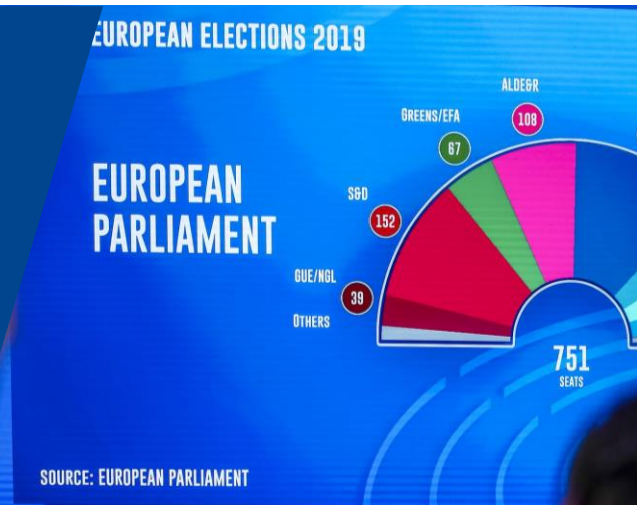


KIEL POLICY BRIEF

Robert Gold und Jakob Lehr

**Paying Off
Populism:
EU-Regionalpolitik
verringert
Unterstützung
populistischer
Parteien**



Nr. 172 April 2024

ÜBERSICHT/ÜBERBLICK

- Regionalpolitik wirkt gegen Populismus.
- Insbesondere verringert EU-Regionalpolitik die Unterstützung populistischer Parteien vom rechten Rand des politischen Spektrums.
- Entsprechende Investitionen in die Entwicklung randständiger Regionen reduzieren den Stimmenanteil rechtspopulistischer Parteien bei Europawahlen um 2–3 Prozentpunkte; im Durchschnitt entspricht das einer Reduktion von 15–20 Prozent.
- Gleichzeitig erhöht sich das Vertrauen in demokratische Institutionen, und die Unzufriedenheit mit der EU nimmt ab.
- Die Unterstützung linkspopulistischer Parteien wird nicht beeinflusst.

Schlüsselwörter: Populismus, Regionalpolitik, Europäische Integration, Regressionsdiskontinuitätsdesign

- Regional policy may counter populism.
- Specifically, EU Regional Policy decreases support of right-fringe populist parties.
- Related investments into the development of lagging-behind regions decrease the vote share received by right-fringe parties in European elections by 2–3 percentage points, that is 15–20% on average.
- Simultaneously, trust in democratic institutions increases, while discontent with the EU decreases.
- Support of left-fringe populists is not affected by EU Regional Policy.

Keywords: Populism, Regional Policies, European Integration, Regression Discontinuity Design

Robert Gold

Korrespondierender Autor
Kieler Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814 412
E-Mail: robert.gold@ifw-kiel.de

**Jakob Lehr**

Universität Mannheim
L 7, 3–5
68161 Mannheim
Tel.: +49 621 181-3455
E-Mail: jakob.lehr@uni-mannheim.de



PAYING OFF POPULISM: EU-REGIONALPOLITIK VERRINGERT UNTER- STÜTZUNG POPULISTISCHER PARTEIEN

Robert Gold und Jakob Lehr

ZUSAMMENFASSUNG

Wie kann der Aufstieg des Populismus gestoppt werden? Angesichts der anstehenden Europawahlen und der Präsidentschaftswahlen in den USA ist diese Frage von breitem Interesse. Unsere Studie zeigt, dass regionalpolitische Maßnahmen die Unterstützung populistischer Parteien wirksam verringern. Insbesondere zeigen wir, dass Investitionen der EU in die Entwicklung strukturschwacher Regionen dazu führen, dass der Stimmenanteil rechtspopulistischer Parteien bei Europawahlen um 15–20 Prozent sinkt. Darüber hinaus erhöht EU-Regionalpolitik das Vertrauen in demokratische Institutionen und verringert die Unzufriedenheit mit der EU.

EU-Regionalpolitik finanziert sich aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) sowie dem Europäischen Sozialfonds und dem Kohäsionsfonds. Wir konzentrieren uns auf die Hauptförderlinie zur Unterstützung strukturschwacher Regionen, dem sog. „Ziel-1“. Ziel-1 folgt siebenjährigen Förderperioden, und wir untersuchen Politikeffekte für drei Perioden von 2000 bis 2020 für bis zu 27 Mitgliedsstaaten. Zu Beginn jeder Förderperiode definiert die EU-Kommission Regionen, die sich für Ziel-1-Förderung qualifizieren. Diese Regionen erhalten im Durchschnitt 1,4 Milliarden Euro an Ziel-1-Mitteln, das sind 530 Euro pro Einwohner*in. Ziel-1-Investitionen in die Entwicklung strukturschwacher Regionen verringern den regionalen Stimmenanteil rechtspopulistischer Parteien bei Europawahlen. Im Durchschnitt verringert EU-Regionalpolitik den Stimmenanteil der Rechtspopulisten um 2–3 Prozentpunkte. Das sind 15–20 Prozent der Stimmen für diese Parteien. Entsprechend reduziert EU-Regionalförderung in Höhe von 200 Euro pro Kopf die Unterstützung der Rechtspopulisten um wenigstens einen Prozentpunkt.

Die Analyse konzentriert sich auf den reinen Politikeffekt, unabhängig von zeitgleichen Einflüssen. Zunächst werden ähnlich strukturschwache Regionen verglichen, die sich nur aufgrund regulatorischer Bestimmungen im Förderstatus unterscheiden. Dann werden strukturschwache Regionen analysiert, die aufgrund der EU-Osterweiterung ihren Förderstatus verloren. Schließlich betrachten wir Regionen, die nur (nicht) gefördert werden, weil sie arme (reiche) Nachbarregionen haben. Alle Resultate zeichnen dasselbe Bild: Regionalförderung reduziert die Unterstützung rechtspopulistischer Parteien, der Verlust von Regionalförderung erhöht sie, und das Wahlverhalten in strukturschwachen Regionen reagiert besonders stark auf die Förderung.

Eine Analyse von Befragungsdaten Hunderttausender von EU-Bürger*innen erlaubt Rückschlüsse auf die zugrunde liegenden Wirkungskanäle. Ziel-1-Förderung erhöht das Vertrauen in die EU und in demokratische Institutionen. Dies scheint ein Grund zu sein, warum Wähler*innen in geförderten Regionen populistischen Parteien ihre Unterstützung entziehen.

