3,65	4,3	-2,3	4,9	3,4	6,2	1,3	10,8		
Ungarn	3,34	3,7	-10,6	15,2	2,9	9,6	1,5	10,7		
Polen	2,99	4,2	-7,9	4,2	7,9	8,2	-5,6	9,7		
Slowakei	2,14	3,3	-8,2	1,0	3,7	4,6	3,6	5,1		
Slowenien	2,04	4,7	-3,6	9,2	6,6	8,7	-0,6	10,8		
Rumänien	1,59	5,7	-3,5	1,6	9,8	9,9	4,3	10,3		
Kroatien	0,98	3,0	5,1	4,2	5,8	6,9	-6,7	1,5		
Bulgarien	0,49	4,0	-6,6	3,5	4,5	5,5	0,8	5,8		
Litauen	0,15	2,3	-0,6	6,5	3,5	10,8	9,1	17,8		
Estland	0,12	2,1	-1,2	16,6	5,3	4,3	27,1	-11,7		
Lettland	0,10	2,1	-14,9	17,8	4,5	7,9	-1,7	1,0		
CESEE-11	17,59	2,3	3,8	-9,0	12,7	3,2	9,2	0,1	9,0	

Quelle: Eurostat, Europäische Kommission, Statistik Austria.

Anmerkung: * Herbstprognose der EK; ** Fortschreibung der mittleren Jahreswachstumsrate von Jän-Nov für Dezember 2017.

Überblick zu Wirkungsabschätzungsstudien der EU-Strukturpolitik

Die Evaluierung der Auswirkungen der europäischen Förderpolitik obliegt primär der Generaldirektion für Regionalpolitik der Europäischen Kommission. Dort findet sich ein eigenes Kompetenzzentrum (Expertenetzwerk, jährliche Konferenzen, ein Helpdesk, regelmäßige Reports), das sich mit der Evaluierung der Programme beschäftigt.²³ Laut Kommission sollen für die aktuelle Budgetperiode insgesamt über 2.000 Evaluierungsstudien erstellt werden.²⁴ Gleichzeitig betonte Veronica Gaffey, die Acting Director Policy Development & Head of Evaluation DG Regional Policy 2012²⁵, es ist unmöglich über 270 Regionen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Zielen, über 300 Programmen mit über 1000 Projekten zu verallgemeinern. Vor diesem Hintergrund gibt es nur wenige Studien, die den Makroeffekt der Struktur- und Investitionsprogramme der EU evaluieren.

Die Europäische Kommission analysiert die makroökonomischen Auswirkungen der Programme im regelmäßig erscheinenden *Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*. Für diese Berichte wurden die Effekte mit dem Hermin-Modell²⁶, das auf die Nachfrageseite fokussiert²⁷, und dem Quest-Modell²⁸, dem Open economy DSGE-Modell der Europäischen Kommission, geschätzt. Grundsätzlich sind die Effekte im Quest Modell höher, da es als endogenes Wachstumsmodell die Auswirkungen von Investitionen in Entwicklung von Humankapital und Forschung & Entwicklung auf das Wachstum erfasst.²⁹ Für den aktuellen Planungshorizont (2014-2020) schätzt die Kommission für alle CESEE-EU-Länder (mit

²³ Siehe: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/

²⁴ Europäische Kommission (2016): 2016 Synthesis of Evaluation Results and Plans under the ESIF Programmes 2014-2020.

²⁵ Gaffey (2012), Evaluating the impact of EU cohesion policy, Beitrag zum Bruegel-Workshop: „Assessing the impact of EU cohesion policy“, Brüssel, 15. Mai 2012.

²⁶ Bradley, Mitze, Morgenroth und Untiedt (2006): How can we know if EU cohesion policy is successful?, S. 41-45

²⁷ Europäische Kommission (2010): Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, S. 250

²⁸ Ratto, Roeger und 't Veld (2008): Quest III: An estimated DSGE model of the euro area with fiscal and monetary policy.

²⁹ Europäische Kommission (2010): Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, S. 253

Ausnahme von Ungarn) im Durchschnitt der Jahre 2014-2023 einen langfristigen Multiplikator höher als eins.³⁰ Die meisten Schätzungen fokussieren jedoch auf die langfristigen Auswirkungen nach dem Ende der Budgetperiode. So berechnete die Europäische Kommission³¹ im Jahr 2017 einen kumulativen BIP-Multiplikator der Förderprogramme im Jahr 2023 von 2,74 für die EU-27 – für die neuen Mitgliedstaaten ist der Multiplikator geringfügig höher und liegt bei 2,80. Dieser Wert findet sich ebenso in den Factsheets der Europäischen Kommission zu dem Thema EU-Struktur und Investitionsfonds.³²

Im Gegensatz zu den Schätzungen im Questmodell berechnet Yan Sun³³ (IWF, 2017) mit einer Panelregression einen kurzfristigen Multiplikator von zusätzlichen ESIF-Ausgaben auf das BIP-Wachstum in den 11 CESEE-EU-Ländern in der Höhe von $\frac{1}{2}$ bis $\frac{3}{4}$ im ersten Jahr. Dieses Ergebnis wird unterstützt von Schätzungen von Spilimbergo, Symansky und Schindler (2009)³⁴, die ebenso einen Multiplikator im ersten Jahr von $\frac{1}{2}$ nahelegen.

