

Bernhard Lageman und Christoph M. Schmidt

Strukturpolitik im Wandel

Die Suche nach der richtigen Balance
zwischen Wachstum und Ausgleich

#12 vom 13. Oktober 2006



Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0
rwi@rwi-essen.de, <http://www.rwi-essen.de/positionen>

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2006

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.



Strukturpolitik im Wandel – die Suche nach der richtigen Balance zwischen Wachstum und Ausgleich

Bernhard Lageman und Christoph M. Schmidt¹

Die EU-Strukturfondsförderung ist mit Finanzmitteln von rund 2 Mrd. € in den Jahren 2000 bis 2006 ein tragender Baustein der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen gewesen. Dies wird aller Voraussicht nach auch so bleiben, denn die für die künftige Förderperiode 2007 bis 2012 vorgesehenen Mittel sind in ähnlicher Höhe angesetzt. Vor diesem Hintergrund erscheint die Heftigkeit der aktuell in NRW geführten Debatte zur Strukturpolitik recht überraschend. Bei näherem Hinsehen entpuppt sich diese Kontroverse jedoch als ein grundsätzliches Ringen um die künftige Ausrichtung staatlicher Förderpolitik im größten deutschen Bundesland. Insbesondere geht es darum, ob auch in Zukunft die EU-gestützte Förderung mehr im politischen Verteilungskampf als durch Projektqualität erobert werden soll und kann.

Dieser Beitrag diskutiert aus regionalökonomischer Sicht die drei zentralen Aspekte dieser Debatte, (i) die Frage der Ausgestaltung der Förderinstrumente, (ii) die Frage der Wirkungen strukturpolitischer Fördermaßnahmen und (iii) die sicherlich am heftigsten diskutierte Frage „Ruhrgebiet und Cluster-Förderung“. Insbesondere betonen wir die Erkenntnisprobleme, die eine

¹ RWI Essen und Ruhr-Universität Bochum (Schmidt). Wir bedanken uns bei Rüdiger Budde, Anette Hermanowski, Claudia Lohkamp, Uwe Neumann und Joachim Schmidt für ihre Unterstützung.

nüchterne empirische Analyse der Strukturförderung erschweren und ziehen vor diesem Hintergrund ein vorsichtiges Fazit. Es ist unserer Ansicht nach sehr zu begrüßen, dass im Zuge der Lissabon-Strategie der EU wettbewerbliche Elemente bei der Vergabe der Fördermittel mehr Gewicht erhalten sollen als in der Vergangenheit. Um diese Förderphilosophie allerdings tatsächlich in mehr Wachstum vor allem für das Ruhrgebiet umzusetzen, muss sie mit ebenso viel Konsequenz wie Fingerspitzengefühl umgesetzt werden.

1. Die Ausgestaltung der Förderinstrumente

Die Europäische Union unterstützt Unternehmen, Kommunen und andere Organisationen gezielt mit finanziellen Zuschüssen bei Projekten etwa in den Bereichen Landwirtschaft oder Infrastruktur sowie der Beschäftigung, sofern Bundes- bzw. Landesmittel diese hinreichend mitfinanzieren. Diese Unterstützung erfolgte bislang weitgehend über verschiedene Fördertöpfe, die sog. *Strukturfonds* der EU, die nach der Zuteilung der Mittel durch die EU-Kommission von den einzelnen Mitgliedsländern auf der nationalen bzw. Bundeslands-Ebene verwaltet werden. Diese Strukturfonds sind in der Förderperiode 2000 bis 2006:

- der *Europäische Fonds für regionale Entwicklung* (EFRE – *Regionalfonds*);
- der *Europäische Sozialfonds* (ESF – *Sozialfonds*); und
- die *Fonds für Landwirtschaft* (EAGFL) und *Fischerei* (FIAF).

Ab 2007 wird es nur noch drei Strukturfonds geben: den *Regionalfonds*, den *Sozialfonds* und, für die Länder mit einem BSP pro Kopf von nicht mehr als 90% des EU-25-Durchschnitts, den *Kohäsionsfonds*.

Die Förderung durch die Strukturfonds soll grundsätzlich wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Regionen der EU abbauen und damit zu einem Zusammenhalt in der Union beitragen. Dabei wurden bislang überwiegend drei Förderprioritäten verfolgt:

- die Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1), Regionen mit einem BIP pro Kopf von nicht mehr als 75% des EU-Durchschnitts oder weniger, in die 2000 bis 2006 mehr als zwei Drittel der Strukturfondsmittel (über 200 Mrd. €) geflossen sind;
- die Revitalisierung von Regionen mit Strukturproblemen (Ziel 2), deren Bevölkerung zu etwa zwei Dritteln in Industrie- und städtischen Gebieten und zu einem Drittel in ländlichen Gebieten wohnt; und
- die Unterstützung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik (Ziel 3).