1 EINLEITUNG

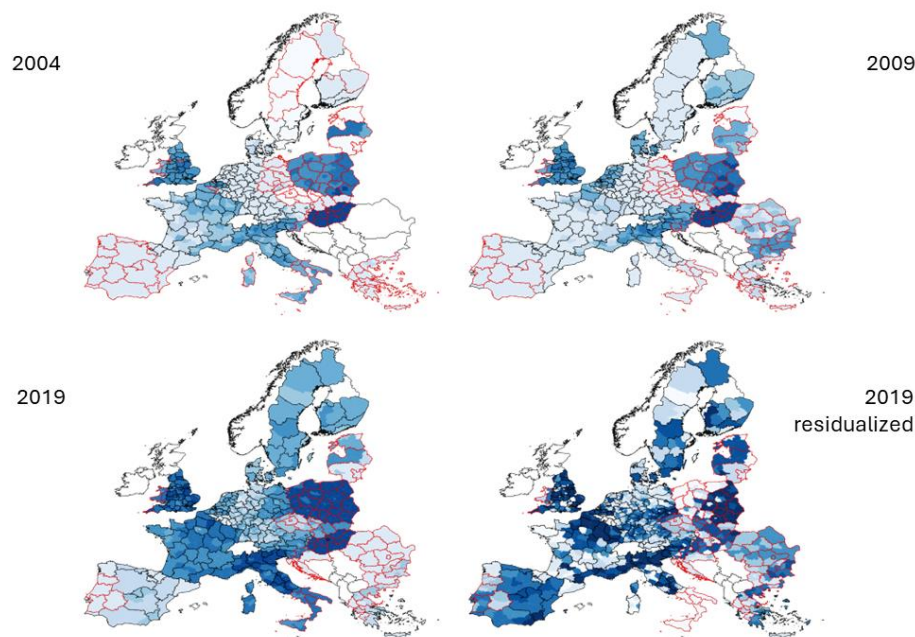
Während die wirtschaftlichen Ursachen des Populismus vergleichsweise gut erforscht sind (vgl. Guriev und Papaioannou, 2022), ist über mögliche Gegenmaßnahmen wenig bekannt. Unsere Studie leistet einen Beitrag zum Schließen dieser Forschungslücke. Konkret wird untersucht, ob die Regionalpolitik der EU, die die Entwicklung rückständiger Regionen fördern soll, einen Einfluss auf die Unterstützung populistischer Parteien bei Europawahlen hat. Diese Frage folgt aus der einschlägigen Literatur, die gezeigt hat, dass die Unterstützung für Populisten in unterentwickelten Regionen besonders stark auf wirtschaftliche Schocks reagiert (Rodríguez-Pose, 2018; Dustmann et al., 2019; Autor et al., 2020; Dippel et al., 2022; Gyöngyösi und Verner, 2022). Darüber hinaus zeigt Fetzer (2019), dass Ausgabenkürzungen („Austerität“) die Zustimmung zum Brexit erhöht haben. Dementsprechend könnten politische Maßnahmen zur Förderung der regionalen Entwicklung einerseits dem Populismus entgegenwirken und die Zustimmung zur Europäischen Union erhöhen. Andererseits sind periphere Regionen, in denen bereits regionalpolitische Maßnahmen ergriffen wurden, häufig Hochburgen populistischer Parteien. Im Fall des Brexits waren die Regionen, die von EU-Transfers profitierten, besonders für einen Austritt aus der EU. Ob regionalpolitische Maßnahmen tatsächlich die Unterstützung für populistische Parteien verringern können, ist also eine offene empirische Frage.

Frühere Forschungen haben die Wirksamkeit der EU-Regionalpolitik für die Förderung des regionalen Wirtschaftswachstums nachgewiesen (Becker et al., 2010, 2013, 2018). Methodisch orientiert sich unsere Studie stark an dieser Literatur. Die Auswirkungen der EU-Regionalpolitik auf das Wahlverhalten und die Unterstützung populistischer Parteien haben bisher wenige Studien untersucht und dann nur für einzelne Länder und Wahlen (Crescenzi et al., 2020; Albanese et al., 2022). Die Ergebnisse dieser Studien sind nicht eindeutig. Unsere Studie nimmt bewusst einen gesamteuropäischen Blickwinkel ein und betrachtet die Wahlergebnisse in 27 EU-Ländern im Zeitraum 1999–2019. Die zugrundeliegende Studie (Gold und Lehr, 2024) findet keine signifikanten Auswirkungen der Regionalpolitik auf die Unterstützung linkspopulistischer Parteien. Dieser Policy Brief beschränkt sich daher auf die Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse, die die Auswirkungen der Regionalpolitik auf die Unterstützung rechtspopulistischer Parteien betreffen. Er zeigt, dass die EU-Regionalpolitik, insbesondere Maßnahmen zur Unterstützung rückständiger Regionen im Rahmen des „Entwicklungsziels“ der Strukturfonds (Ziel-1), den Stimmenanteil rechtsextremer Parteien bei den Wahlen zum Europäischen Parlament verringert. Je nach konkreter empirischer Spezifikation verringern die Ziel-1-Transfers den Stimmenanteil der Rechtsaußenparteien um 2–3 Prozentpunkte, was 15–20 Prozent des Stimmenanteils der Rechtspopulisten in einer durchschnittlichen Region während unseres Analysezeitraums entspricht.

2 ANALYTISCHER RAHMEN

Um die Unterstützung für Populisten zu messen, betrachten wir die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament zwischen 1999 und 2019 auf regionaler Ebene (NUTS-3 / Kreise). Wir folgen „The PopuList“ (Rooduijn et al., 2023 siehe <https://popu-list.org>), um politische Parteien als links- oder rechtsextrem einzustufen. Für die 27 Mitgliedstaaten der EU¹ berechnen wir die von diesen Parteien erzielten Stimmenanteile auf NUTS3-Ebene.² Abbildung 1 zeigt die Stimmenanteile der Parteien am rechten Rand für ausgewählte Wahlen. Dunklere blaue Farben entsprechen höheren Stimmenanteilen.

Abbildung 1:
Stimmenanteile des rechten Flügels bei den Wahlen zum Europäischen Parlament^a



^aDie Zahlen zeigen den Anteil der Stimmen für rechtsextreme Parteien bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in den Jahren 2004, 2009 und 2019 sowie das residuale Ergebnis für 2019. Ziel-1-Regionen sind rot umrandet.

Quelle: Gold und Lehr (2024).

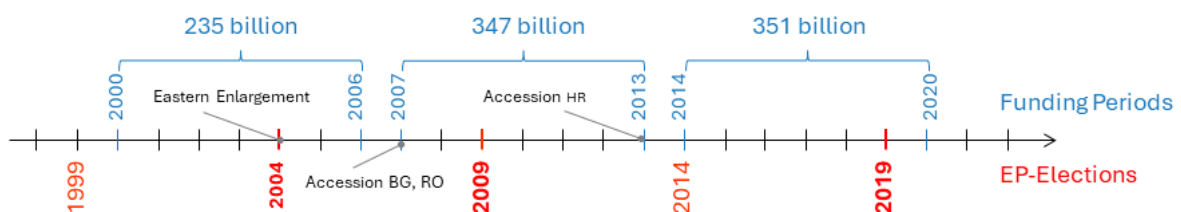
Anhand von Abbildung 1 lässt sich die Entwicklung der Zustimmung zu rechtspopulistischen Parteien im Laufe der Zeit nachvollziehen. Die drei abgetragenen Wahlen sind in unserer empirischen Analyse zentral. Vergleicht man die Wahlergebnisse von 2004 (oberes linkes Feld) mit

¹ Für die Republik Irland und Teile des Vereinigten Königreichs können die Wahlbezirke nicht konsistent den NUTS3-Regionen zugeordnet werden und müssen unberücksichtigt bleiben.

² Die „Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques“ (NUTS) klassifiziert das Gebiet der Europäischen Union einheitlich in regionale Unterteilungen. Die Nationalstaaten (NUTS0) sind in NUTS1-Regionen unterteilt, die wiederum in NUTS2-Regionen unterteilt sind, usw. Im Falle Deutschlands entspricht NUTS1 den Bundesländern und NUTS3 den Stadt- und Landkreisen.

