

Bernhard Lageman, Christoph M. Schmidt*

Strukturpolitik im Wandel – Wachstumsziel stärker gewichten

Mit der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 für die EU-Strukturfonds wird der Gestaltungsspielraum der Politik vergrößert. Welche Förderinstrumente der EU-Strukturpolitik gibt es und wie funktionieren sie? Wie sind die Wirkungen der strukturpolitischen Fördermaßnahmen zu beurteilen? Welche Anforderungen sind an „echte“ Cluster zu stellen?

Die EU-Strukturfondsförderung ist mit Finanzmitteln von fast 30 Mrd. Euro in den Jahren 2000 bis 2006 ein tragender Baustein der Strukturpolitik in Deutschland gewesen. Etwa 20 Mrd. Euro standen dabei für die so genannte Ziel 1-Förderung („Konvergenz“) in den neuen Bundesländern zur Verfügung, etwa 8 Mrd. Euro für die Förderung der Ziele 2 und 3 in den alten Bundesländern. Mit rund 1,7 Mrd. Euro erhielt dabei Nordrhein-Westfalen einen disproportional hohen Anteil. Die Bedeutung der EU-Strukturfonds für die Strukturpolitik von Bund und Ländern wird aller Voraussicht nach auch hoch bleiben, denn die für die künftige Förderperiode 2007 bis 2013 vorgesehenen Mittel sind mit mehr als 25 Mrd. Euro in ähnlicher Höhe angesetzt. Wiederum werden die neuen Länder mit 15 Mrd. Euro und Nordrhein-Westfalen mit fast 2 Mrd. Euro erhebliche Anteile dieser Mittel für sich reklamieren. Die alten Bundesländer werden ca. 8 Mrd. Euro erhalten.

Auch in Zukunft wird es darum gehen, ob auch die EU-gestützte Förderung mehr im politischen Verteilungskampf als durch Projektqualität gekennzeichnet sein wird. Damit wird sich im größten deutschen Bundesland entscheiden, ob die von der EU angesprochene Erweiterung zu mehr Wettbewerbsorientierung bei der Mittelvorgabe in der politischen Realität umgesetzt werden 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) beispielhaft die „Cluster-Förderung

im Ruhrgebiet“. Insbesondere werden die Erkenntnisprobleme betont, die eine nüchterne empirische Analyse der Strukturförderung erschweren.

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 so genannten Strukturfonds der EU, die nach der Zuteilung der Mittel durch die EU-Kommission von den einzelnen Mitgliedsländern auf der nationalen bzw. Bundesland-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),
- der Fonds für Landwirtschaft (EAGFL),
- der Fonds für Fischerei (FIAF).

Neben den vier Strukturfonds gibt es seit 1993 noch den Kohäsionsfonds. Ab 2007 wird es nur noch drei Fonds 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 Förderprioritäten

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), d.h. Regionen mit einem BIP pro Kopf

Dr. Bernhard Lageman, 58, ist Leiter des Kompetenzbereichs Empirische Industrieökonomik des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen; Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, 44, ist Präsident des RWI und Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik und angewandte Ökonometrie an der Ruhr-Universität Bochum (RUB).

* Wir bedanken uns bei Rüdiger Budde, Anette Hermanowski, Claudia Lohkamp, Uwe Neumann und Joachim Schmidt für ihre Unterstützung.

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

Förderperiode 2000 bis 2006	Förderperiode 2007 bis 2013
An der Förderung beteiligte Strukturfonds	
EFRE (Regionalfonds), ESF (Sozialfonds), EAGFL (Fonds für Landwirtschaft), FIAF (Fonds für Fischerei)	EFRE (Regionalfonds), 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 Nordrheinwestfalen 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.	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 wurde stellenweise als zu bürokratisch kritisiert.	Zusage einer Vereinfachung der Verwaltungsverfahren zum Teil eingelöst; zum Teil wurden (ungewollt) neue bürokratische Auflagen eingeführt.

¹ Die Darstellung orientiert sich an den Verordnungen Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 und Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006.

von nicht mehr als 75% des EU-Durchschnitts, in die 2000 bis 2006 mehr als zwei Drittel der Strukturfondsmittel (über 200 Mrd. Euro) 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).

Die Mittel des Europäischen Regionalfonds (EFRE) kamen bisher in Ziel 1- und Ziel 2-Regionen zum Einsatz, die Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (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 (vgl. Übersicht). Durch die modifizierten Förderrichtlinien wird der Ausgestaltungsspielraum der EU-gestützten Strukturpolitik insgesamt erhöht. Insbesondere die flexiblere Definition der Fördergebiete des Europäischen Regionalfonds (EFRE) ist sinnvoll, da dadurch die Chancen für einen effektiven Mitteleinsatz gesteigert werden. Allerdings kann die Rahmensetzung alleine noch nicht das gewünschte Ergebnis garantieren. 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.

Im Vergleich mit den bisherigen Regelungen ist 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.

