

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Strukturförderpolitik für Nordrhein-Westfalen

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung
des Hauptausschusses des Landtags
Nordrhein-Westfalen am 9. Februar 2006



RWI : Projektberichte

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Christoph Dänzer-Vanotti,

Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Karl-Heinz Herlitschke,

Dr. Thomas Köster, Hartmut Krebs, Tillmann Neinhaus, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,

Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,

Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen

Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2006

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

Strukturförderpolitik für Nordrhein-Westfalen

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses

des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion der SPD

„Strukturförderpolitik für NRW 2007–2013 – Den Strukturwandel weiter
erfolgreich gestalten“ am 9. Februar 2006

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Strukturförderpolitik für Nordrhein-Westfalen

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des
Hauptausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen
zum Antrag der Fraktion der SPD
„Strukturförderpolitik für NRW 2007–2013 –
Den Strukturwandel weiter erfolgreich gestalten“
am 9. Februar 2006

Projektteam: Rüdiger Budde, Bernhard Lageman (Projektleiter), Uwe
Neumann und Christoph M. Schmidt

Das Projektteam dankt Wolfgang Dürig, Karl-Heinz Herlitschke, Anette
Hermanowski, Joachim Schmidt, Marlies Tapaß und Hartmut Westram für
die Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.



Inhalt

Zusammenfassung	9
1. Wie gestalten sich die neuen Förderleitlinien der Europäischen Kommission für die bevorstehende Förderperiode 2007-2013 im Detail?	13
2. Was bedeutet der Beschluss des Europäischen Rates zur Finanziellen Vorausschau 2007 – 2013 vom 17. Dezember 2005 inkl. der in diesem Beschluss enthaltenen dezidierten Festlegungen zur Ausgestaltung der Strukturfonds für die Zukunft der EU-gestützten Strukturpolitik in NRW?	16
3. Welche Auswirkungen werden die neuen Förderleitlinien Ihrer Vorhersage nach auf die nordrhein-westfälische Förderkulisse haben?	16
4. Wie wird sich der geplante Neuzuschnitt der Förderkulissen ab 2007 auf die Effizienz der eingesetzten Mittel auswirken?	18
5. Welche Effekte wären hiervon für die Ausgestaltung der Förderprogramme zu erwarten?	19
6. Wie bewerten Sie die neuen Förderleitlinien im Hinblick auf eine anzustrebende Effizienzsteigerung der europäischen Förderpolitiken im Allgemeinen und der europäischen Fördermaßnahmen in Nordrhein-Westfalen im Besonderen?	21
7. Wie lässt sich mit Blick auf die angespannte Haushaltslage des Landes NRW die nationale Kofinanzierung weiterentwickeln? Unter welchen Voraussetzungen ist eine Einbeziehung privater Kofinanzierungsmittel EU-rechtlich möglich?	25
8. Wie schätzen Sie die Chancen ein, zukünftig auch verstärkt Privatkapital beim Kofinanzierungsanteil Nordrhein-Westfalens zum Einsatz bringen zu können (z.B. in Form von Public Private Partnership-Modellen)?	25

9. Wie können gezielter nordrhein-westfälische Interessen in Brüssel und Straßburg für die Entwicklung der Regional- und Strukturpolitik vertreten werden? 27
10. Wie bewerten Sie die bislang erfolgten europäischen Fördermaßnahmen im Ruhrgebiet im Hinblick auf ihre Effizienz? 28
11. Welche Auswirkungen hat die Reduzierung der Kofinanzierung des laufenden Programms der Förderperiode 2000 – 2006 durch das Land auf Projekte im Ruhrgebiet und anderen Ziel-2-Regionen?..... 30
12. Wie werden sich Ihrer Meinung nach die neuen Förderleitlinien qualitativ auf den Strukturwandel im Ruhrgebiet auswirken? 31
13. Der vorliegende SPD-Antrag fordert eine weiterhin starke Fokussierung der EU-gestützten nordrhein-westfälischen Strukturpolitik auf das Ruhrgebiet. Die Landesregierung erkennt zwar die besondere Förderbedürftigkeit des Ruhrgebiets an, beabsichtigt aber, dem Ruhrgebiet lediglich den Status einer Schwerpunktregion zuzugestehen. Sie strebt bei der Vergabe der europäischen Strukturfondsmittel eine wettbewerbliche Öffnung an. Welcher Ansatz ist besser geeignet, die weitere Modernisierung NRW voranzutreiben? 32
14. Wie kann eine wettbewerbliche Vergabe der diesbezüglichen Fördermittel organisiert werden? Welche Kriterien müssen bzw. können hier zu Grunde gelegt werden?..... 35
15. Soll die Landesregierung sich im Wettbewerb um die europäischen Fördermittel ab 2007 weiterhin für die Interessen der besonders vom Strukturwandel betroffenen Regionen, insbesondere des Ruhrgebiets, einsetzen? 36
16. Soll in der Ausgestaltung der Strukturprogramme für NRW die Hauptpriorität weiterhin auf der Erhöhung der Wirtschaftsdynamik und des Beschäftigungsniveaus in den vom Strukturwandel besonders betroffenen Regionen, insbesondere dem Ruhrgebiet, liegen? 38
17. Gemäß seiner Selbsteinschätzung verfügt das Ruhrgebiet zurzeit über 12 Kompetenzfelder, also über 12 Bereiche, in

	denen – auch gemessen an internationalen Standards – ausgewiesene Stärken und weiteres erhebliches Entwicklungspotenzial gesehen wird. Ist diese Kompetenzfeldausrichtung zu breit gefächert? Bedarf es hier einer Straffung?.....	40
18.	Welche Kompetenzfelder oder Cluster sollen bei der Förderung im Ruhrgebiet gestärkt werden?	46
19.	Wie kann verhindert werden, dass es nicht zu einer Vermischung getrennter Förderaufgaben, wie der Mittel für Strukturförderung und der Mittel für den ländlichen Raum kommt?	47
20.	Soll bei einer Ausrichtung der Strukturförderung jede Region nach objektiven sozioökonomischen Kriterien, wie Beschäftigungsabbau, Arbeitslosigkeit und Infrastrukturbedarf, beurteilt werden?	48
21.	Wie bewerten Sie die bislang erfolgten europäischen Fördermaßnahmen im ländlichen Raum Nordrhein-Westfalens im Hinblick auf ihre Effizienz?	49
22.	Wie werden sich Ihrer Meinung nach die neuen Förderleitlinien qualitativ auf den Strukturwandel im ländlichen Raum Nordrhein-Westfalens auswirken?	50
23.	Wie stellt sich die Zukunft der EU-gestützten Strukturpolitik NRW aus Sicht jener Regionen dar, die nicht zu den Ziel 2-Regionen zählen, sich aber nun genau wie diese im Sinne der Ziele von Lissabon und Göteborg auf die Anforderungen eines globalisierten Wettbewerbs einstellen müssen?	51
24.	Die Herausbildung technologieorientierter Cluster bildet einen wichtigen Förderansatz des aktuellen NRW Ziel2-Programms. Dabei wird angestrebt, in diese Cluster neben Unternehmen – inkl. Zulieferer und Abnehmer – auch Hochschulen, anwendungsorientierte Forschungsinstitute und Verwaltungseinrichtungen einzubeziehen. Wie ist der Erfolg dieser Strategie einzuschätzen? Wo haben sich erfolgreiche Cluster herausgebildet? Sollte diese Strategie beibehalten werden?	52
25.	Mehr oder weniger zeigt sich, dass in unserer (Vor)wissensgesellschaft nicht das Wissen als solches knapp	

	ist, sondern die Fähigkeit, dieses Wissen anwendungsorientiert zu nutzen. Insofern kommt es neben der weiteren Fortentwicklung des Wissens vor allem darauf an, die Arbeits- und Bildungsstrukturen darauf auszurichten, das akkumulierte Wissen in die Breite zu tragen und sodann auch in der gesamten Breite abzurufen. Welchen Beitrag kann und sollte die zukünftige EU- gestützte Strukturpolitik NRWs hierzu leisten?	56
26.	Das aktuelle Ziel-2-Programm benennt vier Maßnahmenswerpunkte: 1. Unternehmens- und Gründungsfinanzierung, 2. Innovation und Kompetenzentwicklung, 3. Innovationsorientierte Infrastrukturentwicklung und 4. Zielgruppenorientierte Förderung (worunter z.B. ländliche und städtische Problemgebiete gefasst werden). Ist es sinnvoll, diese aktuellen Schwerpunkte auch zu den Schwerpunkten der Förderperiode 2007-2013 zu machen?.....	57
	Literatur.....	60

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Interne F&E-Ausgaben in Unternehmen Nordrhein- Westfalens und ausgewählter städtischer Agglomerationen, 2001	52
------------	--	----

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Auspendlerströme aus dem Ruhrgebiet 1998	37
Schaubild 2:	Stand und Entwicklung der SV-Beschäftigung ausgewählter Ruhrgebiets-Kompetenzfelder in Relation zum jeweiligen Landesdurchschnitt, 1999-2004	42

Verzeichnis der Abkürzungen

EAGFL	Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, entfällt in der Förderperiode 2007 - 2013
EEF	Europäischer Fischereifonds, neu in der Förderperiode 2007 – 2013, zählt nicht zu den Strukturfonds, sondern fällt unter die Gemeinsame Agrarpolitik
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung, in Kurzform „Regionalfonds“
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes, neu in der Förderperiode 2007 – 2013, zählt nicht zu den Strukturfonds, sondern fällt unter die Gemeinsame Agrarpolitik
EPPD	Einheitliches Programmplanungsdokument (das englische „single“ - Single Programme Document - wird im EU-Fachjargon zuweilen auch als „Einziges ...“ übersetzt)
EQUAL	Gemeinschaftsinitiative zur Beseitigung der Ursachen von Ungleichheit und Diskriminierung, Finanzierung: ESF, Förderperiode 2000 – 2006, wird 2007 – 2013 so nicht weitergeführt
ESF	Europäischer Sozialfonds, in Kurzform: „Sozialfonds“
EU-25	EU mit 25 Mitgliedern, Gebietsstand nach der Osterweiterung am 1. Mai 2005
EU-27	EU mit 27 Mitgliedern, geplanter Gebietsstand nach Beitritt Bulgariens und Rumäniens, voraussichtlich am 1. Januar 2007 oder bei entsprechendem Votum der Kommission erst am 1. Januar 2008
FIAF	Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei, Förderperiode 2000 – 2006, wird 2007 – 2013 so nicht weitergeführt
F&E	Forschung und experimentelle Entwicklung
FtE	Forschung und technologische Entwicklung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LEADER+	Gemeinschaftsinitiative zur Mobilisierung sozioökonomischer Akteure in ländlichen Gebieten, Finanzierung: EAGFL, Förderperiode 2000 – 2006, wird 2007 – 2013 so nicht weitergeführt
NRW	Nordrhein-Westfalen
OP	Operationelles Programm
PPP	Public Private Partnership
URBAN	Gemeinschaftsinitiative zur Wiederbelebung krisenbetroffener Städte und Stadtviertel, Finanzierung: EFRE, Förderperiode 2000 – 2006, wird 2007 – 2013 so nicht weitergeführt