den Wahlergebnissen von 2009 (oberes rechtes Feld) und 2019 (unteres linkes Feld), lässt zwei-erlei erkennen: 1. einen allgemeinen Anstieg der Zustimmung zu populistischen Parteien in ganz Europa, 2. eine ausgeprägte Länderkomponente. Unsere nachfolgenden empirischen Analysen abstrahieren bewusst von diesem allgemeinen Zeittrend und von den Unterschieden zwischen den Ländern bei der Unterstützung populistischer Parteien. Technisch bedeutet dies, dass unsere Analyse länder-zeit-spezifische fixe Effekte enthalten wird. Folglich nutzt unsere Analyse nur die im rechten unteren Feld von Abbildung 1 dargestellte Variation, d. h. die regionalen Unterschiede innerhalb eines bestimmten Landes und zu einem bestimmten Zeitpunkt. Die Frage ist, ob die Wählerunterstützung von Parteien am rechten Rand durch die EU-Regionalpolitik beeinflusst wird. Insbesondere konzentrieren wir uns auf das „Ziel-1“ der EU-Regionalpolitik, d.h. die Unterstützung der regionalen Entwicklung benachteiligter Regionen, das aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) sowie des Europäischen Sozialfonds und des Kohäsionsfonds finanziert wird. Der EFRE und die damit verbundenen Strukturfonds unterstützen die europäischen Regionen durch verschiedene Förderlinien mit unterschiedlichen Schwerpunkten, aber die Regeln und Vorschriften für die Zuweisung von Ziel-1-Mitteln an unterentwickelte Regionen sind im Laufe der Zeit unverändert geblieben. Für unseren Analysezeitraum folgt der EFRE siebenjährigen Finanzierungsperioden. Für jede Förderperiode bewerten wir die Auswirkungen der Ziel-1-Transfers auf die letzte Wahl zum Europäischen Parlament, die in der jeweiligen Förderperiode abgehalten wurde (vgl. Abbildung 2).³

Abbildung 2:
EP-Wahlen, Finanzierungszeiträume und europäische Integration^a



^aDie Abbildung zeigt die Daten der Wahlen zum Europäischen Parlament (rot), die gleichzeitigen Finanzierungszeiträume des EFRE und der damit verbundenen Strukturfonds (blau) sowie die relevanten Schritte der EU-Erweiterung (schwarz).

Quelle: Gold und Lehr (2024).

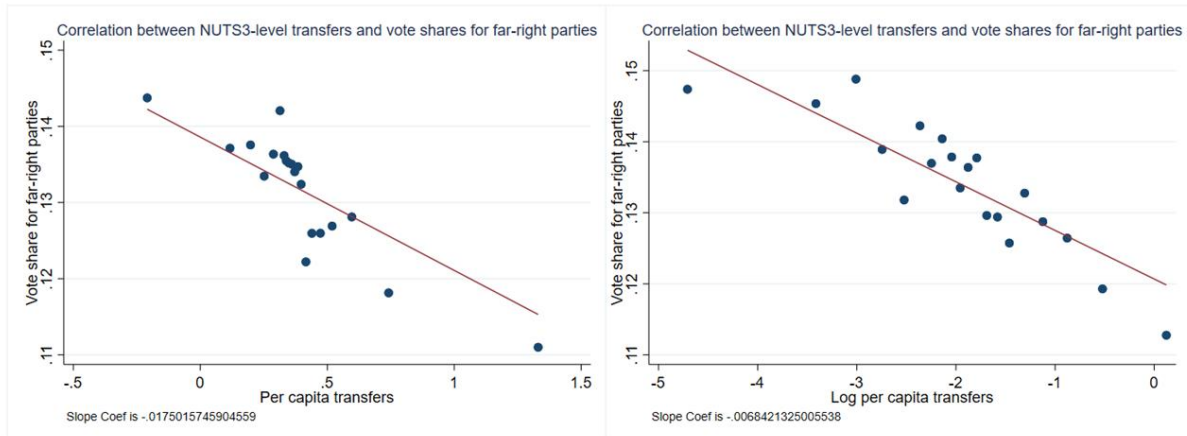
Zuerst untersuchen wir die Beziehung zwischen dem Stimmenanteil rechtspopulistischer Parteien bei den Europawahlen und den Fördermitteln, die eine Region aus den drei Regionalfonds (EFRE, ESF, KF) der EU erhält. Wir aggregieren die Wahlergebnisse auf NUTS3-Ebene, korrigieren um länder- und zeitspezifische Einflüsse und setzen sie in Bezug zu den erhaltenen Zuweisungen.

Wie Abbildung 3 zeigt, ist die Unterstützung für populistische Parteien umso geringer, je mehr EU-Transfers eine Region erhält. Wichtig ist, dass dies nach Bereinigung der Wahlergebnisse um Länder- und Zeiteinflüsse gilt. Entsprechende Regressionsanalysen deuten darauf hin, dass

³ Dies läuft darauf hinaus, dass wir die Ergebnisse der Wahlen von 2014 in unseren Hauptanalysen nicht berücksichtigen. Die Ergebnisse ändern sich nicht wesentlich, wenn die Wahlen von 2014 einbezogen werden.

1 000 EUR pro Kopf mehr an EU-Transfers mit einem um 1,2 Prozentpunkten geringeren Stimmenanteil der Rechtsaußenparteien einhergehen. Hierbei handelt es sich um eine reine Korrelation und die Regionen unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht, z. B. Wohlstand. Ob eine geringere Zustimmung für Populisten durch die EU-Regionalpolitik verursacht wird, lässt sich aus einem solchen Vergleich zwischen „Äpfeln und Birnen“ nicht ableiten.

Abbildung 3:
Regionale Korrelation zwischen EU-Transfers und Stimmenanteilen am rechten Rand^a



^aDie gebündelten Streudiagramme veranschaulichen die Korrelationen zwischen dem Stimmenanteil für Parteien am rechten Rand und den Pro-Kopf-Transfers. Die Beobachtungen aus den Wahlen 2004, 2009, 2014 und 2019 wurden gepoolt und die Stichprobe wurde auf Länder beschränkt, die zu Beginn eines Finanzierungszeitraums EU-Mitglieder waren. Wir konzentrieren uns auf eine symmetrische Stichprobe (+/- 75pp) um die 75 Prozent-Schwelle, die die Förderfähigkeit einer NUTS2-Region für Ziel-1-Transfers bestimmt. Die Beobachtungseinheiten sind NUTS3-Regionen. Alle Variablen werden durch die Länderwahl residualisiert. Das linke Feld zeigt die Korrelation zwischen dem Stimmenanteil der rechtsextremen Parteien und den Pro-Kopf-Transfers in Niveaus, das rechte Feld verwendet den Logarithmus der Pro-Kopf-Transfers.

Quelle: Gold und Lehr (2024).

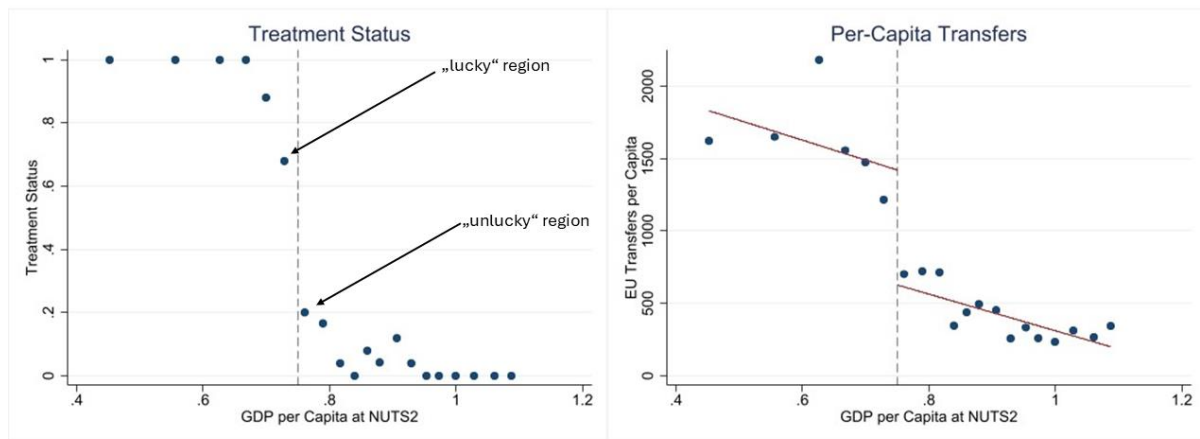
3 ERMITTLUNG DER REINEN WIRKUNG DER EU-REGIONAL-POLITIK

Um Rückschlüsse auf den ursächlichen Effekt der Regionalpolitik zu ziehen, würde man idealerweise eine Lotterie veranstalten: Einige Regionen werden zufällig ausgelost, um Transfers zu erhalten und andere nicht. Vergleiche man diese „glücklichen“ Regionen, mit den weniger glücklichen Regionen, so ließe sich die Wirkung der Politik genau messen. Glücklicherweise werden die regionalen Transfers jedoch nicht auf diese Weise verteilt. Um aus den beobachteten regionalen Unterschieden den reinen Politikeffekt zu extrahieren, verwenden wir unterschiedliche analytische Methoden, sogenannte quasi-experimentelle Designs, um der oben beschriebenen „zufälligen“ Verteilung von Regionalförderung so nahe wie möglich zu kommen. Ökonometrische Verfahren stellen sicher, dass wir nur ähnliche Regionen miteinander vergleichen. Insbesondere verwenden wir drei verschiedene Ansätze: „Regression Discontinuity Design“ (RDD), „Difference-in-Differences“ (DiD) und „Matching“.