Die administrativen Verfahren, die ebenfalls neu geregelt werden, sind ambivalent zu beurteilen: Einerseits werden sie tatsächlich vereinfacht, beispielsweise indem man sich auf drei Strukturfonds beschränkt, auf einen kombinierten Einsatz unterschiedlicher Fonds verzichtet oder die Sozialfonds-Förderung in einem

Regionale Mittelverteilung im Rahmen der EU-Strukturfondsförderung

(Anteil in %)

Land	Förderperiode	
	2000 bis 2006	2007 bis 2013
Neue Bundesländer	67,5	59,9
Brandenburg	10,6	8,3
Mecklenburg-Vorpommern	8,5	6,6
Sachsen	16,6	15,5
Sachsen-Anhalt	11,0	10,1
Thüringen	9,5	8,3
Bundesprogramm Verkehr	5,2	6,0
Bundesprogramm Sozialfonds	5,3	5,2
Alte Bundesländer	32,5	40,1
Schleswig-Holstein	1,3	1,9
Hamburg	0,3	0,5
Niedersachsen	3,6	6,6
Bremen	0,7	0,9
Nordrhein-Westfalen	5,8	7,7
Hessen	1,2	1,8
Rheinland-Pfalz	1,0	1,3
Baden-Württemberg	1,2	1,6
Bayern	3,1	3,5
Saarland	0,9	1,1
Berlin	4,2	4,8
Bundesprogramm Sozialfonds	7,7	8,5
Deutschland	100,0	100,0

einzigsten 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 einer privaten Kofinanzierung der Regionalfonds-Fördermittel in der Ziel 2-Förderung ist jedenfalls nicht zu begrüßen. Die EU-Kommission hat ihre Haltung in diesem Punkt allerdings letztlich 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 nämlich nur dann in ein Projekt einsteigen, wenn sie sich davon aus betriebswirtschaftlicher Sicht Vorzüge versprechen.

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

Wirtschaftsdienst 2007 • 7

dürfte, muss man bei kritischer Betrachtung feststellen, dass eigentlich relativ wenig über die Effizienz der konkreten Maßnahmen bekannt ist. Zwar kamen die Halbzweibewertungen 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,¹ 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 anderem 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.²

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. Das Schaubild 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.³ In allen Punkten gibt es bei der Strukturpolitik sicherlich Verbesserungspotenziale.

¹ RWI, Söstra – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen und Gerd Ronning: 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, Essen und Berlin 2005.

² Für eine einführende Diskussion siehe z.B. Ch. M. Schmidt: Knowing What Works: The Case for Rigorous Program Evaluation, in: IZA Discussion Paper 77. IZA, Bonn 1999.

³ Siehe unter anderem Ch. M. Schmidt: Champions League oder Provinztheater? – Chancen des Ruhrgebiets im Wettbewerb der Regionen, in: Nationalbank AG (Hrsg.): Geschäftsbericht 2004: An Rhein und Ruhr, Essen 2005, S. 98-113.



Dieser Appell ist kein isolierter Vorwurf an eine bestimmte regionale Förderebene, 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 Mittelakquise freisetzt, aber den geförderten Regionen, in denen die gleichen Vorzüge ansonsten bei alternativem Einsatz zum Tragen gekommen wären, netto nichts bringt.

Anforderungen an „echte“ Cluster

Beim dritten Thema, der 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. Das Ausgleichsziel ist aber 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 kann man ohne eine ausgleichende Komponente, die alle Regionen in dieses Wachstum einbindet, wiederum insgesamt nicht wachsen. Daher geht es hier um die richtige Balance.

Im Mittelpunkt der Diskussion um den Einsatz der EU-Fördermittel im Ruhrgebiet steht die Förderung

so genannter „Cluster“. Clusterpolitik ist sicherlich grundsätzlich sowohl in der Ausgestaltung regionaler Wirtschaftspolitik als auch im internationalen Kontext „State of the art“.⁴ 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.

Die empirische Basis sollte – wenn man ernsthaft an die Frage der richtigen Clusterdefinition und -identifikation herantreten möchte – stark in den Vordergrund gestellt werden. Zunächst müsste man sich fragen, was die konstitutiven Elemente eines „echten“ Clusters sind. Im Augenblick ist eine sorgfältige Analyse unabdingbar, etwa wenn aus den zwölf für das Ruhrgebiet definierten Kompetenzfeldern drei „echte“, förderungswürdige Cluster herausgesucht werden sollen. 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 sollte die bislang weitgehend auf Rhetorik und Ad-hoc-Abgrenzungen basierte Clusterstrategie auf ein solideres, konzeptionelles und operatives Fundament gesetzt werden. Die empirische Basis für die momentan vorliegenden Clusterdefinitionen ist jedenfalls vergleichsweise enttäuschend. Außerdem sollten derart identifizierte Cluster mit substanziellen Mitteln ausgestattet werden. Cluster sind etwas Besonderes und bedürfen daher besonderer Beachtung durch die Wirtschaftspolitik. Wenn jede kleine Stärke gleich zum Cluster hochgejubelt wird, aber dann keine hinreichende Aufmerksamkeit erhält, hat am Ende keiner etwas davon.

⁴ Siehe stellvertretend M. Porter: On Competition, in: The Harvard Business Review Book Series, Harvard 1998.