Übersicht 1

**Ziel-2-Förderung für NRW durch EU-Strukturfonds
Was ändert sich in der neuen Förderperiode?¹**

Förderperiode 2000–2006	Förderperiode 2007–2013
An der Förderung beteiligte Strukturfonds	
EFRE (Regionalfonds), ESF (Sozialfonds), EAGFL (Fonds für Landwirtschaft), FIAF (Fonds für Fischerei)	EFRE (Sozialfonds), ESF (Sozialfonds)
Definition des Zielgebiets beim EFRE (Regionalfonds)	
Begrenzung auf strukturschwache Regionen; kleinräumige Zielgebietsabgrenzung, die mitunter quer durch beteiligte Stadtteile der einbezogenen Kommunen führte	Prinzipiell kommt das gesamte Gebiet von NRW in Betracht; allerdings ist die grundsätzliche ausgleichspolitische Intention des EFRE zu beachten; die bislang geförderten Gebiete sind auf jeden Fall zu berücksichtigen
Definition des Zielgebiets beim ESF (Sozialfonds)	
Keine räumliche Begrenzung, also ganz NRW	Keine räumliche Begrenzung, also ganz NRW
Kofinanzierung; Einbeziehung privater Mittel	
Mindestens 45% aus nationalen Quellen auf Bereichsebene zu erbringen	Mindestens 50% aus nationalen Quellen auf Bereichsebene zu erbringen
Einbeziehung privater Mittel in die nationale Kofinanzierungsrechnung beim EFRE und beim ESF zulässig	Beim EFRE sollten private Mittel den ursprünglichen Plänen nach nicht mehr in die Kofinanzierungsrechnung einfließen dürfen; beim ESF nur sofern sie in einen gemeinsamen Fonds der Sozialpartner eingespeist werden.
	Nach Korrektur des ursprünglichen Förderansatzes ist die Einbeziehung privater Mittel in die nationale Kofinanzierungsrechnung beim EFRE und beim ESF zulässig
Public Private Partnerships (PPP) bei Strukturfondsprojekten zulässig	PPP bei Strukturfondsprojekten zulässig und seitens der EU-Kommission sehr erwünscht
Begleitsystem des Programms	
Verwaltungsverfahren stellenweise als zu bürokratisch kritisiert	Zusage einer Vereinfachung der Verwaltungsverfahren zum Teil eingelöst; zum Teil (ungewollt) neue bürokratische Auflagen eingeführt

¹Die Darstellung orientiert sich an den Entwürfen der EU-Kommission. Einige der hier getroffenen Festlegungen, z.B. zur Einbeziehung privater Mittel in die Kofinanzierungsrechnung, können sich im weiteren Verfahren noch ändern.

Die Mittel des EFRE kamen bisher in Ziel 1- und Ziel 2-Regionen zum Einsatz, die Mittel aus dem ESF darüber hinaus in den Ziel 3-Regionen.

Im Wesentlichen finden diese drei Förderprioritäten in der kommenden Förderperiode 2007 bis 2013 ihre Fortsetzung. Allerdings wird sie eine veränderte Ausgestaltung der EU-Strukturfondsförderung mit sich bringen, die es zu bewerten gilt (Übersicht 1). Wir sind der Auffassung, dass durch die modifizierten Förderrichtlinien der Ausgestaltungsspielraum der EU-gestützten Strukturpolitik insgesamt erhöht wird. Insbesondere die flexiblere Definition der Fördergebiete des EFRE ist sinnvoll, da dadurch die Chancen für einen effektiven Mitteleinsatz gesteigert werden. Allerdings sind wir der Meinung, dass

die Rahmensetzung alleine noch nicht das gewünschte Ergebnis garantieren kann. Vielmehr kommt es darauf an, was daraus gemacht wird. Mehr Gestaltungsspielraum heißt also nicht notwendigerweise mehr Effizienz, sondern eröffnet zunächst den lokalen Akteuren mehr Gestaltungsmöglichkeiten und damit die Möglichkeit zu effizienterem Handeln.