3.1 POLITIKBEWERTUNG I: REGRESSIONSDISKONTINUITÄTSDESIGN – “GERADE-SO” TRANSFEREMPFÄNGER

Zuerst nutzen wir die von der Europäischen Kommission festgelegten Zuweisungsregeln für Ziel-1-Transfers. Eine europäische NUTS2-Region ist förderfähig, wenn das regionale Pro-Kopf-BIP 75 Prozent des EU-Durchschnitts nicht überschreitet. Dieser Schwellenwert ist willkürlich festgelegt. Es gibt keinen besonderen Grund, warum die Kommission 75 Prozent anstelle von z. B. 70 Prozent oder 72 Prozent gewählt hat. Abbildung 4 veranschaulicht, wie der Schwellenwert funktioniert.

Abbildung 4:
Aufteilung der Ziel-1-Transfers^a



^aDiese Abbildung veranschaulicht die Diskontinuität der Ziel-1-Behandlung an der 75 Prozent-Schwelle. Im linken Feld wird die Behandlungswahrscheinlichkeit gegen die Einflussvariable (Pro-Kopf-BIP) aufgetragen, wobei die vertikale Linie den Schwellenwert angibt. Im rechten Feld sind die durchschnittlichen Pro-Kopf-EU-Transfers gegen die Antriebsvariable aufgetragen. Die roten Linien entsprechen einer linearen Anpassung.

Quelle: ARDECO und Europäische Kommission. Eigene Berechnungen.

In der linken Abbildung ist der von der Kommission festgelegte und für die Mittelzuweisung entscheidende Status der NUTS2-Regionen (unterentwickelt vs. entwickelt) gegen das regionale Pro-Kopf-BIP abgetragen. Sehr arme Regionen (links) erhalten alle Ziel-1-Transfers, während vergleichsweise reiche Regionen (rechts) keine Transfers erhalten. Es ist zu erkennen, dass in der Umgebung des Schwellenwerts die Zuweisungsregel nicht strikt eingehalten wird.

Einige Regionen unterhalb des Schwellenwerts erhalten keine Mittel, obwohl sie diese erhalten müssten. Ebenso erhalten einige Regionen Fördermittel, obwohl sich das BIP pro Kopf in ihnen auf mehr als 75 Prozent des EU-Durchschnitts beläuft. Diese Abweichungen können unterschiedliche Ursachen haben. Es kann vorkommen, dass BIP-Zahlen korrigiert werden müssen und sich daher unsere Zahlen, von denen, die die Basis für Entscheidungen der EU-Kommission über die Förderlandschaft bildeten, unterscheiden. Außerdem hat sich die territoriale Struktur der EU-Regionen im Laufe der Zeit verändert. Weiterhin gibt es Ausnahmen von der 75-Prozent-Regel, z. B. für dünn besiedelte Gebiete. Diese Abweichungen von der Regel machen das

RDD „unscharf“ („fuzzy“), können aber durch ökonometrische Verfahren leicht korrigiert werden.⁴

Die rechte Abbildung zeigt die unmittelbare Folge des Ziel-1-Status, nämlich einen starken Anstieg der einer Region zugewiesenen Strukturfondsmittel. Unsere Analyse konzentriert sich auf die Auswirkungen dieses steilen Anstiegs der regionalen Förderung. Die Grundidee des RDD besteht darin, „glückliche“ Regionen knapp links der Schwelle (z. B. mit einem BIP pro Kopf von 74 Prozent des EU-Durchschnitts) mit „unglücklichen“ Regionen knapp rechts davon (z. B. mit einem BIP pro Kopf von 76 Prozent) zu vergleichen. Dieser geringe Unterschied im regionalen Wohlstand bedeutet nicht, dass die letzteren Regionen wesentlich weiterentwickelt waren als die ersteren. Es ist „reiner Zufall“, dass die linken Regionen Fördermittel erhalten, weil die EU willkürlich 75 Prozent als Schwellenwert festgelegt hat. Ökonometrische Verfahren ermöglichen es, den Effekt der Regionalförderung auf das Wahlverhalten anhand des „Sprungs“ (der Diskontinuität) zu berechnen. Entsprechende Schätzergebnisse sind in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1:
RDD-Ergebnisse – Auswirkungen der Politik auf den Stimmenanteil am rechten Rand (in Prozentpunkten)^a

	Alle Regionen (1)	60–90% BIP p.c. (2)	70–80% BIP p.c. (3)
Ziel-1 Transfers	–3,9 Prozentpunkte	–2,8 Prozentpunkte	–2,9 Prozentpunkte
Statistische Signifikanz	***	***	*
# Obs.	3 721	1 175	416
Regionale Kontrollen	Ja	Ja	Ja
Land-Zeit-FE	Ja	Ja	Ja
Polynomielle Ordnung	4	2	1

^aDiese Tabelle zeigt die Ergebnisse der zweiten Stufe des Fuzzy-Regressionsdiskontinuitätsdesigns. Die abhängige Variable ist der Anteil der Stimmen für Parteien am rechten Rand. Die Beobachtungseinheiten sind NUTS3-Regionen. Die Dummy-Variable für die Behandlung wird mit einer Dummy-Variable instrumentiert, die die Förderfähigkeit auf der Grundlage des Kriteriums des Pro-Kopf-BIP (< 75% des EU-Durchschnitts) angibt. Die Spezifikationen enthalten fixe Effekte für Land-Wahl und regionale Kontrollen (sektorale Beschäftigungsanteile und logarithmierte Bevölkerungsdichte, BIP pro Kopf und Regionstyp nach festen Effekten des Landes, alle gemessen auf der Ebene der NUTS3-Regionen). Wir schätzen den Effekt auf die gesamte Bandbreite (Spalte 1), auf eine Bandbreite von +/-15 (Spalte 2) und +/-5 (Spalte 3) um den Schwellenwert. Zur Kontrolle der Einflussvariablen verwenden wir Polynome mit der unten in der Tabelle angegebenen Ordnung. Die Polynome dürfen auf beiden Seiten des Schwellenwerts unterschiedliche Formen haben. Die Standardfehler sind auf der NUTS2-Ebene geclustert. Statistische Signifikanz: * p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wir konzentrieren uns auf die Auswirkung des Erhalts von Ziel-1-Transfers. Betrachtet man in Spalte (1) alle europäischen Regionen, so stellt man fest, dass Ziel-1-Transfers den Stimmenanteil rechtspopulistischer Parteien verringern. Eine Eingrenzung der Analyse auf Regionen, die näher an der 75 Prozent-Schwelle liegen, wie in Spalte (2), ergibt belastbarere Schätzungen. Die Zahlen zeigen, dass der Erhalt von Ziel-1-Transfers den Stimmenanteil der Parteien am rechten Rand um 2,8 Prozentpunkte verringert. Während des Analysezeitraums erhielten diese Par-