Strukturförderpolitik für NRW 2007 – 2013: Stellungnahme zur Anhörung des Hauptausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 9. Februar 2006

Zusammenfassung

1. Die Europäische Union und die Landesregierung haben im Rahmen der Strukturfondsförderung für das Ziel-2-Gebiet sowie das ESF-Ziel-3, das flächendeckend im Land umgesetzt wurde, im Zeitraum 2000 – 2006 erhebliche Mittel (rd. 2 Mrd. €) für die Förderung von Projekten in NRW bereitgestellt. Von der Ziel-2-Förderung hat insbesondere das Ruhrgebiet profitiert. Die Strukturfondsförderung ist in den zurückliegenden Förderperioden zu einem tragenden Baustein der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik geworden und wird dies auch in der neuen Förderperiode (2007 – 2013) bleiben.
2. Die für NRW vorgesehenen Beträge (im Rahmen der neuen Ziel-2-Förderung rd. 1 Mrd. € aus dem EFRE und rd. 0,6 Mrd. aus dem ESF) sind trotz der Kürzung gegenüber der laufenden Förderperiode ansehnlich und deutlich höher, als man vor einigen Jahren angesichts der mancherorts diskutierten viel drastischeren Kürzungsmodelle für die Strukturfondsförderung hätte eigentlich erwarten können. Die Interessen von NRW wurden in den einschlägigen Verhandlungen der zurück liegenden Jahre durch die Landes- und die Bundesregierung offenbar wirkungsvoll vertreten.
3. Die Leitlinien für die neue Förderperiode erhöhen den Gestaltungsspielraum für die nationale Politik bei der räumlichen Ausgestaltung der Förderung. Insbesondere bei der flexibleren Definition der Fördergebietskulisse des EFRE entspricht die EU-Kommission hierbei einem auch von deutscher Seite vielfach geäußerten Wunsch. Die Chancen für einen effektiven Mitteleinsatz werden dadurch tendenziell erhöht.
4. Positiv ist aus unserer Sicht auch zu werten, dass die Förderleitlinien stark auf die Erhöhung von Innovationskraft und regionaler Wettbewerbsfähigkeit setzen und die Notwendigkeit einer inhaltlichen Konzentration auf die Ziele der Lissabon- und Göteborg-Agenda betont wird. Dies ist vor allem für die programmatische Dimension, d.h. die Schwerpunktsetzung in den auszuarbeitenden Planungsdokumenten, von Bedeutung, weniger für das Spektrum der förderfähigen Projekte. Bei nüchterner Betrachtung der Förderleitlinien ist nämlich festzustellen, dass die in der kommenden Periode förderfähigen Tatbestände

ausnahmslos auch schon in der laufenden Förderperiode gefördert werden konnten.

5. Die von der Kommission initiierten Änderungen am Regelwerk der Strukturfondsförderung in der kommenden Förderperiode sind ambivalent zu bewerten. In den Verordnungen zu den Strukturfonds insgesamt bzw. zu den nunmehr drei Fonds (Regionalfonds, Sozialfonds, Kohäsionsfonds) wird vielfach von einer Vereinfachung der Prozeduren und der Gesamtstruktur der Strukturfondsförderung gesprochen. Richtig ist, dass die künftige Beschränkung auf drei Strukturfonds, der Verzicht auf einen kombinierten Fondseinsatz und die Zusammenlegung der ESF-Förderung in einem einzigen Programm das System der Strukturfondsförderung sinnvoll vereinfachen, wobei für NRW auch zukünftig nur der Regional- und der Sozialfonds relevant sind.
6. Bei genauerer Durchsicht der technischen Dokumente zeigt sich allerdings – und dies konterkariert das angesprochene Bemühen um Vereinfachung – auch eine Tendenz zu einer „Sophistizierung des bürokratischen Apparats“, die einer zentralplanwirtschaftlichen Bürokratie alle Ehre machen würde. Mit deren praktischen Auswirkungen werden die mit der Ausarbeitung der OPs, der finanziellen Abwicklung, der Durchführung des Monitoring und den Berichten an die Kommission betrauten Instanzen konfrontiert sein. Der hier eingeforderte bürokratische Aufwand geht letztlich zu Lasten der Effizienz der Förderung.
7. Die inzwischen wohl kaum widerrufbare Abschaffung der Möglichkeit, EU-Fördermittel aus dem EFRE in der Ziel-2-Förderung privat kofinanzieren, ist aus NRW-Sicht bzw. der Sicht der anderen hiervon betroffenen deutschen Länder ein Ärgernis. Bei der ESF-Förderung wird immerhin eine Einschaltung privater Ko-Finanziers über die in den Verordnungsentwürfen vorgeschlagene Fondslösung möglich sein. Wesentlich erschwert wird eine private Kofinanzierung jedoch auf diesem Wege trotzdem. Der Abschied von privaten Mitfinanzierungen in der Förderung aus dem EFRE und deren wesentliche Verkomplizierung bei Förderung aus dem ESF steht im Widerspruch zum Geiste der von der Kommission – aus unserer Sicht zu Recht – an vielen Stellen so positiv betonten Public-Private-Partnerships (PPP).
8. Public-Private-Partnerships können zum effizienteren Mitteleinsatz in der Strukturfondsförderung beigetragen. Die diesbezüglich bestehenden Möglichkeiten wurden bislang weder in NRW noch im Bund insgesamt ausgeschöpft. Eine Haushaltsentlastung ist hiervon jedoch nach den vorgesehenen Kofinanzierungsregeln nicht zu erwarten. Der Anreiz für Private, sich in PPP zu engagieren, wird davon allerdings nicht zwangsläufig berührt.

9. Die vorliegenden Evaluationsstudien stellen der Ziel-2-Förderung (sowohl der Förderung in Verbindung mit dem EFRE als auch mit dem ESF) hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Projekte und der Zielerreichung insgesamt ein recht positives Zeugnis aus. Über die Effizienz der Fördermaßnahmen lassen sich allerdings insgesamt nur begrenzt Aussagen treffen, da die hierfür notwendigen „harten“ Evaluationen vielfach noch fehlen. Dies trifft gleichermaßen auf die Strukturfondsförderung bzw. die Strukturpolitik im Allgemeinen in den anderen Bundesländern und im Bund zu.
10. Eine Förderpolitik, die beansprucht, auf allen Gebieten und bei allen Projekten gleichermaßen erfolgreich gewesen zu sein und nur „Gutes“ bewirkt zu haben, macht sich, auch wenn dies dem psychologischen Bedürfnis nach Einvernehmen und Harmonie entgegen kommen mag, unglaubwürdig. Es ist normal, dass ein Teil der geförderten Projekte weniger erfolgreich ist als andere. Die Politik sollte durchaus auch mit neuen Förderansätzen und Schwerpunktsetzungen experimentieren und die Förderpolitik in einem durch Versuch und Irrtum geprägten Prozess „optimieren“. was auch eine gewisse Toleranz für nach aller menschlichen Erfahrung unvermeidliche Fehlschläge impliziert. Die Unterscheidung von Erfolg und Misserfolg setzt natürlich methodisch anspruchsvolle Evaluationen voraus, auf deren Basis die Wirkungen einzelner Projekte (Maßnahmen, Schwerpunkte) sich erst sachgerecht beurteilen lassen.
11. Regionale Strukturpolitik steht stets im Spannungsfeld zwischen der vorrangigen Bedienung wachstums- oder ausgleichspolitischer Zielsetzungen. Dabei sollte allerdings der Gegensatz zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik nicht künstlich verabsolutiert werden. Vieles, was der Einebnung wirtschaftsräumlicher Diskrepanzen dient, ist dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum durchaus nicht abträglich. Ein Wachstum, das mit der Verelendung bestimmter Regionen erkauft würde, wäre aus gesamtwirtschaftlicher Sicht problematisch. In der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik wurde in der Vergangenheit allerdings im Bestreben, alle relevanten Akteure gleichermaßen zu berücksichtigen, das Ausgleichsziel gegenüber dem Wachstumsziel zu stark betont.
12. Angesichts der großen strukturellen Herausforderungen - Globalisierung der Märkte, Wettbewerb europäischer Regionen, Innovationsrückstand gegenüber den süddeutschen Bundesländern, unvollendeter Strukturwandel im Ruhrgebiet – gilt es heute, eine neue Balance zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel zu finden, die stärker als bislang auf Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum setzt. Die Themensetzung der Förderleitlinien und die fällige (moderate) Neufassung

der Fördergebietskulisse des EFRE ermöglichen es prinzipiell, dass bei entsprechender Ausgestaltung der OPs in Zukunft wachstumspolitische Akzente in der Förderung stärker als bislang zum Zuge kommen und ausgleichspolitische Erwägungen demgegenüber (etwas) in den Hintergrund treten. Eine solche Akzentverschiebung ist aus unserer Sicht zweckmäßig.

13. Auch in der kommenden Förderperiode sollte das Gros der Mittel schon im Sinne der Intention der Strukturfonds und des Prinzips der Kontinuität der Förderung in das Ruhrgebiet fließen. Es liegt dabei nahe, hierbei besonderes Augenmerk auf solche Projekte zu legen, die im besonderen Maße zur wirtschaftlichen Revitalisierung des Ruhrgebiets und damit zur Stärkung der Wachstumskräfte in ganz NRW beitragen können. Zugleich sollten aber auch Kristallisationskerne der strukturellen Erneuerung außerhalb des Ruhrgebiets im Rheinland und in Westfalen gefördert werden. Für eine Verlagerung von Fördermitteln in den ländlichen Raum, der im Prinzip weiter aus Mitteln der Gemeinsamen Agrarpolitik gefördert werden kann, gibt es keine überzeugenden sachlichen Gründe.
14. Die Konzentration der Förderung auf technologieorientierte Cluster ist im Prinzip sinnvoll. Allerdings setzt eine erfolgreiche „Clusterpolitik“ die Erfüllung bestimmter Bedingungen voraus: ein relevantes Startpotenzial, glaubhaft engagierte und durchsetzungsfähige Akteure, eine kritische Masse staatlicher Förderung. Die Clusterförderung hat in der Vergangenheit diese Voraussetzungen sowohl in NRW als auch in anderen Bundesländern sowie im Bund nicht immer im gebotenen Maße erfüllt, was ihrer Glaubwürdigkeit abträglich war. Wir plädieren dafür, der Clusterstrategie – im Ruhrgebiet wie andernorts – ein solides konzeptionelles und operatives Fundament zu verleihen, diese stärker auf wirklich förderwürdige Cluster zu konzentrieren und mit substanzialen Mitteln auszustatten.