Aus unserer Sicht ist im Vergleich mit der Vergangenheit auch der Geist der neuen Förderleitlinien positiv zu bewerten. Als zweites Standbein der Ausgestaltung setzen sie in der strategischen Rahmensetzung auf die Erhöhung sowohl der Innovationskraft als auch der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und lehnen sich damit an die grundlegende wirtschaftspolitische Strategie der EU, den Lissabon-Prozess, an. Man muss natürlich bedenken, dass die EU-Kommission nicht mehr tun kann, als die Leitlinien zu formulieren. Wie die Förderpolitik (von Bund und Ländern) konkret ausgestaltet wird, ist eine andere Frage. So waren – nüchtern betrachtet – die in der kommenden Periode förderfähigen Tatbestände alle auch schon in der vergangenen Periode förderfähig. Eine veränderte Formulierung der Richtlinien allein kann die Weichen nicht neu stellen.

Hinsichtlich der administrativen Verfahren, die ebenfalls neu geregelt werden, nehmen wir eine ambivalente Position ein: Einerseits werden sie tatsächlich vereinfacht, beispielsweise indem man sich auf drei Strukturfonds beschränkt, auf einen kombinierten Einsatz unterschiedlicher Fonds verzichtet oder die ESF-Förderung in einem einzigen Programm zusammenlegt. Andererseits gibt es aber eine gewisse Tendenz zu einer wachsenden Kompliziertheit des bürokratischen Apparats. Der eingeforderte bürokratische Aufwand ist sehr erheblich und konterkariert die Anforderung, Prozeduren zu vereinfachen. Die Grunderkenntnis der ökonomischen Analyse „talk is cheap“, gilt offenbar gerade auch für EU-Dokumente.

Die ursprünglich vorgesehene Abschaffung der Möglichkeit, EFRE-Fördermittel in der Ziel-2-Förderung privat kofinanzieren, begrüßen wir jedenfalls nicht. Die EU-Kommission hat ihre Haltung in diesem Punkt allerdings inzwischen nach Protesten aus den Mitgliedsländern revidiert. Es ist vielmehr richtig, für *Public Private Partnerships* (PPPs) zu werben, da sie das Potenzial haben, zu einem effizienteren Mitteleinsatz beizutragen, beispielsweise durch das Hinzukommen einer weiteren Kontrollinstanz bei der Auswahl der Projekte. Private werden allerdings nur dann in ein Projekt einsteigen, wenn sie sich davon aus betriebswirtschaftlicher Sicht Vorzüge versprechen.

2. Wirkungen strukturpolitischer Fördermaßnahmen

Der zweite aktuell diskutierte Themenkomplex betrifft die Effizienz der (EU-geförderten) Strukturpolitik. Auch wenn dies angesichts des massiven

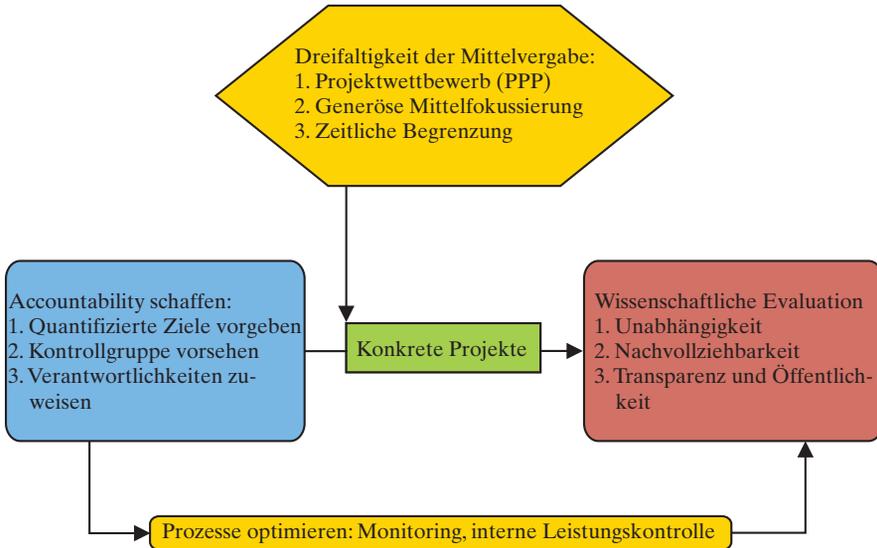
Mitteleinsatzes der vergangenen Jahre sehr ernüchternd sein dürfte, muss man bei kritischer Betrachtung feststellen, dass wir eigentlich relativ wenig über die Effizienz der konkreten Maßnahmen wissen. Zwar kamen die Halbzeitbewertungen der laufenden Förderperiode ebenso wie ihre jüngst durchgeführten Aktualisierungen insgesamt zu einem positiven Zeugnis. Allerdings werden „harte“ Evaluationen, die einem überzeugenden Evaluationsdesign folgen und die daher die Frage, ob sich *aufgrund* der Förderung wirklich etwas verändert hat, überzeugend beantworten können, bisher in der Regel nicht eingesetzt. Ausnahmen gibt es nur punktuell. Zum Beispiel hat das RWI Essen die Wirkung der Förderung durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) mit einem entsprechenden Evaluationsdesign untersucht (RWI, Söstra 2005), mit durchwachsenen Ergebnissen.