⁴ Konkret verwenden wir den Schwellenwert als Instrumentalvariable in 2SLS-Regressionen und konditionieren auf die „treibende Variable“ BIP pro Kopf und ihre Polynome.

teien im Durchschnitt 13,4 Prozent der Stimmen. Dementsprechend verringert die EU-Regionalpolitik die Unterstützung der Rechtspopulisten in einer durchschnittlichen europäischen Region in der Umgebung des Schwellenwertes um etwa 20 Prozent.⁵ Eine weitere Eingrenzung um den Schwellenwert in Spalte (3) liefert ähnliche Schätzungen.⁶

3.2 POLITIKBEWERTUNG II: DIFFERENZ-IN-DIFFERENZEN NACH VERLUST VON TRANSFERS

Ein zweites „Quasi-Experiment“ stellt die EU-Osterweiterung im Jahr 2004 dar, die sich auf die Verteilung der Transfers in der Förderperiode 2007–2013 auswirkte. In der vorherigen Förderperiode 2000–2006 bestand die EU aus 15 westeuropäischen Staaten. Regionen mit weniger als 75 Prozent des durchschnittlichen BIP dieser Länder erhielten Ziel-1-Mittel. Mit dem Beitritt der vergleichsweise weniger entwickelten mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften sank das durchschnittliche BIP pro Kopf in der EU deutlich. Dementsprechend befanden sich einige westeuropäische Regionen, die zuvor gefördert wurden, plötzlich oberhalb der kritischen Schwelle. Das heißt, dass sie die Transfers nicht verloren haben, weil sie wirtschaftliche Fortschritte erzielt haben, sondern „rein zufällig“. In Abbildung 5 ist die Landschaft der Ziel-1-Förderung vor und nach der Osterweiterung dargestellt.

Wir konzentrieren uns bei der Analyse auf die blauen Regionen, die mit Beginn des Förderzeitraums 2007–2013 den Ziel-1-Status verloren haben. Wir vergleichen diese „unglücklichen“ Regionen mit den glücklicheren (roten) Regionen, die nach der Osterweiterung weiterhin Transfers erhielten. Entsprechende Regressionsergebnisse auf Basis einer Differenz-in-Differenzen-Schätzung sind in Tabelle 2 dargestellt.

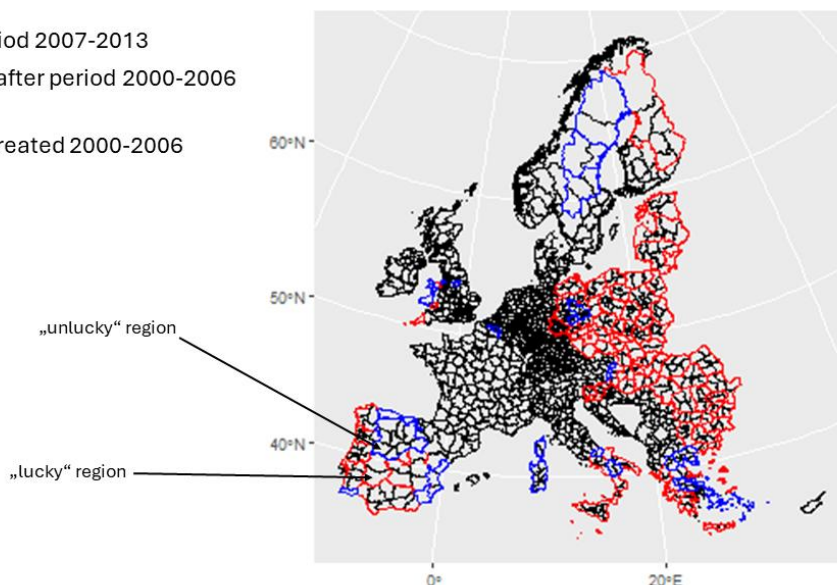
Diese Analyse umfasst westeuropäische Regionen, die alle im Vergleich zum EU-15-Durchschnitt relativ unterentwickelt waren. Dementsprechend haben diese Regionen zwischen 2000 und 2006 Ziel-1-Transfers erhalten. Wenn unsere Annahme, dass wir hier tatsächlich Äpfel mit Äpfeln vergleichen, richtig ist, sollten wir in diesem frühen Zeitraum, in dem alle Regionen gleich behandelt wurden, keine unterschiedlichen Trends in der Unterstützung für Populisten messen. Wenn die Regionalpolitik jedoch das Wahlverhalten beeinflusst, sollte die Unterstützung für populistische Parteien in Regionen, die den Ziel-1-Status verlieren, zunehmen – allerdings erst nach der Osterweiterung. Tabelle 2 bestätigt diesen Zusammenhang. In Spalte (1)

⁵ Um dies zu verdeutlichen: Eine „durchschnittliche Region“ ist eine Mischung aus Regionen wie Apulien (Italien) in der ersten Förderperiode und Jihovýchod (Tschechische Republik) in der letzten beobachteten Förderperiode. In Übereinstimmung mit dem verwendeten ökonomischen Modell erhält eine solche Region etwa 1,4 Mrd. EUR an Ziel-1-Transfers oder etwa 530 EUR pro Einwohner. Die Investitionen in regionale Entwicklungsprojekte, die von den nationalen Regierungen und den regionalen Verwaltungen kofinanziert werden, sind die Ursache für den in Tabelle 1 gemessenen Rückgang der populistischen Unterstützung. Dementsprechend würde eine Erhöhung der regionalen EU-Transfers um 100 EUR pro Kopf die populistische Unterstützung um weitere 0,5 Prozentpunkte verringern.

⁶ Die Genauigkeit nimmt aufgrund der geringeren Anzahl von Beobachtungen und des höheren Anteils von Regionen, die die 75 Prozent-Regel nicht einhalten, in unmittelbarer Nähe des Schwellenwerts ab. Außerdem wird in Spalte (3) nur eine recht selektive Gruppe europäischer Regionen betrachtet.

Abbildung 5:
Ziel-1-Förderung vor und nach der Osterweiterung^a

Red: Objective-1 region in period 2007-2013
Blue: Lost Objective-1 status after period 2000-2006
 Focus: Blue regions
 + red regions already treated 2000-2006



^aDie Abbildung hebt NUTS2-Regionen mit Ziel-1-Status in der Förderperiode 2007–2013 in rot hervor. Regionen, die den Behandlungsstatus mit Beginn dieser Förderperiode verloren haben, sind blau markiert.

Quelle: Gold und Lehr (2024).

Tabelle 2:
DiD-Ergebnisse – Auswirkung des Verlustes von Transfers auf die Veränderung des Stimmenanteils am rechten Rand^a

	Δ 1999–2004 (1)	Δ 2004–2009 (2)	Δ 2004–2014 (3)
Verlust von Ziel-1	-0,4 Prozentpunkte	+0,6 Prozentpunkte	+1,6 Prozentpunkte
Statistische Signifikanz	-	*	***
# Obs.	240	246	245
Regionale Kontrollen	Ja	Ja	Ja
Land-FE	Ja	Ja	Ja

^aDiese Tabelle zeigt Differenz-in-Differenzen-Schätzungen. Die Stichprobe umfasst alle westeuropäischen Ziel-1-Regionen aus dem Förderzeitraum 2000–2006. Die Behandlungsdummy nimmt den Wert 1 an, wenn eine Region im Zeitraum 2007–2013, nach dem Beitritt der osteuropäischen Länder, die Ziel-1-Behandlung verloren hat. Die Beobachtungseinheit sind NUTS3-Regionen. Die Standardfehler sind auf der NUTS2-Ebene geclustert. Kontrollen auf regionaler Ebene sind die logarithmische Bevölkerungsdichte, der Anteil der Beschäftigung, das Pro-Kopf-BIP und die nach Ländern aufgeschlüsselten Regionstypen. Alle Kontrollen wurden auf die Ausgangsniveaus fixiert. * p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01.