Beantwortung des Fragenkatalogs

1. Wie gestalten sich die neuen Förderleitlinien der Europäischen Kommission für die bevorstehende Förderperiode 2007-2013 im Detail?

Die neuen Förderleitlinien bringen gegenüber der vorausgehenden Förderperiode einige positiv zu bewertende Veränderungen mit sich. Zugleich ist allerdings auch auf problematische Aspekte hinzuweisen. Als wichtigste Attribute der neuen Förderleitlinien sind hervorzuheben (EU 2004a; EU 2005a; MWME 2006a):

- eine sachgerechte strategische Orientierung der Strukturförderung an der Lissabon-Strategie;
- der zu begrüßende Abschied vom Zwang zu einer die Handlungsmöglichkeiten der nationalen Politik unnötig beschneidenden kleinräumigen Fördergebietsabgrenzung;
- auf europäischer Ebene eine zweckmäßige Konzentration der Strukturfondsförderung in Anpassung an die Gegebenheiten der erweiterten Europäischen Union (EU-25, bald EU-27);
- eine problematische Begrenzung der nationalen Kofinanzierung des EFRE in der neuen Ziel-2-Förderung auf öffentliche Mittel; für den ESF ist immerhin eine Fondslösung vorgesehen, welche eine private Kofinanzierung zulässt;
- eine „Vereinfachung“ des Regelwerks der Förderung, die stellenweise durch bürokratische Planungsaufgaben und Berichtspflichten konterkariert wird.

Inhaltlich orientiert sich die europäische Strukturfondsförderung im Allgemeinen und die (neue) Ziel-2-Förderung im Besonderen viel stärker an der *Lissabon-Strategie* als dies in der vorausgehenden Förderperiode der Fall war.¹ Auf der Ratstagung im März 2000 in Lissabon wurde bekanntlich das Ziel beschlossen, Europa bis zum Jahre 2010 zur dynamischsten und wett-

¹ Da die Lissabonstrategie erst kurz nach Beginn der Förderperiode 2000 – 2006 angefallen war, fielen die Planungsaktivitäten für die letztere in die Zeit vor „Lissabon“. Die In Lissabon verabschiedeten und später in Barcelona, Göteborg und anderen Ratstagungen präzisierten Ziele des Lissabonprozesses konnten also gar nicht adäquat berücksichtigt werden. Jegliche größere Veränderungen der Planungsansätze innerhalb einer Förderperiode sind angesichts der hierfür in Gang zu setzenden bürokratischen Maschinerie äußerst schwierig, um nicht zuzusagen, unmöglich.

bewerbsfähigsten Region der Welt zu machen. Die Förderung der neu gefassten Ziel-2-Gebiete verfolgt das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der einbezogenen Regionen zu erhöhen. Dies soll durch Antizipation des Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft und durch Förderung von Innovation, Wissensgesellschaft und Unternehmertum erreicht werden, ohne dass darüber die ökologische und soziale Dimension des Wirtschaftens (letztere vor allem über die ESF-Förderung, die im Gegensatz zur EFRE-Förderung auch schon bisher im gesamten Land NRW erfolgen konnte) vernachlässigt wird.

Das mit der Ziel-2-Förderung verfolgte Ziel, durch Antizipation wirtschaftlichen Wandels die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der einbezogenen Regionen zu steigern, eröffnet Möglichkeiten, wachstumspolitischen Erwägungen mehr Raum zu gewähren, als dies bislang der Fall war. Wir sehen hierin den Ansporn zu einer stärkeren programmatischen Fokussierung der Strukturfondsförderung in NRW auf Innovations- und Wachstumsziele. Die für eine EU-Kofinanzierung bereit stehenden Fördermittel sind dabei als „Angebot“ an die Entscheidungsträger der nationalen und regionalen Administration zu betrachten. Es hängt letztlich wesentlich von deren Kompetenz und Geschick ab, ob und inwieweit mit den angebotenen Mitteln effiziente Förderung betrieben wird.

Die Fokussierung der Leitlinien auf die Lissabon-Strategie sollte allerdings nicht so verstanden werden, als ob der Kreis der förderfähigen Tatbestände sich gegenüber der laufenden Periode (2000 – 2006) künftig wesentlich verändern würde. Prinzipiell gilt: Alles, was in der kommenden Förderperiode gefördert werden kann, konnte auch schon in der laufenden Periode gefördert werden.

Die alte *Abgrenzung der Ziel-2-Regionen* wird hinfällig. Prinzipiell kommen für eine Förderung nunmehr alle Gebiete der Gemeinschaft in Betracht, die nicht in die Liste der Ziel-1-Regionen aufgenommen wurden (EU 2004b: 17). Die nach dem Entscheid der Mitgliedsländer und deren Abstimmung mit der EU-Kommission in den Genuss der Ziel-2-Förderung kommenden europäischen Regionen, so Nordrhein-Westfalen, können künftig in gewissem Maße selbst darüber entscheiden, wo die Fördermittel zum Einsatz kommen. Die bisherigen Ziel-2-Fördergebiete (z.B. die im Ruhrgebiet gelegenen!) werden dabei allerdings im Sinne der Kontinuität der Förderung schon aus Billigkeitsgründen weiterhin erhebliche Berücksichtigung finden müssen (EU 2004b: 12). Der in den bislang geltenden Leitlinien angelegte Zwang zur Definition kleinräumiger Fördergebietsabgrenzungen entfällt.

Die für die neue Förderperiode vorgesehenen *Konzentration und Vereinfachung der Strukturfondsförderung*, wonach es künftig nur noch drei Strukturfonds (Regionalfonds, Sozialfonds, Kohäsionsfonds) geben soll, ist zu

begrüßen. Das Gleiche trifft auf die Einführung des „Monofondsprinzips“ zu, welches Förderkombinationen aus mehreren Strukturfonds ausschließt. Diese hatten in der Vergangenheit dazu beigetragen, die Strukturfondsförderung unnötig zu verkomplizieren und den zu ihrer Durchführung nötigen bürokratischen Aufwand zu erhöhen.

Die *ationale Kofinanzierung* der EU-Förderung aus dem EFRE darf künftig – nach den vorliegenden Verordnungsentwürfen zu schließen (EU 2004b, 2004c) – ausschließlich aus öffentlichen Mitteln erfolgen. Private Mittel dürfen für die Kofinanzierungsrechnung also künftig nicht mehr herangezogen werden.² Beim ESF gilt eine Fondslösung: private Mittel sind nur insoweit als nationale Kofinanzierung anrechenbar, als sie in einen durch die Sozialpartner einzurichtenden Fonds eingezahlt werden. Faktisch läuft dies auch auf eine deutliche Begrenzung der Möglichkeiten zur privaten Kofinanzierung hinaus.

Gleichzeitig ermutigt die Kommission in ihren Programmdokumenten an vielen Stellen zur Einrichtung von Public Private Partnerships (PPP). Der Anreiz für die nationalen, mit Planung und Durchführung der Förderung beauftragten Akteure, sich verstärkt um das Zustandekommen von PPPs zu bemühen, wäre freilich höher, wenn die in PPPs fließenden privaten Beiträge auch zur Kofinanzierung herangezogen werden und somit zur Entlastung der öffentlichen Haushalte beitragen könnten.

Die Kommission betont in den Verordnungsentwürfen zur künftigen Strukturfondsförderung, dass eine *Vereinfachung der Prozeduren* der Förderung vorgesehen sei. Dies mag in einigen Punkten durchaus zutreffen. Zugleich ist aber zu beobachten, dass die mit der Erstellung der Planungsdokumente, dem Monitoring und der Erfüllung der Berichtspflichten einhergehenden Verpflichtungen vielfach komplizierter werden. Hingewiesen sein nur auf den unter den „fünf Dimensionen“ der Förderung vorgesehen Itemkatalog (vgl. „Annex II: Categorisation of Structural Fund assistance for 2007-13“ zu EU 2005 b). An sich wollte die Kommission gemäß ihren Verordnungsentwürfen im Zeichen der Vereinfachung des *Procedere* auf die sog. Maßnahmenebene verzichten (vgl. EU 2004b: 20; 2004c: 14). Faktisch sollen nunmehr unter den sog. „five dimensions“ alle Strukturfondsmaßnahmen in den OPs sowie den Jahresberichten auf 79 Kategorien aufgeteilt werden. Faktisch dürfte dies auf eine Auflistung jedes einzelnen Projekts in den Berichten hinauslaufen.

² Auf der Ratstagung vom 15. und 16. Dezember 2005 wurde abweichend von den Verordnungsentwürfen der Kommission vereinbart, dass im Ziel-1-Gebiet eine Kofinanzierung aus privaten Quellen möglich sein soll (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2005).

2. Was bedeutet der Beschluss des Europäischen Rates zur Finanziellen Vorausschau 2007 – 2013 vom 17. Dezember 2005 inkl. der in diesem Beschluss enthaltenen dezidierten Festlegungen zur Ausgestaltung der Strukturfonds für die Zukunft der EU-gestützten Strukturpolitik in NRW?

Die Staats- und Regierungschefs haben sich auf ihrem Treffen am 15./16. Dezember 2005 über die finanzielle Vorausschau für die Periode 2007 bis 2013 verständigt und damit eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung der finanziellen Grundlage der Förderung in der neuen Förderperiode geschaffen. Hierdurch ist zunächst einmal die Unsicherheit, die durch das Nichtzustandekommen eines Kompromisses über den finanziellen Rahmen der kommenden Förderperiode auf der voraus gehenden Ratstagung geschaffen wurde, ausgeräumt worden. Im Prinzip ist nunmehr auch für NRW Planungssicherheit gegeben und die Erarbeitung der Planungsdokumente kann nach dem vorgesehenen Zeitplan (Erarbeitung der OPs³ bis Ende September 2006) erfolgen.

Die Ablehnung des Finanzkompromisses „in seiner jetzigen Form“ durch das Europaparlament am 18. Januar 2006 zwingt allerdings Kommission, Rat und Parlament zu neuen Verhandlungen. Es ist aber nicht zu erwarten, dass hierdurch erneut eine „Blockadesituation“ im Prozess der Verabschiedung des Haushalts eintritt. Auch an der Summe der künftig für Nordrhein-Westfalen bereit stehenden EU-Kofinanzierungsmittel dürfte sich nichts Wesentliches mehr ändern. Die Förderung in der Periode 2007 – 2013 dürfte somit finanziell gesichert sein und eine endgültige Verabschiedung des Rahmenbudgets durch die EU-Gremien für die neue Förderperiode im ersten Halbjahr 2006 ist zumindest wahrscheinlich.