Die Frage, die man zur Evaluation der Wirkung der Strukturfondsförderung auf die regionale Wirtschaft eigentlich stellen müsste, ist allerdings grundsätzlich sehr schwer zu beantworten, nämlich: Wie hätten sich die Regionen entwickelt, wenn es die Förderung nicht in dieser Ausgestaltung, sondern in einer anderen Art, mit geringerem Mitteleinsatz oder mit anders eingesetzten Mitteln gegeben hätte? – Das Evaluationsproblem liegt darin, dass direkte Vergleichbarkeit bei solch großen Beobachtungseinheiten wie Regionen schwer herzustellen ist, jedenfalls viel schwerer als beispielsweise bei der Analyse der Förderung einzelner Arbeitsuchender. Man sollte es aber trotzdem versuchen. Hier kann die Politik sehr von den Möglichkeiten profitieren, die die moderne Evaluationsforschung mittlerweile bietet (für eine einführende Diskussion siehe z.B. Schmidt 1999).

Deswegen werben wir dafür, dass die Politik in Zukunft mit neuen Förderansätzen und Schwerpunktsetzungen experimentieren und in einer Art lernendem Prozess, mit Begleitung durch passgenaue Evaluationsstudien, ihre Programmgestaltung und Maßnahmenselektion optimiert. Schaubild 1 stilisiert, wie eine intelligente und vorausschauende Mittelvergabe mit einer klaren Zuweisung von Verantwortlichkeiten *ex ante* und überzeugender Evaluierung der Wirkungen *ex post* sowie einer stetigen Prozessoptimierung verbunden werden kann (siehe u.a. Schmidt 2005). In allen Punkten gibt es bei der Strukturpolitik sicherlich Verbesserungspotenziale.

Dieser Appell ist kein isolierter Vorwurf an eine bestimmte regionale Förder Ebene, da es solche Evaluationen in der Regel nirgendwo gibt. Es ist also keineswegs so, dass Nordrhein-Westfalen in diesem Aspekt hinter vergleichbaren Bundesländern oder in Europa zurückstünde. Akzeptabel ist dies auf Dauer dennoch nicht. Sollte sich die Wirksamkeit der EU-gestützten Strukturpolitik nicht überzeugend dokumentieren lassen, dann läge weiterhin der Verdacht nahe, dass die Verfügbarkeit von Strukturfondsmitteln in den Förderregionen zwar Kreativität und Energie der lokalen Akteure bei der Mittel-

Schaubild 1

Wie fördert man richtig?

akquise freisetzt, aber den geförderten Regionen, in denen die gleichen Vorzüge ansonsten bei alternativem Einsatz zum Tragen gekommen wären, netto nichts bringt.

3. Anforderungen an „echte“ Cluster

Beim dritten Thema, die Förderung regionaler Cluster, wie sie derzeit etwa für das Ruhrgebiet diskutiert wird, ist zweifellos prägend, dass es immer ein gewisses Abwägungserfordernis zwischen wachstums- und ausgleichspolitischen Zielsetzungen gibt. Beide Ziele können in vielerlei Hinsicht kongruent sein, sind aber in letzter Konsequenz doch konkurrierend. Aus unserer Sicht ist das Ausgleichs- gegenüber dem Wachstumsziel – auch in der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik – bislang zu stark betont worden. Der Wunsch nach nennenswertem Wachstum in einem Land erfordert vielmehr, dass man eine gewisse Differenzierung zwischen erfolgreichen und weniger erfolgreichen Regionen zulässt. Allerdings sind wir auch der Meinung, dass man ohne eine ausgleichende Komponente, die alle Regionen in dieses Wachstum einbindet, wiederum insgesamt nicht wachsen kann. Daher geht es hier um die richtige Balance.