Quelle: Eigene Berechnungen.

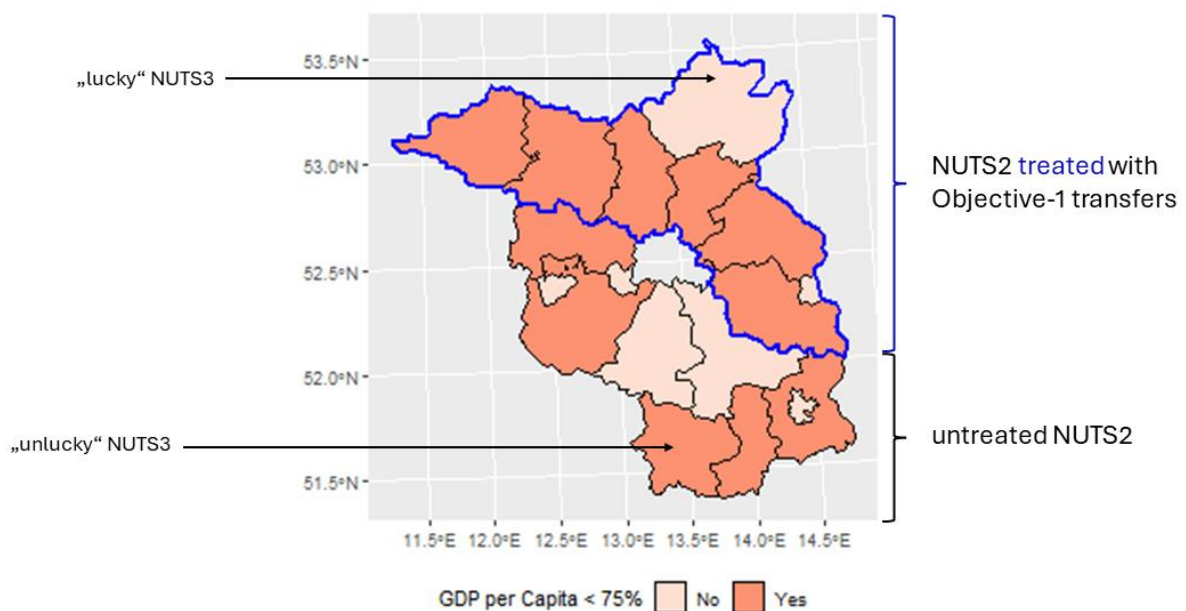
zeigt sich, dass Regionen, die später ihren Ziel-1-Status verloren haben, sich in ihrem Wahlverhalten nicht von ähnlich behandelten Regionen vor der Osterweiterung unterschieden. Direkt nach dem Verlust des Status ist ein leichter Anstieg der Unterstützung für populistische Parteien zu verzeichnen (Spalte 2). In diesem Zeitraum milderten jedoch „Phasing-out“-Bestimmungen die Auswirkungen des Verlusts des Ziel-1-Status durch die Osterweiterung ab. Die Wahl im Jahr 2014 war die erste Wahl, bei der der Verlust des Ziel-1-Status seine vollen Aus-

wirkungen hatte. Tatsächlich zeigt Spalte (3), dass der Verlust des Ziel-1-Status den Stimmenanteil der Parteien am rechten Rand um etwa 1,6 Prozentpunkte im Vergleich zur letzten Wahl vor der Osterweiterung erhöhte. Diese Analyse ergänzt unsere vorherigen Ergebnisse, da sie den Effekt der Förderung von Regionen, deren Förderstatus sich ändert, identifiziert.

3.3 POLITIKEVALUIERUNG III: GEMATCHTE STICHPROBE ZU (UN-)GLÜCKLICHEN NUTS3-REGIONEN

Schließlich nutzen wir die kleinräumige Struktur unserer Wahldaten, um den Effekt der Regionalförderung auf das Wahlverhalten zu messen. Wir beobachten Wahlergebnisse auf der NUTS3-Ebene, während der Ziel-1-Status auf der übergeordneten NUTS2-Ebene definiert wird. Dementsprechend gibt es einige vergleichsweise reiche NUTS3-Regionen, die Ziel-1-Transfers erhalten, nur weil sie in einer relativ armen NUTS2-Region liegen, d. h. in einer NUTS2-Region mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP unter der 75 Prozent-Schwelle. Ebenso enthalten einige NUTS2-Regionen, welche nicht unterhalb der 75 Prozent-Schwelle liegen, NUTS3-Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP unter der 75 Prozent-Schwelle. Abbildung 6 veranschaulicht diese Variation des BIP pro Kopf in NUTS3-Regionen innerhalb von NUTS2.

Abbildung 6:
Verschachtelte „Abweichler“^a



^aIn der Abbildung sind beispielhaft NUTS3-Regionen dargestellt, die in NUTS2-Regionen verschachtelt sind. Alle NUTS3-Regionen, die in der blauen NUTS2-Region liegen, erhalten Ziel-1-Transfers, unabhängig davon, ob das Pro-Kopf-BIP der NUTS3-Region über 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegt oder nicht. Ebenso erhält keine der anderen NUTS3-Regionen Ziel-1-Transfers, selbst wenn sie relativ arm ist.

Quelle: Gold und Lehr (2024).

Auch bei diesem Analyseansatz ist das Ziel, Äpfel mit Äpfeln zu vergleichen. Stellen Sie sich einen alternativen institutionellen Rahmen vor, in dem die EU-Kommission die Förderfähigkeit für Ziel-1-Transfers auf der NUTS3-Ebene definiert. Unsere Analyse nutzt nur die NUTS3-Regionen, für die ein solches alternative Szenario einen Unterschied machen würde und bezeichnet sie als „Abweichler“. Wir wählen „glückliche“ NUTS3-Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP über dem Schwellenwert von 75 Prozent aus, die nur deshalb den Ziel-1-Status haben, weil sie arme Nachbarregionen haben. Für jede dieser Regionen wählen wir eine ähnliche NUTS3-Region aus demselben Land mit demselben Pro-Kopf-BIP, die keine Ziel-1-Transfers erhält. Anders ausgedrückt, selektieren wir NUTS3-Regionen mit vergleichbarem wirtschaftlichen Entwicklungsstand, aber mit entgegengesetztem Förderstatus. Ebenso matchen wir „unglückliche“ NUTS3-Regionen mit niedrigem Pro-Kopf-BIP, die in einer reichen NUTS-2-Region liegen, mit ähnlich armen NUTS-3-Regionen desselben Landes, die Ziel-1-Transfers erhalten. Anschließend schätzen wir die Behandlungseffekte für diese homogene Gruppe von NUTS3-Regionen. Die entsprechenden Regressionsergebnisse sind in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3:
Matching-Ergebnisse – Auswirkungen der Politik auf den Stimmenanteil am rechten Rand (in Prozentpunkten)^a

	Alle Abweichler (1)	„arme“ Abweichler (2)	„reiche“ Abweichler (3)
Ziel-1 Transfers	-2,1 pp	-3,2 pp	0,0 pp
Statistische Signifikanz	***	***	–
# Obs.	469	343	126
Regionale Kontrollen	Ja	Ja	Ja
Land-FE	Ja	Ja	Ja