Mit der Verabschiedung der finanziellen Vorausschau wurden faktisch auch inhaltliche und prozedurale Weichenstellungen für die EU-gestützte Strukturpolitik vollzogen, auf die insbesondere unter den Fragen 1, 3, 4, 6, 7, 8, 12, 22, 26 näher eingegangen wird.

3. Welche Auswirkungen werden die neuen Förderleitlinien Ihrer Vorhersage nach auf die nordrhein-westfälische Förderkulisse haben?

Die Leitlinien für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2007 - 2013 (EU 2005) „Stärkung der Anziehungskraft Europas und seiner Regionen für Investo-

³ Für den EFRE ein OP des Landes, für den ESF wohl ein OP des Bundes für die alten Bundesländer und nicht ein EPPD wie in der Ziel-3-Förderung in der Förderperiode 2000 – 2006..

ren und Arbeitskräfte“, „Förderung von Wissen und Innovation“ und „Mehr und bessere Arbeitsplätze“ lassen zunächst *keine grundsätzliche Abkehr* von den Schwerpunkten des auslaufenden Ziel 2-Programms erkennen (Unternehmens- und Gründungsfinanzierung, Innovation und Kompetenzentwicklung, Infrastrukturentwicklung und Zielgruppenförderung). Neue Spielräume können jedoch bei der Maßnahmenformulierung zur Verwirklichung der Ziele, z.B. einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Innovationen, entstehen. Prinzipiell gilt, dass alle Sachverhalte, die in der neuen Förderperiode förderfähig sind, auch bisher schon förderfähig waren.

Die Umsetzung der Förderleitlinien wird in NRW ganz überwiegend im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ stattfinden. Dieses Ziel sieht als mögliche siedlungsstrukturelle Förderschwerpunkte – wie bereits auch das auslaufende Ziel 2-Programm - sowohl Industrieregionen als auch Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte und ländliche Gebiete vor. Eine der für die regionale Strukturpolitik wichtigsten Änderungen wird – wie bereits in Frage 1 angesprochen – im Wegfall der starren Gebietsfestlegung liegen. NRW erhält damit die Chance, vor dem Hintergrund der eigenen Kenntnis und Einschätzungen regionalwirtschaftlicher Problemlagen und Potenziale eine bessere Balance zwischen wachstums- und ausgleichsorientierter Förderpolitik zu finden.

Voraussichtlich werden die neuen Förderleitlinien zu einer stärkeren Konzentration der Mittelvergabe auf eine geringere Anzahl insgesamt geförderter Projektvorhaben führen, die dafür aber regional weiter gestreut sein können. Nach Aussage der Landesregierung wird der *Wettbewerb um die besten Ideen und Konzepte* eine stärkere Rolle spielen als bisher (Landtag NRW 2005a). Das Ruhrgebiet wird sich auch zur Gewinnung von Fördermitteln stärker dem Wettbewerb mit anderen Regionen, in diesem Fall innerhalb von NRW, stellen müssen.

Zum Grundprinzip der Förderpolitik sollte es aus unserer Sicht gehören, Fördermittel in einem Wettbewerbsverfahren zu vergeben. Dies stellt neue Anforderungen an die organisatorische Steuerung von Förderprojekten. Erfahrungen liegen aber z.B. aus dem „Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet“ vor, durch den im laufenden Ziel 2-Programm eine projektbezogene Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren gefördert wird.

4. Wie wird sich der geplante Neuzuschnitt der Förderkulissen ab 2007 auf die Effizienz der eingesetzten Mittel auswirken?

Der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung folgend soll sich die EU-gestützte Strukturpolitik stärker auf Wissen, Forschung und Innovation sowie auf das Humankapital konzentrieren. Die EU-Kommission betont, dass die neuen Förderleitlinien einen einheitlichen Rahmen bilden, auf den die Mitgliedstaaten und Regionen zurückgreifen sollten. Die konkrete Ausgestaltung wird aber sehr stark in der Verantwortung der Mitgliedsländer und Regionen liegen. Wie aktuelle Untersuchungen belegen (Lageman et al. 2005b), wird es in NRW in den nächsten Jahren vor allem auch darum gehen, die Negativwirkungen der bestehenden „Forschungslücke“ abzubauen. Die neuen Förderleitlinien versprechen, dieses für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zentrale Kernproblem noch stärker als bisher in den Mittelpunkt zu rücken. Erst durch eine solche Strategiefokussierung werden die Voraussetzungen für eine Steigerung der – insbesondere am beschäftigungspolitischen Effekt gemessenen – Effizienz der eingesetzten Mittel geschaffen.

Die *Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel 2-Programms 2000 bis 2006* für Nordrhein-Westfalen (MR GfR 2005) kommt zu dem Ergebnis, dass die Effektivität und Effizienz der Mittelverwendung in den Programmschwerpunkten unterschiedlich zu bewerten ist. So wird den Maßnahmen des Schwerpunkts Unternehmens- und Gründungsfinanzierung eine eher geringe Effizienz bescheinigt. Bei der betrieblichen Investitionsförderung und der Gründungsprämie waren z.T. deutliche Mitnahmeeffekte zu verzeichnen und die Mittelstandsfinanzierung ist offenbar zu breit angelegt, um signifikante Modernisierungswirkungen erzielen zu können. Positiv bewertet wird die innovationsorientierte Projektförderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) im Rahmen des „Zukunftswettbewerbs Ruhrgebiet“. Gefördert wird in diesem Wettbewerb insbesondere die Entwicklung und Anwendung neuer Technologien in Kooperationsprojekten zwischen Hochschulen und KMU.

Als weniger effektiv und effizient stellten sich dagegen Maßnahmen zur branchenorientierten Kompetenzentwicklung im Bereich der Medien- und Kommunikationswirtschaft und der Dienstleistungen dar. Auch die Entwicklung von Gewerbe- und Dienstleistungsstandorten wird dahingehend kritisiert, dass diese Flächen – bei nicht ausreichender Nachfrage – z.T. zu Verlagerungsprozessen innerhalb der Region geführt haben. Positiv bewertet werden Programme zur Entwicklung städtischer Problemgebiete, obgleich sie schwer nach Effizienzmaßstäben zu beurteilen sind. Als ausgleichsorientierte Komponente innerhalb einer überwiegend auf Wachstum orientierten regionalpolitischen Strategie können diese Maßnahmen die

„Außenorientierung“ bzw. regionsinterne Verflechtung lokaler Stadtteil-ökonomien unterstützen.

Vor dem Hintergrund der in Teilen des Ziel 2-Programms festgestellten Ineffizienzen ist zu erwarten, dass die vorliegenden Erfahrungen in der kommenden Förderperiode dazu genutzt werden, die zur Verfügung stehenden Mittel noch wirkungsvoller als bisher einzusetzen.

Für die Vergabe von Fördermitteln sollten folgende Prinzipien gelten

- Vergabe in einem Wettbewerbsverfahren,
- Betonung von Eigenbeiträgen der Beteiligten zu den Förderprojekten, Ermutigung von PPPs (unabhängig von der Kofinanzierungsrechnung),
- Fokussierung der Mittelvergabe auf Erfolg versprechende Vorhaben
- laufendes Monitoring und methodisch anspruchsvolle externe Evaluationen.

Die neuen Förderleitlinien der EU sehen z.B. vor, Existenzgründungen im Bereich von Forschung und technologischer Entwicklung (FtE) vor allem in bestehenden wirtschaftlichen Zentren zu fördern, *die bereits Stärken in den entsprechenden Wirtschaftsbereichen* aufzuweisen haben. Eine stärkere Betonung des Wettbewerbsgedankens bei der Vergabe von Fördermitteln und eine noch konsequentere Unterstützung vorhandener Potenziale sind die beste Grundlage dafür, durch die Regionalpolitik mittelfristig höhere Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu erzielen. Die neue Förderkulisse erscheint geeignet, diese Fördergrundsätze zu verwirklichen. So es gelingt, die dieser Förderkulisse innewohnenden Möglichkeiten zu nutzen und die obigen Prinzipien umzusetzen, ist eine Effizienzsteigerung des Mittelseinsatzes zu erwarten.

5. Welche Effekte wären hiervon für die Ausgestaltung der Förderprogramme zu erwarten?

Die Ausgestaltung der Förderprogramme hängt stark von den hierzu getroffenen politischen Grundsatzentscheidungen ab, von der Ausgestaltung des Programmierungsprozesses sowie vom Auswahlverfahren der Projekte. Die Förderleitlinien eröffnen der Politik erhebliche Gestaltungsspielräume. Die angesprochenen Effekte sind also nicht zwangsläufig in den Planvorgaben der EU-Kommission angelegt.

Die Förderstrategie für den Zeitraum 2007 bis 2013 zielt vor allem darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu steigern, indem sie die Voraussetzungen dafür verbessert, neues Wissen so schnell wie

möglich marktfähig zu machen. Dem aktuellen Strategiedokument zufolge (EU 2005) sollen gerade in denjenigen Gebieten, die unter das Ziel „regionale Wettbewerbsfähigkeit“ fallen (d.h. u.a. auch NRW) weniger Direktzuschüsse an Unternehmen gezahlt werden. Vielmehr sollen eher kollektive Unternehmens- und Technologiendienste für Unternehmensgruppen gefördert werden, um deren Innovationskraft zu stärken. Als förderfähig werden vor allem *KMU-Cluster⁴ im Umfeld öffentlicher Forschungsinstitute angesehen.*

Die Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung aus Mitteln des EFRE soll räumlich dort konzentriert werden, wo in bestimmten Forschungsbereichen eine „kritische Masse“ erreicht wird bzw. werden kann. Dabei soll auch die unternehmerische Initiative in Form von Ausgründungen aus Forschungseinrichtungen oder bestehenden Unternehmen gefördert werden. Gerade in KMU sind – aus Mitteln des ESF – auch Investitionen in die „Lernfähigkeit“ der Arbeitskräfte förderfähig.

Die Aktionsleitlinien sehen den Aufbau von FtE-Kapazitäten, z.B. in Form von Informations- und Kommunikationstechnologien, Forschungsinfrastruktur und Humankapital vor allem in Wirtschaftsbereichen und Regionen vor, die ein *hohes Wachstumspotenzial* erkennen lassen. Enge Synergien sollen mit entsprechenden (nicht räumlich konzentrierten) Rahmenprogrammen für Forschung, technologische Entwicklung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit hergestellt werden.