Für Nordrhein-Westfalen steht nach Lage der Dinge überhaupt nicht zur Disposition, dass ein erheblicher Teil der EU-Fördermittel auch in Zukunft in das Ruhrgebiet fließen wird. Die Frage ist nur, wie hoch dieser Anteil sein soll. – In Zukunft wird es aufgrund der Freiheiten der Gebietsabgrenzungen des EFRE möglich sein, dessen Mittel auch außerhalb des Ruhrgebiets einzusetzen. Wir denken zwar, dass im Sinne der Intention der Strukturfonds und im Sinne der Kontinuität das Gros der Fördermittel weiterhin ins Ruhrgebiet fließen sollte. Man sollte jedoch ein besonderes Augenmerk auf solche Projekte legen, die in besonderem Maße zur wirtschaftlichen Revitalisierung dieser Region und damit zur Stärkung ihrer Wirtschaftskraft beitragen können. Das heißt, dass man es sich nicht versagen sollte, Kristallisationskerne der Erneuerung auch außerhalb des Ruhrgebiets zu fördern.

Im Mittelpunkt der Diskussion um den Einsatz der EU-Fördermittel im Ruhrgebiet steht die Förderung sog. „Cluster“. Clusterpolitik ist sicherlich grundsätzlich sowohl in der Ausgestaltung regionaler Wirtschaftspolitik als auch im internationalen Kontext *state of the art* (siehe stellvertretend Porter 1998). Allerdings hat der Clusterbegriff in der Vergangenheit eine erhebliche Inflationierung erfahren. Nicht alles, was das Label „Cluster“ trägt, ist deswegen auch schon eines. Ein „echtes“ Cluster besteht aus einer Zusammenballung von Unternehmen und Projekten, für die mehrere Charakteristika bestimmend sind. Dazu gehört vor allem, dass eine kritische Masse, also hinreichende Ideen, Anstrengungen und Projekte, vorhanden sein muss, um Wachstumspotenzial zu besitzen. Außerdem müssen die lokalen Akteure vereint und überzeugt hinter diesem Konstrukt stehen und es muss eine erhebliche Förderung durch die öffentliche Hand ergänzt durch umfangreiche private Mittel erfolgen. Es reicht in einer Clusterstrategie sicher nicht aus, jeder kleinräumigen Region ein Clusterlabel zu „verpassen“ und dann zu erwarten, dass dies im Nachgang mit Leben gefüllt wird.

Unser Rat wäre es – wenn man ernsthaft an die Frage der richtigen Clusterdefinition und -identifikation herantreten möchte –, die empirische Basis stark in den Vordergrund zu stellen. Zunächst müsste man sich fragen, was die konstitutiven Elemente eines „echten“ Clusters sind. Wir würden uns im Augenblick der Aufgabe, aus den zwölf für das Ruhrgebiet definierten Kompetenzfeldern z.B. drei „echte“, förderungswürdige Cluster herauszusuchen, nicht ohne eine sorgfältige Analyse stellen wollen. Zum Beispiel kann man mit Dortmund ohne Zögern eine erfolgreiche kleinräumige Region nennen. Grundsätzlich müsste man aber für jeden Kandidaten anhand festgelegter Kriterien detailliert überprüfen, ob Wachstumspotenzial, kritische Masse oder Einigkeit der Akteure vorhanden sind.

Cluster müssen immer auch im internationalen Kontext identifizierbar sein, keineswegs nur im regionalen oder nationalen Bereich. Von daher sprechen

wir uns dafür aus, die bislang weitgehend auf Rhetorik und *ad hoc*-Abgrenzungen basierte Clusterstrategie auf ein solideres, konzeptionelles und operatives Fundament zu setzen. Die empirische Basis für die momentan vorliegenden Clusterdefinitionen ist jedenfalls vergleichsweise enttäuschend. Außerdem plädieren wir dafür, derart identifizierte Cluster mit substanziellen Mitteln auszustatten. Cluster sind etwas Besonderes und bedürfen daher besonderer Beachtung durch die Wirtschaftspolitik. Wenn jede kleine Stärke gleich zum Cluster hochgehöhelt wird, aber dann keine hinreichende Aufmerksamkeit erhält, hat am Ende keiner etwas davon.

Literatur

- Porter, M. (1998), *On Competition*. The Harvard Business Review Book Series. Harvard, MA: Harvard University Press.
- RWI, Söstra – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen und Gerd Ronning (2005), *Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des ESF in Deutschland. Förderperiode 2000-2006 (EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1)*. Endbericht. Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. RWI und Söstra, Essen und Berlin.
- Schmidt, Ch. M. (1999), *Knowing What Works: The Case for Rigorous Program Evaluation*. IZA Discussion Paper 77. IZA, Bonn.
- Schmidt, Ch. M. (2005), *Champions League oder Provinztheater? – Chancen des Ruhrgebiets im Wettbewerb der Regionen*. In: Nationalbank AG (Hrsg.), *Geschäftsbericht 2004: An Rhein und Ruhr*. Essen, 98–113.