^aDiese Tabelle zeigt die Ergebnisse eines Vergleichs von NUTS3-Regionen mit unterschiedlichem Behandlungsstatus, bedingt durch das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung auf der NUTS3-Ebene. Die abhängige Variable ist der Anteil der Stimmen für rechtsextreme Parteien auf der NUTS3-Ebene. Die Stichprobe beschränkt sich auf NUTS2-Regionen, die die 75%-Regel einhalten, und auf NUTS3-Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP im länderspezifischen Bereich der gemeinsamen Unterstützung, d. h. für eine behandelte NUTS3-Region gibt es im selben Länderwahlzyklus mindestens eine unbehandelte NUTS3-Region mit einem Pro-Kopf-BIP, das genauso niedrig ist wie das Pro-Kopf-BIP der behandelten Region. Dementsprechend gibt es für jede unbehandelte NUTS3-Region im gleichen Land und im gleichen Zeitraum mindestens eine behandelte NUTS3-Region mit einem Pro-Kopf-BIP, das genauso hoch ist wie das Pro-Kopf-BIP der unbehandelten Region. Alle Regressionen enthalten länderspezifische fixe Effekte. Alle Spezifikationen enthalten regionale Kontrollen (sektorale Beschäftigungsanteile und Logarithmus der Bevölkerungsdichte, BIP pro Kopf und Regionstyp nach festen Effekten des Landes, alle gemessen auf der Ebene der NUTS3-Regionen). Die Standardfehler sind auf der NUTS2-Ebene geclustert. * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Messung der Auswirkungen der EU-Regionalpolitik auf diese homogene Gruppe von Regionen bestätigt unsere früheren Ergebnisse. Für alle „Abweichler“ (reiche NUTS3, die behandelt wurden und arme, die nicht behandelt wurden) (Spalte 1) zeigt sich, dass Regionalpolitik die Unterstützung für populistische Parteien um 2,1 Prozentpunkte verringert. Interessanterweise ist dieser Effekt ausschließlich auf den Vergleich von relativ armen Regionen, die keine Förderung erhalten, mit geförderten Regionen zurückzuführen (Spalte 2). Hingegen ist bei NUTS3-Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP über der 75 Prozent-Schwelle, von denen einige aufgrund ihrer weniger entwickelten Nachbarn Fördermittel erhalten (Spalte 3), kein Effekt festzustellen. Dies könnte auf die geringe Anzahl an Beobachtungen in Spalte 3 zurückzuführen sein oder auf

die spezifische Zusammensetzung dieser Teilstichprobe, die viele städtische Gebiete umfasst. Auf jeden Fall zeigt sich, dass der Politikeffekt dort am größten ist, wo EU-Regionalpolitik ansetzt: In strukturschwachen Regionen.

4 ANALYSE AUF INDIVIDUELLER EBENE

Um unsere Ergebnisse aus der Analyse auf regionaler Ebene zu untermauern und Rückschlüsse auf mögliche Mechanismen zu ziehen, nutzen wir das oben beschriebene Regressions-Diskontinuitäts-Design zur Auswertung von Individualdaten aus dem Eurobarometer. Das Eurobarometer ist eine europaweite Umfrage, in der unter anderem nach der Einstellung zur EU, dem Vertrauen in die demokratischen Institutionen und den Erwartungen an die künftige wirtschaftliche Entwicklung gefragt wird. Mit jeder Welle befragt das Eurobarometer etwa 25 000 Personen, mindestens 500 aus jedem Mitgliedstaat. Wir kombinieren 40 Wellen des Standard-Eurobarometer, die die Jahre 2000 bis 2019 abdecken. Die Antworten der Befragten werden als binäre 0-1-Ergebnisse kodiert. Das bedeutet, dass wir untersuchen, wie die Einstellungen und Wahrnehmungen von Hunderttausenden von EU-Bürgern davon beeinflusst werden, ob ihre Heimatregion Ziel-1-Transfers erhält.

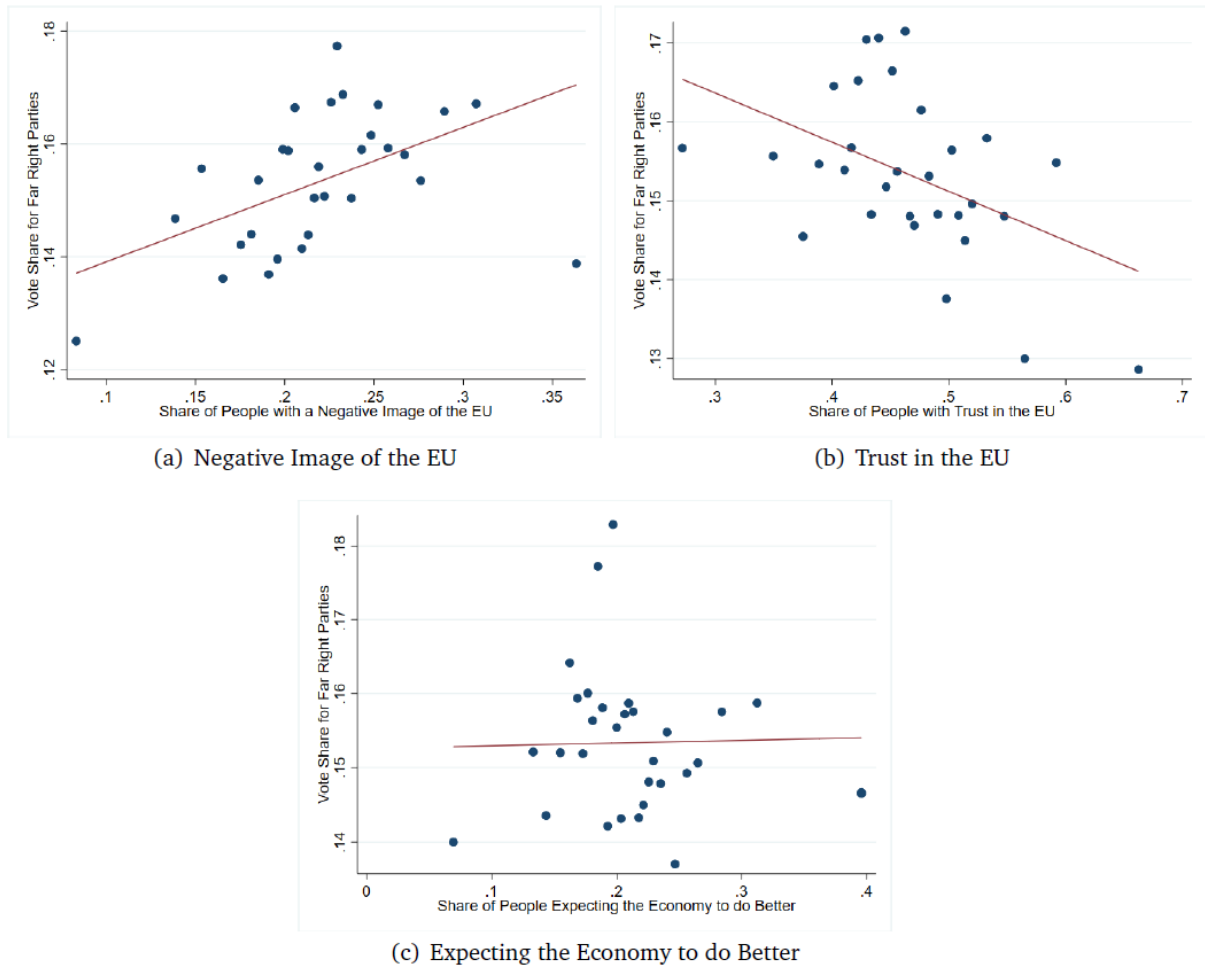
Man hätte erwarten können, dass in erster Linie die wirtschaftlichen Erwartungen der Bürger von den EU-Transfers beeinflusst werden. Dies geht jedoch aus den Daten nicht hervor. Personen, die in Regionen leben, die Ziel-1-Transfers erhalten, sind weder optimistischer noch weniger pessimistisch, was die zukünftige Entwicklung der Wirtschaft oder des Arbeitsmarktes angeht. Dennoch geben sie mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit an, dass ihr Land von der EU profitiert. Gleichzeitig ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie ein negatives Bild von der EU haben, deutlich geringer. Interessanterweise ist kein Anstieg des Anteils der Personen zu beobachten, die ein ausdrücklich positives Bild von der EU haben. Offenbar können die Ziel-1-Transfers die Unzufriedenheit mit der EU verringern, ohne die Zufriedenheit zu erhöhen. Fragt man jedoch explizit nach der Zufriedenheit mit der Demokratie in der EU, so nimmt die Zufriedenheit tendenziell zu, während sich die Unzufriedenheit nicht ändert.