Die Landesregierung hat die Strategievorgaben der EU-Kommission bereits für NRW konkretisiert und in ihrer Planung für die kommenden Periode folgende Förderschwerpunkte festgelegt (Landtag NRW 2005a):

- Verbesserung des Marktzugangs, der Finanzierung, des Wachstumspotenzials und der Kooperationsfähigkeit von KMU, insbesondere Existenzgründern zur Schließung der Gründungs- und Mittelstandslücke im Ruhrgebiet und in anderen Regionen,
- Verbesserung der technologischen Infrastrukturen, des Wissenstransfers, der Aus- und Weiterbildung,
- Förderung von Unternehmensgründungen im Bereich der innovativen Dienstleistungen,

⁴ Hierbei sollte von einer pragmatischen KMU-Definition ausgegangen werden. Prinzipiell wirken in erfolgreichen Clustern in aller Regel Unternehmen unterschiedlicher Größenordnungen in einer Symbiose zusammen. Hierbei gibt es auch keine klaren Trennlinien zwischen „mittelständischen“ und „großen“ Unternehmen.

- Stärkung von Forschung und Entwicklung in einzelnen Unternehmen und in Unternehmensverbänden und
- Förderung von Innovationen zur Verbesserung der Ressourcen- und Energieeffizienz sowie neuer Energie- und Umwelttechnologien.
- Verbesserung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in besonders belasteten Quartieren und Bezirken mit ihren zum Teil sehr problematischen demographischen, sozialen und ethnischen Strukturen.

Eine Qualitätssteigerung der geförderten Vorhaben soll dadurch erreicht werden, dass

- Fördermittel, wenn möglich, durch Ausschreibungsverfahren und Wettbewerbe vergeben werden und
- angemessene finanzielle Eigenbeiträge der Projektträger eingefordert werden.

Für die Ausgestaltung der Förderprogramme sind somit folgende *Haupteffekte* zu erwarten:

- stärkere Transparenz durch Mittelvergabe im Ausschreibungsverfahren,
- stärkere Fokussierung auf Innovationen, Forschung und technologische Entwicklung sowie Humankapitalentwicklung in KMU, die besonders wachstumsfähigen Kompetenzzentren angehören,
- stärkere Fokussierung auf die Kooperationen von Unternehmen im Umfeld von Forschungseinrichtungen,
- Ausweitung der Förderung von KMU-Clustern auf Regionen, die außerhalb der bisherigen Ziel 2-Fördergebiete liegen,
- stärkere strategische Verknüpfung zwischen Strukturförderung und Stadterneuerung.

6. Wie bewerten Sie die neuen Förderleitlinien im Hinblick auf eine anzustrebende Effizienzsteigerung der europäischen Förderpolitiken im Allgemeinen und der europäischen Fördermaßnahmen in Nordrhein-Westfalen im Besonderen?

Die neuen Leitlinien eröffnen durchaus Möglichkeiten zu einer Effizienzsteigerung. Allerdings enthalten sie – wie bereits unter Frage 1 – ausgeführt, auch problematische Komponenten.

Positive Ansatzpunkte für eine Effizienzsteigerung sehen wir vor allem in:

- der starken Fokussierung auf Forschung und technologische Entwicklung in KMU bzw. KMU-Clustern,
- dem Verzicht auf mikrogeografische Fördergebietsabgrenzungen,
- der geplanten stärkeren „Regionalisierung“ der Förderpolitik, d.h. Verantwortungsübertragung auf nationale und regionale Behörden,
- der starken Betonung von Beiträgen aus der Privatwirtschaft, auch wenn diese im EFRE aus der Kofinanzierungsrechnung ausgespart werden sollen.

Aus gesamteuropäischer Perspektive war nach vollzogenen EU-Osterweiterung eine starke Umverteilung von Mitteln zugunsten der Beitrittsländer zwingend. Die hiermit verbundene Mittelkonzentration auf Gebiete mit hohem Entwicklungsrückstand im Rahmen des Hauptziels „Konvergenz“, auf das voraussichtlich etwa 78% der zur Verfügung stehenden Gelder entfallen werden, führt allerdings dazu, dass die Strukturfonds *insgesamt weiterhin eher dem Gerechtigkeits- als dem Wachstumsziel verpflichtet* werden. Die Strukturfonds dienen eher dem politischen Ziel der europäischen Integration als dem Ziel, „Stärken zu stärken“. Sicher haben einige der ärmsten Teile der neuen Mitgliedsstaaten die höchsten Wachstumsraten der Union zu verzeichnen, so dass sich Förderungen hier aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Sicht in Bezug auf den Mitteleinsatz sehr „effizient“ darstellen können. Eine der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Europas verpflichtete Regionalpolitik lässt sich durch eine derart starke Schwerpunktlegung auf das Konvergenzziel jedoch sicher nicht wesentlich „effizienter“ verwirklichen als in der alten Förderperiode.

Diese grundsätzliche Kritik an der finanziellen und territorialen Schwerpunktlegung innerhalb der Strukturfonds im Allgemeinen trifft nicht auf die absehbare Entwicklung der europäischen Förderpolitik in Nordrhein-Westfalen zu. Dem heutigen Kenntnisstand entsprechend wird es offenbar nicht zu einer erheblichen Kürzung der Fördermittel kommen.

In der Ziel-2-Förderung verlagert die EU-Kommission die Priorität ein Stück weit vom regionalen Gerechtigkeits- zum *Wachstumsziel*. Bisher vorliegende Studien geben wenig Aufschluss über die Effekte regionalpolitischer Fördermaßnahmen. Zur Bestimmung der Wirkungen, z.B. auf das örtliche Beschäftigungsniveau oder die „Wettbewerbsfähigkeit“ einer Region, sind sehr anspruchsvolle Evaluationsdesigns erforderlich, die sich oftmals auf Grund unzureichender Datengrundlagen bzw. mangelnder Berücksichtigung von Evaluationszielen innerhalb der Programmimplementation nicht verwirklichen lassen. In der Regel lässt sich nicht wirklich nachweisen, welche alternative Entwicklung ein Fördergebiet durchlaufen hätte, wenn es nicht gefördert worden wäre. Um zu bestimmen, wie viel Arbeitsplätze

durch die Strukturpolitik tatsächlich geschaffen bzw. gesichert wurden, wäre jedoch die Konstruktion einer derartigen „kontrafaktischen Situation“ erforderlich.

Trotz des Mangels an empirischer Evidenz geben die vorhandenen Untersuchungen zumindest stichhaltige Hinweise darauf, dass die bisherige Ziel 2-Förderung in erheblichem Maße zur regionalwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere des Ruhrgebiets, beigetragen haben. Den Aussagen im Antrag der SPD-Fraktion ist in dieser Hinsicht zuzustimmen. Die regionalwirtschaftlichen Ausgangsbedingungen des Ruhrgebiets sind durch die bisherige Strukturpolitik bereits deutlich verbessert worden, indem z.B. mit der ökologischen Aufwertung der Emscherzone sowie der Revitalisierung altindustrieller Brachflächen wesentliche Entwicklungshemmnisse abgebaut wurden.

Aufbauend auf diese Erfolge liegt es aus regionalökonomischer Sicht nahe, die Förderpolitik in der kommenden Förderperiode nun stärker dem Wachstumsziel zu verpflichten, ohne dabei außer Acht zu lassen, dass auch aus der Sicht des Landes NRW insgesamt die zukunftsorientierte Entwicklung ihres Bevölkerungsschwerpunkts „Ruhrgebiet“ weiterhin eine hohe Priorität genießen sollte. Innovative Kleinunternehmen in neu entstehenden Branchen sind das zentrale Fundament für die Dynamik und das Wachstum von Regionen. Eine entsprechende Fokussierung der Förderpolitik, wobei Erfolg versprechende Ansätze innerhalb wie außerhalb des Ruhrgebiets berücksichtigt werden können, ist somit hinsichtlich der Erzielung der größtmöglichen Fördereffizienz zu befürworten.

Ein besonderer Aspekt der regionalen Strukturpolitik betrifft die Entwicklung besonders belasteter Stadtquartiere. Schon in der auslaufenden Ziel-2-Förderperiode konnten innerstädtische Probleme berücksichtigt werden, überwiegend fand jedoch eine kleinräumige Fokussierung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN statt. Vor allem zwei Gründe sprechen dafür, die Stadterneuerungspolitik wie vorgesehen stärker mit der regionalen Strukturpolitik zu verknüpfen, wenn es dabei nicht zu einer Kürzung der für städtische Gebiete zur Verfügung stehenden Mittel kommt:

- erstens die Einbindung aller städtischen Teilgebiete in den gesamtstädtischen Kontext,
- zweitens die stadtgeographische Dimension des demographischen Wandels.

Alle städtischen Teilgebiete sind sehr eng in die gesamtstädtische und regionale Wirtschaftsentwicklung eingebunden; die Ballung einzelner Bevölkerungsgruppen in bestimmten Quartieren, z.B. armer oder alter Menschen, ist eine

Auswirkung regionaler Segregationsprozesse, die durch kleinräumig orientierte Fördermaßnahmen allein nicht ausgeglichen werden können. Eine Evaluierung des Programms „Soziale Stadt NRW“, das die Aufwertung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf zum Ziel hat, findet z.Zt. erst statt. Bereits länger zurückreichende Erfahrungen aus Großbritannien zeigen, dass die Stadtpolitik dort wenig zum Abbau innerstädtischer Disparitäten beigetragen hat.

Die Landesregierung betont in ihrer Strategieplanung, dass *Problemlagen in städtischen Quartieren durch soziale, ethnische und demographische Entwicklungen* entstehen. Eigene Untersuchungen belegen, dass in den Stadtregionen Nordrhein-Westfalens zunehmend auch eine *Trennung der Wohnbevölkerung nach demographischen Merkmalen*, z.B. Alter und Familienstatus, zu erkennen ist (Neumann 2005). Hierdurch entstehen neue Problemlagen, die in den bisherigen Anstrengungen zur Aufwertung innerstädtischer Quartiere noch nicht ausreichend berücksichtigt werden. Allerdings ist der demographische Wandel mit so tief greifenden Veränderungen verbunden, dass sich seine Auswirkungen weniger auf bestimmte „Problemquartiere“ konzentrieren.