Auswirkungen des stärkeren Investitionswachstums in den CESEE-EU-Ländern auf Österreich

Mit Hilfe der BMEs (Basic-Model-Elasticities - ein EU-weites makroökonomisches Multi-Country Simulationsmodell des ESZB) können die erhobenen Struktur- und Investitionsfondsdaten unter Verwendung der geschätzten Multiplikatoren (IWF, 2017) als Investitionsschock (*an exogenous increase in business investments*) simuliert werden und darauf basierend die Effekte auf die österreichische Wirtschaft berechnet werden. Dabei wird gemäß den Ergebnissen des IWF (2017) ein kurzfristiger Multiplikator für das BIP-Wachstum von 0,582 angenommen. Die Schätzung mit dem BME-Tool ermöglicht die Auswirkungen von länderspezifischen Schocks auf andere EU-Länder zu berechnen, da in den BMEs die Handelsverflechtungen zwischen den einzelnen EU-Staaten abgebildet sind.

Gemäß diesen Schätzungen ist das BIP-Wachstum in Österreich im Jahr 2017 durch die zusätzlich ausgezahlten EU-Struktur- und Investitionsfondsmittel in den 11 CESEE-EU-Ländern um +0,1 Prozentpunkt stärker gewachsen. Das Exportwachstum profitierte im Ausmaß von +0,2 Prozentpunkten. Die positiven Effekte für Deutschland und den Euroraum waren etwas geringer als jene für Österreich.³⁵ Die Schätzergebnisse der IWF-Studie legen nahe, dass der positive Effekt in den Folgejahren stärker werden sollte, da der Multiplikator von 0,477 - 0,647 im Jahr T auf 1,005 - 1,284 im Jahr T+1 und weiter auf 1,234 - 1,737 im Jahr T+2 wächst. Wie oben bereits erwähnt, steigt der Multiplikator laut Europäischer Kommission in der langen Frist sogar auf knapp unter 3. Das impliziert, dass die langfristigen Auswirkungen ebenfalls deutlich höher sein sollten.

³⁰ Europäische Kommission (2014): Sechster Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, S. 269

³¹ Monfort, Piculescu, Rillaers, Stryczynski und Varga (2017): The impact of cohesion and rural development policies 2007-2013: Model simulations with Quest III (WP 05/2017), S. 21.

³² Siehe:

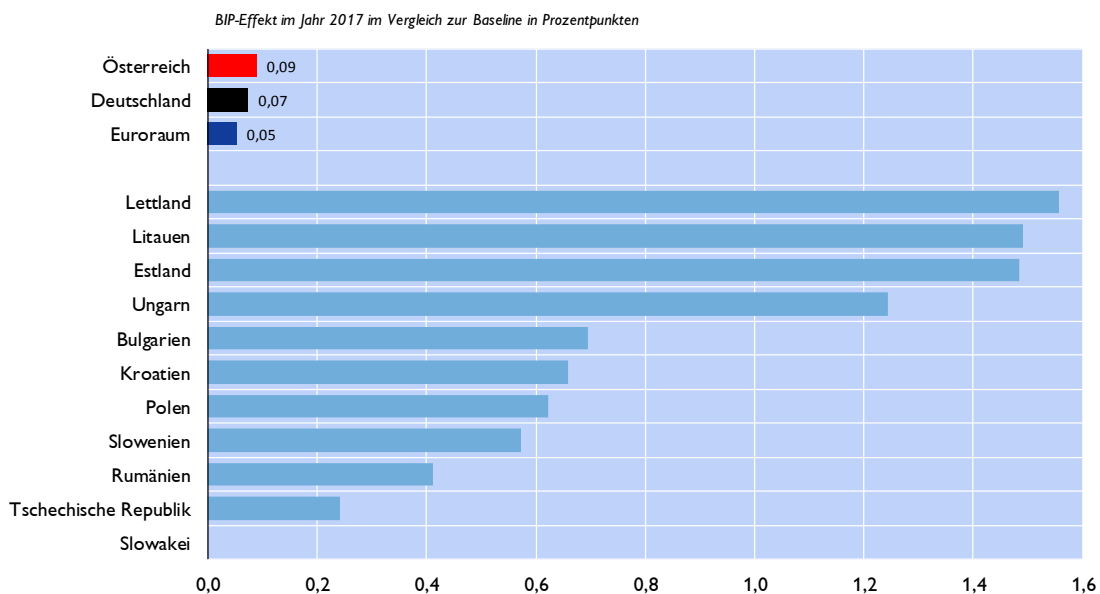
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_etc_factsheet_en.pdf

³³ IWF (2017): Regional Economic Issues: Central, Eastern, and Southeastern Europe. A Broadening Recovery (May 2017), S. 25-26 und 30-31

³⁴ IMF Staff Position Note 09/11: Fiscal Multipliers.

³⁵ In der Slowakei sanken die ausgezahlten Fördermittel 2017 geringfügig, gleichzeitig profitierte das Land aufgrund von höheren Exporten in die anderen CESEE-Länder. In Summe gleichen sich diese beiden Effekte aus.

Modellschätzungen - Ergebnisse: Auswirkung des Anstiegs der ESIF-Auszahlungen in CESEE-EU-Ländern im Jahr 2017



Quelle: OeNB.