Weiterhin finden wir starke Effekte auf das Vertrauen der Befragten in demokratische Institutionen. Unsere Ergebnisse zeigen durchweg, dass Ziel-1-Transfers das Vertrauen in die EU-Institutionen (z. B. die Kommission, das Parlament, die EU als Ganzes) und in die nationale Regierung erhöhen. Der Grund für den Rückgang der Unterstützung populistischer Parteien als Reaktion auf die Regionalpolitik der EU hat offenbar weniger mit wirtschaftlichen Erwägungen der Wähler zu tun, sondern vielmehr damit, dass die Wähler (wieder) Vertrauen in das politische System gewinnen.

Diese Interpretation wird durch die Diagramme in Abbildung 7 untermauert. Sie zeigen beispielhaft die Beziehung zwischen der Unterstützung für Parteien vom rechten Rand auf regionaler Ebene und den aggregierten Antworten der Eurobarometer-Umfrage auf derselben Ebene. Dabei wird deutlich, dass die Unterstützung für Populisten mit der Einstellung zur EU und dem Vertrauen in die Institutionen korreliert, die beide von den Ziel-1-Transfers beeinflusst

werden. Allerdings besteht kein statistischer Zusammenhang zwischen den wirtschaftlichen Erwartungen und dem Stimmenanteil, den die rechtsextremen Parteien erhalten.

Abbildung 7:
Korrelation auf regionaler Ebene – Umfrageantworten und Stimmenabgabe^a



^aDie Abbildungen zeigen die Korrelationen zwischen den Stimmenanteilen für rechtsextreme Parteien und dem Anteil der Personen mit einer negativen Einstellung zur EU (a), dem Vertrauen in die EU (b) und der Erwartung, dass sich die wirtschaftliche Lage auf regionaler Ebene (NUTS2 oder breiter) verbessern wird (c). Beide Variablen werden residualisiert, d. h., die Land-Zeit spezifischen Durchschnitte werden abgezogen, so dass die Abbildungen Korrelationen innerhalb der Länder zeigen.

Quelle: Gold und Lehr (2024).

5 SCHLUSSFOLGERUNG

Unsere Untersuchung zeigt, dass regionalpolitische Maßnahmen den Aufstieg populistischer Parteien bremsen können. Insbesondere öffentliche Investitionen in die regionale Entwicklung, die durch das EU-Programm für Regionalpolitik finanziert werden, verringern die Unterstützung für Parteien vom rechten Rand des politischen Spektrums. Tatsächlich sinkt die Unterstützung für populistische Parteien in europäischen Regionen, die Mittel aus dem Entwicklungsziel (Ziel-

1) der EU-Strukturfonds erhalten, um etwa 20 Prozent. Dieses Ergebnis wird durch verschiedene empirische Modelle gestützt, die unterschiedliche Quellen für quasi-exogene Variationen ausnutzen.

Der Aufstieg des Populismus in der EU wirft einen Schatten auf die Zukunft der europäischen Integration. Insbesondere die meisten Rechtspopulisten verfolgen eine nationalistische Agenda, die den Institutionen der EU und der Förderung der europäischen Zusammenarbeit tendenziell skeptisch gegenübersteht. Wir zeigen, dass die Unterstützung dieser Parteien am stärksten auf die EU-Regionalpolitik reagiert. Im Einklang damit deutet unsere Analyse auf Basis von Individualdaten darauf hin, dass die Regionalpolitik das Vertrauen der Bürger in die EU und ihre Institutionen sowie die Zustimmung zur Demokratie im Allgemeinen erhöht. Dies könnte ein Grund dafür sein, dass die Unterstützung für populistische Parteien in Regionen, die aus den EU-Strukturfonds gefördert werden, abnimmt.

REFERENZEN

- Albanese, G., G. Barone, und G. de Blasio (2022). Populist Voting and Losers' Discontent: Does Redistribution Matter? *European Economic Review*, 141, 104000.
- Autor, D., D. Dorn, G. H. Hanson, und K. Majlesi (2020). Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure. *American Economic Review*, 110(10), 3139–83.
- Becker, S. O., P. H. Egger, und M. von Ehrlich (2010). Going NUTS: The Effect of EU Structural Funds on Regional Performance. *Journal of Public Economics*, 94(9), 578–590.
- Becker, S. O., P. H. Egger, und M. von Ehrlich (2013). Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), 29–77.
- Becker, S. O., P. H. Egger, und M. von Ehrlich (2018). Effects of EU Regional Policy: 1989–2013. *Regional Science and Urban Economics*, 69, 143–152.
- Crescenzi, R., M. Di Cataldo, und M. Giua (2020). It's not about the Money. EU Funds, Local Opportunities, and Euroscepticism. *Regional Science and Urban Economics*, 84, 103556
- Dippel, C., R. Gold, S. Heblich, und R. Pinto (2022). Trade Effects on Workers and Voters. *The Economic Journal*, 132(641), 199–217.
- Dustmann, C., K. Vasiljeva, und A. Piil Damm (2019). Refugee Migration and Electoral Outcomes. *The Review of Economic Studies*, 86(5), 2035–2091.
- Fetzer, T. (2019). Did Austerity Cause Brexit? *American Economic Review*, 109(11), 3849–3886.
- Gold, R., und J. Lehr (2024). Paying Off Populism. How Regional Policies Affect Voting Behavior. Kiel Working Paper 2266. Kiel Institute for the World Economy, Kiel.
- Guriev, S., und E. Papaioannou (2022). The Political Economy of Populism. *Journal of Economic Literature*, 60(03), 753–832.
- Gyöngyösi, G., und E. Verner (2022). Financial Crisis, Creditor-Debtor Conflict, and Populism. *Journal of Finance*, forthcoming.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The Revenge of the Places that Don't Matter (and What to Do about It). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209.
- Rooduijn, M., A. L. P. Pirro, D. Halikiopoulou, C. Froio, S. Van Kessel, S. L. De Lange, C. Mudde, und P. Taggart (2023). The PopuList: A Database of Populist, Far-Left, and Far-Right Parties Using Expert-Informed Qualitative Comparative Classification (EiQCC). *British Journal of Political Science*, 1–10.

IMPRESSUM

DR, KLAUS SCHRADER
Leiter Bereich Schwerpunktanalysen
Head of Area Special Topics

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Herausgeber:

Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum
zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen
Kiellinie 66, 24105 Kiel, Germany
Telefon +49 431 8814-1
Email info@ifw-kiel.de

Schriftleitung:

Dr. Klaus Schrader

Redaktionsteam:

Michaela Rank, Korinna Werner-Schwarz

Das Kiel Institut für Weltwirtschaft ist eine rechtlich selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein

Umsatzsteuer ID:

DE 251899169

Das Institut wird vertreten durch den Vorstand:

Prof. Dr. Moritz Schularick, Präsident, Geschäftsführender Wissenschaftlicher Direktor
Birgit Austen, Geschäftsführende Administrative Direktorin

Bilder/Fotos:

Cover: © European Union 2019 – Source: EP
Foto: Jakob Lehr © Universität Mannheim

Zuständige Aufsichtsbehörde:

Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur



© 2024 Kiel Institut für Weltwirtschaft.
Alle Rechte reserviert.

<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/>