Einkommensunterschiede und mangelnde Integration von Zuwanderern führen im Zusammenhang mit der räumlichen Trennung der Bevölkerungsgruppen dazu, dass sich relativ deutliche „Problemquartiere“ definieren ließen. Zur Bewältigung von Armuts- und Integrationsproblemen lag es daher nahe, entsprechende Förderprogramme, z.B. in den Gebieten des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“, zu bündeln. Nachbarschaften, in denen sich einkommensstarke Einwohner konzentrieren oder wenig Migranten leben, weisen im Vergleich zum Landesdurchschnitt durchaus ebenfalls eine unausgewogene Bevölkerungs- und Sozialstruktur auf, jedoch offensichtlich ohne Anlass für gebietsbezogene Politikmaßnahmen zu geben. Eine Auswahl von Fördergebieten machte somit vor dem Hintergrund dieser Problemlagen Sinn.

Demographisch bedingte Probleme sind dagegen sehr viel weiter über das Spektrum der städtischen Nachbarschaften gestreut: sie können z.B. in innerstädtischen Quartieren mit hohem Altenanteil auftreten, die durch Veränderungen im Einzelhandelssektor ein ansprechendes Einkaufsangebot vermissen lassen. Probleme entstehen aber u.U. auch in Einfamilienhaus-siedlungen der Ballungsrandzonen, deren Bevölkerung perspektivisch „altert“, in denen aber keine wohnortnahen Einkaufs- und Dienstleistungsangebote entstanden sind. Eine stärkere Verlagerung der innerstädtischen Förderstrategien auf die regionalpolitische Ebene verspricht angesichts des demographischen Wandels eine Effizienzsteigerung dieses Politikbereichs, wobei die Messung der „Effizienz“ hier – wie in der aktualisierten Zwi-

schevaluierung des laufenden Ziel 2-Programms festgestellt wurde (vgl. Frage 4) - schwer fallen dürfte.

7. Wie lässt sich mit Blick auf die angespannte Haushaltslage des Landes NRW die nationale Kofinanzierung weiterentwickeln? Unter welchen Voraussetzungen ist eine Einbeziehung privater Kofinanzierungsmittel EU-rechtlich möglich?

Angesichts der kritischen Haushaltslage des Landes NRW wäre an sich eine stärkere Einwerbung privater Kofinanzierungsmittel sinnvoll. Diese ist aber nach den neuen Regeln der Strukturfondsförderung für das Ziel-2-Gebiet leider nicht mehr (EFRE) bzw. nur noch sehr eingeschränkt (ESF) möglich. Unabhängig davon ist die Einbeziehung privater Finanzierungsmittel in geförderte Projekte natürlich nach wie vor möglich. Nur werden die eingebrachten Mittel der Privaten in der Regel nicht mehr auf die nationale Kofinanzierung angerechnet werden können. Eine Haushaltsentlastung ist von den privaten Beiträgen – abgesehen von der Fondslösung bei der künftigen ESF-Förderung – also nicht zu erwarten. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich hieran auf europäischer Ebene noch etwas ändern lässt, erscheint nach der derzeitigen Beschlusslage (vgl. Frage 1) eher gering.

Die Kommission ermutigt in den Dokumenten zur Strukturfondsförderung an vielen Stellen zur stärkeren Heranziehung privaten Engagements bei den geförderten Projekten, das dann natürlich für die Berechnung der Kofinanzierung irrelevant wäre. Unabhängig von der Frage der Kofinanzierung wäre aus unserer Sicht ein stärkeres Engagement der Wirtschaft in geförderten Projekten bzw. in deren Umfeld sinnvoll. Ein privates Engagement könnte zur Verbesserung des Selektionsprozesses der zu fördernden Projekte und zur besseren Kontrolle von deren Effizienz beitragen (vgl. hierzu Frage 8). Es würde auch die gewünschte programmatische Ausrichtung zugunsten der Ziele von Lissabon und Göteborg unterstützen.

8. Wie schätzen Sie die Chancen ein, zukünftig auch verstärkt Privatkapital beim Kofinanzierungsanteil Nordrhein-Westfalens zum Einsatz bringen zu können (z.B. in Form von Public Private Partnership-Modellen)?

Die Chancen, zukünftig auch verstärkt Privatkapital zur Deckung des Kofinanzierungsanteils Nordrhein-Westfalens heranziehen zu können, sind – was die EFRE-Förderung anbetrifft – nach der derzeitigen Beschlusslage wohl als recht gering zu bewerten. Die Verordnungsentwürfe der EU-

Kommission sind in diesem Punkt eindeutig. Auf der Ratstagung vom 15./16. Dezember in Brüssel hat die Bundesregierung zumindest für die Ziel-1-Gebiete eine Korrektur des Kommissionsentwurfs erwirkt. Hier ist nunmehr eine Kofinanzierung durch Private möglich. Bei der ESF-Förderung stellt sich die Kofinanzierungsfrage anders dar. Hier schlägt die Kommission eine Fondslösung vor, die im Prinzip die Anrechnung privater Kofinanzierungsbeiträge zulässt. Auch diese ist allerdings für interessierte Unternehmen nicht sonderlich attraktiv.

Unabhängig von der Kofinanzierungsrechnung kann sich natürlich Privatkapital bei der Realisierung von EU-geförderten Projekten engagieren. Die Kommission macht in ihren Verordnungsentwürfen sogar deutlich, dass ein solches Engagement höchst erwünscht ist. PPP-Modelle finden seitens der Kommission eine ausgesprochen positive Würdigung. Wir sehen einen gewissen Widerspruch in der stark positiven Betonung von Private-Partnership-Modellen einerseits und der restriktiven Haltung in der Frage der Anrechnung privater Finanzierungsbeiträge in der Kofinanzierungsrechnung. Zumindest wird der Anreiz für die nationalen Programmgestalter gemindert, sich aktiv um eine private Beteiligung an geförderten Projekten zu bemühen.

Die Effekte der Nichtanrechnung privater Mittel in der Kofinanzierungsrechnung auf die Bereitschaft der Unternehmen sich engagieren, stellen sich etwas anders dar. Sie würde sich nur dann negativ auswirken, wenn hierdurch der von den öffentlichen Projektplanern geforderte private Kostenanteil an den Projekten zunehmen würde. Den Privaten kann es letztlich relativ gleichgültig sein, ob der öffentliche Finanzierungsart sich stärker aus den nationalen öffentlichen Haushalten speist oder aus den EU-Strukturfonds.

Die Idee, verstärkt private Mittel für ein Engagement bei der EU-Förderung zu gewinnen, ist an sich positiv zu bewerten. Die Beteiligung Privater führt ein zusätzliches Element der Qualitätskontrolle in das Fördersystem ein, obgleich keinesfalls der (falsche) Eindruck entstehen sollte, dass alle Projekte, an denen sich Private nicht beteiligen wollen, in irgendeiner Weise „minderwertig“ seien.

Man sollte sich allerdings darüber im Klaren sein, dass Private nur dann bereit sein werden, als Finanziere in Projektkontexten in Erscheinung zu treten, wenn sich ihr investives Engagement aus betriebswirtschaftlicher Sicht als sinnvoll erweist, also eine entsprechende Rendite erbringt. Dies gilt im weiteren Sinn selbst für solche Projektengagements, die durch ausgesprochen mäzenatische Motive begründet sind. Nur die wenigsten Projekte der bisherigen Ziel 2-Förderung wären allerdings wohl dazu geeignet gewesen sein, ein wie immer geartetes privatwirtschaftliches Engagement auf den

Plan zu rufen, bei den meisten wäre dies sogar völlig ausgeschlossen gewesen.

Auch unter den veränderten Förderbedingungen der Förderperiode 2007 – 2013 kommt keineswegs jedes in Verfolgung des Förderzwecks sinnvolle Projekt für Public-Private-Partnerships in Betracht, sondern nur eine (relativ kleine) Teilklassse aller relevanten Projekte. Um eine Mitwirkung privater Finanziers zu erreichen, sind Projekte zu entwickeln bzw. anzuregen, die wirtschaftliche Interessen der Wirtschaft ansprechen. Es könnte sich z.B. um Verkehrsprojekte in Gestalt von Public-Private-Partnerships handeln, welche den beteiligten Privaten längerfristige Gewinnaussichten eröffnen. Speziell im Forschungs- und Innovationsbereich dürfte die Bereitschaft der Wirtschaft zu einem kooperativen Engagement verhältnismäßig stark entwickelt sein.

Die Potenziale für PPPs lassen sich angesichts der wenigen Erfahrungen mit solchen Modellen in Deutschland ex ante kaum verlässlich einschätzen. Nicht zuletzt ist hier wohl auch eine psychologische Schwelle zu überschreiten, stellen die in Betracht kommenden Beteiligungsmodelle in der deutschen Förderszene doch eher Neuland dar. Wichtig wäre, dass erst einmal einige konkrete erfolgreiche Beispiele von z.B. EU-kofinanzierten Public-Private-Partnerships realisiert würden. Dies könnte dann zumindest auf längere Sicht eine größere Bereitschaft auf Seiten der Wirtschaft hervorrufen, sich in solchen Projekten zu engagieren, und natürlich auf Seiten der Bürokratie, die ernstzunehmenden, latent vorhandenen berufs- und konventionsbedingten Bedenken gegen solche Partnerschaften beiseite zu stellen.

9. Wie können gezielter nordrhein-westfälische Interessen in Brüssel und Straßburg für die Entwicklung der Regional- und Strukturpolitik vertreten werden?

Die deutschen Bundesländer, aber auch die Bundesbürokratie, tun sich erfahrungsgemäß ohne Ausnahme mehr oder weniger schwer damit, ihre Interessen adäquat in Brüssel zu vertreten. Beispiele hierfür sind die zähflüssigen Abstimmungsprozesse um die „Dienstleistungsrichtlinie“ und zeitweise festzustellende Irritationen zwischen europäischer und deutscher Bürokratie bei der Umsetzung der Strukturfondsförderung in der Vergangenheit.

Strukturelle Ursachen für die angesprochenen Abstimmungsprobleme liegen letztlich wohl stark darin, dass die EU-Bürokratie im Ursprung stark von der Verwaltungspraxis der französischen Bürokratie geprägt worden ist und in Brüssel unterschiedliche nationale „administrative Kulturen“ aufein-

ander stoßen. Eine wichtige Rolle spielte in der Vergangenheit sicher auch, dass deutsche Staatsbürger – gemessen an der Bevölkerungszahl und Wirtschaftsstärke – in der Brüsseler Bürokratie unterrepräsentiert waren. Dies hat sich allerdings in jüngster Zeit gründlich geändert. Deutschland ist zurzeit wohl das Mitgliedsland mit dem erfolgreichsten Rekrutierungssystem für EU-Beamte (Scheerer 2005).

NRW hat in jüngster Zeit - wie die anderen Bundesländer - beachtliche Anstrengungen unternommen, stärker auf der europäischen Bühne präsent zu sein bzw. in kritischen Fragen seinen Einfluss geltend zu machen. Ein Beispiel dafür, dass Letzteres erfolgreich geschehen ist, ist die Beteiligung der Landesregierung an der Diskussion um die Zukunft der europäischen Strukturfonds in den vergangenen Jahren und das hier diskutierte, aus nordrhein-westfälischer Sicht durchaus beachtliche Ergebnis.

Potenziale für eine effizientere Vertretung des Landes bei den europäischen Gremien sind zweifellos vorhanden. Zu denken ist z.B. eine institutionalisierte regelmäßige Information der Landesregierung und des Landtags durch die NRW-Landesvertretung in Brüssel über das Geschehen in den europäischen Hauptstädten, jährliche Berichte zu den Aktivitäten der Landesvertretung und eine reichhaltigere Gestaltung des Internetauftritts. Mit der Einrichtung eines Ministeriums- für Bundes- und Europaangelegenheiten sind nunmehr europäische Angelegenheiten im NRW-Kabinett an prominenter Stelle vertreten. Dies sollte eine geeignete Basis dafür sein, Landesinteressen gezielter als bislang in Brüssel vertreten – und natürlich umgekehrt europäische Anliegen in der NRW-Politik noch besser zur Geltung zu bringen.

Manches könnten die deutschen Verantwortlichen wohl vom Beispiel Frankreichs lernen, dessen Regierung seit Jahrzehnten – nicht zuletzt im Zeichen der Wahrung französischer Interessen – einen sehr intensiven Kontakt zur europäischen Bürokratie pflegt. So werden die französischen EU-Beamten z.B. regelmäßig zu Informationsgesprächen in die Vertretung Frankreichs bei der EU eingeladen. Deutschland verzichtet dagegen wohl noch auf einen derartigen permanenten Informationsaustausch.

10. Wie bewerten Sie die bislang erfolgten europäischen Fördermaßnahmen im Ruhrgebiet im Hinblick auf ihre Effizienz?

Die europäischen Fördermaßnahmen werden bekanntlich entsprechend dem Regelwerk der Strukturfondsförderung in sog. Ex-ante Evaluationen und in Ex-post-Evaluationen einer retrospektiven Bewertung unterzogen. Diese fielen unseres Wissens bei unterschiedlicher Wertung der Komponen-

ten der Förderung insgesamt regelmäßig positiv aus, grundlegende Kritiken wurden nicht artikuliert. Hieraus schon auf eine hohe Effizienz der im Ruhrgebiet durchgeführten Fördermaßnahmen zu schließen, wäre allerdings verfehlt. Umgekehrt gibt es auch keine verlässliche Informationsgrundlage dafür, zu sagen, die Maßnahmen wären insgesamt „nicht effizient“ gewesen.

Faktisch bilden Evaluationen, deren methodische Anlage kausale Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der Maßnahmen zuließe, bislang eher die Ausnahme als die Regel.⁵ Hierfür bedürfte es eines Untersuchungsansatzes, der es erlaubte, die kontrafaktische Frage „was wäre geschehen, wenn die Maßnahme X nicht durchgeführt worden wäre“ zu beantworten. Die moderne ökonomische Evaluationsforschung stellt hierfür Instrumente bereit (Schmidt 1999), deren Potenzial durch die Politik bislang nur ansatzweise (positives Beispiel: Hartz-Evaluation, vgl. hierzu BMAS 2005) genutzt wird. Was auf Nordrhein-Westfalen zutrifft, trifft auch für alle anderen deutschen Bundesländer und den Bund zu. Die bestehenden Möglichkeiten zu methodisch anspruchsvollen Evaluationen werden längst nicht voll ausgereizt.

Die vorliegenden Analysen zur Ziel-2-Förderung sprechen – vorbehaltlich der oben getroffenen Einschränkung bezüglich der Evaluationspraxis – immerhin dafür, dass die durchgeführten Maßnahmen im Ganzen sinnvoll und die angestrebten Ziele im Wesentlichen erreicht wurden. Die EU-Förderung hat somit zur Umstrukturierung und – zumindest stellenweise – zur wirtschaftlichen Revitalisierung des Ruhrgebiets beigetragen. Die hierbei verausgabten Summen sind nicht unbeträchtlich.

Allein 2005 sind nach Angaben der Landesregierung 270 Mill. € im Rahmen des Ziel-2-Programms in das Ruhrgebiet geflossen und dabei 94 Projekte mit einer Gesamtsumme von 280 Mill. € verwirklicht worden. Unter den geförderten Projekten befinden sich auch Projekte, die für den Strukturwandel in einzelnen Ruhrgebietskommunen herausragende wirtschaftliche und symbolische Bedeutung haben (MWME 2006b). Hingewiesen sei z.B. auf Phoenix West und die MST-Factory in Dortmund sowie die Propylen-Pipeline, welche die Chemiestandorte in NRW mit den Häfen in Rotterdam und Antwerpen verbinden wird.

⁵ Ein Beispiel für eine Evaluation der Strukturfondsförderung in NRW, bei der anspruchsvolle quantitative Methoden (Vergleichsgruppenanalysen) angewandt wurden, ist die Evaluierung des EPPD Ziel-3 unter Federführung des RWI (vgl. RWI, Söstra 2005).

11. Welche Auswirkungen hat die Reduzierung der Kofinanzierung des laufenden Programms der Förderperiode 2000 – 2006 durch das Land auf Projekte im Ruhrgebiet und anderen Ziel-2-Regionen?

Die Regeln der EU-Strukturfondsförderung für die Förderperiode 2000 – 2006 sehen für alle aus dem EFRE geförderten Maßnahmen eine nationale Kofinanzierung (staatliche und/oder private Mittel) vor, die mindestens 55 % der Gesamtkosten erreichen muss. Sehen die Planungsansätze in bestimmten Bereichen nationale Kofinanzierungsanteile vor, die deutlich über 45 % liegen, so ist damit in anderen Bereichen ein bestimmter Spielraum für eine Absenkung des nationalen Finanzierungsanteils gegeben, ohne dass dadurch die EU-Finanzierung in Mitleidenschaft gezogen würde. Werden die zulässigen Untergrenzen für die nationale Kofinanzierung bei Durchführung der Fördermaßnahmen – in Abweichung von den Planungsansätzen – effektiv unterschritten, so könnte die Kofinanzierung aus den Strukturfonds nicht in geplantem Umfang realisiert werden.

Angesichts der kritischen Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland sind Konstellationen denkbar, unter denen die politischen Entscheidungsträger sich veranlasst sehen, abweichend von den Planungsansätzen der Strukturfondsförderung, die öffentliche nationale Kofinanzierung nicht im geplanten Maße durchzuführen, sondern gewissen Einsparungen vorzunehmen, solange für das Gesamtprogramm der obligatorische nationale Kofinanzierungsanteil eingehalten wird. Solches ist wohl nach dem Regierungswechsel in NRW im Zuge des Bemühens um die Einleitung einer langfristigen Haushaltskonsolidierung in beschränktem Maße geschehen. Dass hierdurch einzelne Projekte der Ziel-2-Förderung in Mitleidenschaft gezogen wurden, ist anzunehmen. Nach unserer Information ist die volle Inanspruchnahme der EU-Kofinanzierung aus den Strukturfonds hierbei allerdings nicht in Frage gestellt. Detaillierte Angaben hierzu stehen uns indessen nicht zur Verfügung.

Für die betroffenen Ziel-2-Regionen, darunter natürlich die im Ruhrgebiet gelegenen, ist der hiermit angesprochene (zumindest partielle) Zusammenbruch der geplanten Finanzierung bedauerlich. Zu bedauern ist natürlich auch der Rückschlag für die betroffenen Akteure auf kommunaler Ebene, die unter Umständen mit großem Engagement um „ihr“ Projekt gekämpft haben. Über mögliche Folgen für die Region indessen ließe sich nur im Einzelfall und nach gründlicher Prüfung des Sachverhalts sinnvoll diskutieren.

Eine Bewertung aus volkswirtschaftlicher Sicht verbietet sich. Hierfür müssten fundierte Kosten-Nutzen-Analysen für jeden einzelnen Fall vorliegen und die Ergebnisse aggregiert und gegen den möglichen Nutzensgewinn für die Gemeinschaft durch den Beitrag zur Haushaltskonsolidierung verrechnet.

net werden. Dies wäre sicher ein mühseliges Unterfangen, welches sich schon deshalb verbietet, weil fundierte Kosten-Nutzen-Analysen zu solchen Projekten in der Regel nicht verfügbar sind.

Wir warnen aus prinzipiellen Gründen vor der Auffassung, dass im Rahmen solcher Förderprogramme durchgeführte Projekte in jedem einzelnen Fall nützlich und wohlstandsmehrend sein müssten. Hiergegen spricht schon die alltägliche Erfahrung, dass manche Projekte erfolgreicher als andere sind. In den neuen Bundesländern z.B. steht einer respektablen Reihe erfolgreicher Förderprojekte eine stattliche Anzahl von Projekten gegenüber, die sich im Nachhinein als wenig effizient oder gar als glatter Fehlschlag erwiesen haben. Auch den staatlichen Instanzen wird man ein Recht auf, ja die Pflicht zu „Trial-and-Error“, Lernprozesse(n) und den damit verbundenen Korrekturen zubilligen müssen. Solches könnte bei der Durchforstung des Mitteleinsatzes im Spiel gewesen sein – wir wissen es nicht!

12. Wie werden sich Ihrer Meinung nach die neuen Förderleitlinien qualitativ auf den Strukturwandel im Ruhrgebiet auswirken?

Die neuen Förderleitlinien sind in einigen Punkten flexibler als die alten und eröffnen für die Politik größere Gestaltungsspielräume. Alle Regionen des Landes dürfen nunmehr im Prinzip von der Ziel-2-Förderung profitieren, so sich die Förderung an den vorgegeben inhaltlichen Kriterien orientiert. Schon aus Billigkeitsgründen werden allerdings die bisherigen Ziel-2-Regionen in NRW, allen voran natürlich das Ruhrgebiet bzw. die geförderten Subregionen im Revier, auch in einer veränderten Förderkulisse in erheblichem Maße in den Genuss von EFRE-Mitteln kommen. Die Verordnungsvorschläge der Kommission betonen hier nicht von ungefähr die Bedeutung der Kontinuität der Strukturfondsförderung (EU 2004b: 12).

Ein genereller Abzug der Fördermittel aus dem Ruhrgebiet kommt also von vornherein nicht in Betracht und stand in der Politik wohl niemals ernsthaft zur Debatte. Zur Disposition steht also allenfalls ein (kleinerer) Teil der Fördermittel, der für viel versprechende Projekte in anderen Landesteilen eingesetzt werden könnte. Zudem stellt sich die Frage, für welche Projekte im Ruhrgebiet die Fördermittel künftig eingesetzt werden sollen.

Für die Ausgestaltung der Förderung des Ruhrgebiets sind in den Förderleitlinien keine zwingenden Folgerungen angelegt. Alles kommt darauf an, was die Politik aus dem so angelegten, auch aus deutscher Sicht vernünftigen Förderszenario macht. Über die Planungsansätze der künftigen Ziel-2-Förderung lässt sich im Moment nicht urteilen, da das EFRE-OP des Lan-

des zur Ziel-2-Förderung sowie das geplante alle alten Bundesländer umfassende ESF-OP erst in den nächsten Monaten erarbeitet werden.

Mögliche Auswirkungen der künftigen Strukturfondsförderung auf den Strukturwandel im Ruhrgebiet sind unter diesen Umständen natürlich keinesfalls abschätzbar. Wichtig erscheint es uns allerdings hervorzuheben, dass der Strukturwandel im Ruhrgebiet keineswegs ausschließlich und sicher auch nicht in letztlich entscheidendem Maße von der Strukturfondsförderung abhängen wird. Von zentraler Bedeutung ist vielmehr stets die Mobilisierung der endogenen Kräfte der Region (hierzu Schmidt 2005). Sinn der Wirtschaftsförderung ist es letztlich, sich selbst überflüssig zu machen und nicht die Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen zu perpetuieren. Die Tatsache dass der Strukturwandel des Ruhrgebiets trotz der nachweisbaren Erfolge noch längst nicht zur gewünschten vollen wirtschaftlichen Revitalisierung dieser Region geführt hat, verweist auf begrenzte Wirkungen der Wirtschaftsförderung in den vergangenen Jahrzehnten.

Die angesprochene höhere Flexibilität des Mitteleinsatzes könnte sich allerdings gerade für die Förderung des Strukturwandels positiv auswirken. Wir gehen davon aus, dass das Ruhrgebiet aufgrund seiner großen Bedeutung für die erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen nach wie vor „Adressatregion“ eines sehr erheblichen Teils sowohl der EFRE- als auch der ESF-kofinanzierten Förderung sein wird. Die Kalamitäten des Zwangs zur kleinräumlichen Fördergebietsabgrenzung entfallen. Die Förderleitlinien lenken den Blick der Administration und der Akteure vor Ort auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Eine stärkere Brise „Wachstumspolitik“ wird der Förderpolitik speziell im Ruhrgebiet gut tun. Die Ruhrgebietsförderung kann also durchaus an Qualität gewinnen. Brüssel hat hierzu die erforderliche Vorgabe geleistet, die Ausführung liegt ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips bei den Verantwortlichen im Lande und den Kommunen.

13. Der vorliegende SPD-Antrag fordert eine weiterhin starke Fokussierung der EU-gestützten nordrhein-westfälischen Strukturpolitik auf das Ruhrgebiet. Die Landesregierung erkennt zwar die besondere Förderbedürftigkeit des Ruhrgebiets an, beabsichtigt aber, dem Ruhrgebiet lediglich den Status einer Schwerpunktregion zuzugestehen. Sie strebt bei der Vergabe der europäischen Strukturfondsmittel eine wettbewerbliche Öffnung an. Welcher Ansatz ist besser geeignet, die weitere Modernisierung NRW voranzutreiben?

Die weitere Modernisierung NRW wird sicher nicht gelingen, wenn die größte siedlungsstrukturelle Agglomeration, in der 30% der Bevölkerung

des Landes leben, keinen Anschluss an diese Entwicklung gewinnt. Soweit ist dem SPD-Antrag zuzustimmen. Zu hinterfragen ist jedoch, ob eine wie bisher auf das Ruhrgebiet konzentrierte Strukturpolitik am besten dazu geeignet ist, die Modernisierung des Ruhrgebiets und des Landes insgesamt besonders wirksam zu fördern.

So schwierig und voller Unsicherheiten eine Prognose auch ist, gibt es doch eine ganze Reihe von Argumenten, die dafür sprechen, im Zuge einer wettbewerblichen Öffnung der Mittelvergabe neben dem Ruhrgebiet auch andere Regionen zu berücksichtigen.

Ohne Zweifel hat das Ruhrgebiet in den vergangenen Jahrzehnten einen beachtlichen Strukturwandel durchlaufen, bei dessen Bewältigung die Strukturpolitik wichtige Hilfestellungen geleistet hat. Ungeachtet der Schwierigkeit, die Effekte der Regionalpolitik zu messen, sind bleibende positive Effekte wahrscheinlich der noch andauernden ökologischen Sanierung, dem Ausbau der Bildungsinfrastruktur und den mit der Internationalen Bauausstellung Emscher Park (IBA) verbundenen raumstrukturellen und kulturellen Akzentsetzungen zuzuordnen. Diesen Anstrengungen und Ansätzen zur Entstehung neuer Branchen stehen jedoch eine unterdurchschnittliche gesamtwirtschaftliche Leistung des Ruhrgebiets gegenüber, welche die Wachstums- und Arbeitsmarktbilanz von NRW im Vergleich der deutschen Länder und der europäischen Regionen stark negativ beeinflusst.

An positiven und zukunftsweisenden Veränderungen sind hervorzuheben:

- der Aufbau neuer Wirtschaftszweige, die nicht mit dem Montan-Komplex verbunden sind,
- die Modernisierung der Stahlindustrie und eine zunehmende Diversifizierung der großen Energie- und Stahlunternehmen, die auch Hochtechnologieproduktion einschließt,
- eine zumindest ansatzweise Herausbildung von entwicklungsfähigen High-Tech-Clustern im Umfeld von Hochschulstandorten, z.B. Dortmund,
- eine stärkere Orientierung der Kommunen auf die Ansiedlung „neuer“ Branchen und die Verbesserung der örtlichen Rahmenbedingungen für Investoren,
- begrenzte Ansätze zur Überwindung der administrativen Fragmentierung (RVR) und der historisch bedingten „Egoismen“ der Ruhrgebietskommunen.

Diese Veränderungen haben zur Minderung der Konjunkturanfälligkeit des Ruhrgebiets beigetragen. Dennoch fällt das Ruhrgebiet in seiner regional-

wirtschaftlichen Wachstumsbilanz über einen langen Zeitraum hinter andere Regionen in NRW und außerhalb NRWs zurück. Man kann von einer „Abkoppelung“ des Ruhrgebiets von der wirtschaftlichen Leistung in NRW und in Deutschland sprechen (Lageman et al. 2005a).

Grundsätzlich gilt, dass die wirtschaftliche Erneuerung altindustrieller Regionen nur durch die Kräfte des Wettbewerbs getragen werden kann. Mit Blick auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik ist in dieser Hinsicht Bescheidenheit angebracht. Die Regionalpolitik kann allenfalls fördernd oder hemmend auf wirtschaftsstrukturelle Veränderungen einwirken.

Derzeit lässt sich auf der Basis des Forschungsstandes in den Regionalwissenschaften nicht definitiv beantworten, ob es gelingen kann, durch staatliche Wirtschaftsförderung auf regionaler Ebene die Bildung von innovativen Milieus oder dynamischen Clustern entscheidend voranzubringen. Umso wichtiger ist es aber, eine clusterorientierte Wirtschaftsförderung selbst in einen Lernprozess einzubringen, in dem innovative Ansätze erprobt, durch unabhängige wissenschaftliche Evaluationen begleitet und im Zuge der Umsetzung verfeinert, korrigiert oder bei unzureichenden Erfolgen eingestellt werden. Sehr häufig führt ein Zusammentreffen standortspezifischer, nicht ohne weiteres an anderen Orten gegebener bzw. reproduzierbarer Besonderheiten zum Erfolg von Wirtschaftsklustern.

Für die regionale Schwerpunktlegung der Strukturförderung bedeutet dies

- die Förderung zukunftsfähiger, insbesondere kleinbetrieblicher Wirtschaftsklustern, unabhängig von vorab festgelegten, selbst auferlegten räumlichen Beschränkungen der Förderung,
- eine weitere Optimierung der Rahmenbedingungen zur Entstehung wettbewerbsfähiger Wirtschaftsklustern innerhalb des Ruhrgebiets z.B. durch Förderung branchenbezogener Unternehmens- und Technologie-dienste in ausgewählten Branchenschwerpunkten, z.B. der Gesundheitswirtschaft, der Mikrosystemtechnik in Dortmund, der chemischen Industrie in Marl-Hüls oder der Verkehrs- und Logistikbranche in Duisburg.

Ein ganz auf das Ruhrgebiet konzentrierter Zufluss staatlicher Fördermittel würde der Intention, dem Wachstumsprozess in NRW insgesamt Auftrieb zu geben, zweifellos widersprechen. Aus unserer Sicht ist eine *Kompromisslösung* zu suchen, die zwar Wachstumszielen einen klaren Vorrang einräumt, sich dabei jedoch *nicht ganz von ausgleichpolitischen Erwägungen distanziert*. Zweifellos gibt es auch *innerhalb des Ruhrgebiets* viel versprechende Entwicklungsansätze. Gegen eine rein wachstums(pol)orientierte Förderung spricht im Übrigen, dass die für die Mittelverwendung zuständi-

gen Entscheidungsträger bzw. die sie beratenden Experten, *mit letzter Sicherheit* über die am besten geeigneten Förderschwerpunkte (und –gebiete) Bescheid wissen. Das ist natürlich nicht der Fall. Sicher lassen sich besonders viel versprechende Projektvorhaben durch Wettbewerbsverfahren ermitteln. Fehleinschätzungen würden aber zu einer suboptimalen Ressourcenallokation führen.

Darüber hinaus würde eine offene Distanzierung vom Ruhrgebiet bei der betroffenen Bevölkerung, insbesondere in den nördlichen Teilen des Reviers, zu Unzufriedenheit führen. Sollte es – wie kürzlich in den französischen Vorstädten – zu sozialen Unruhen kommen, könnten die hiermit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten die mit einer rein wachstumsorientierten Strategie zu erzielenden Gewinne konterkarieren. Bei der Kompromisslösung zwischen Wachstums- und Ausgleichszielen darf sich allerdings die ausgleichsorientierte Komponenten keinesfalls ausschließlich auf ausgewählte Problemquartiere beschränken. Für diese Gebiete, besonders im nördlichen Ruhrgebiet, sind besondere Anstrengungen, z.B. zur Förderung einer stadtteilbasierten „Lokalen Ökonomie“ erforderlich, die jedoch nur in Verknüpfung mit regionalen Entwicklungsstrategien Erfolg versprechen.

Da gute Argumente für eine stärker wettbewerbliche Mittelvergabe sowie – dem Antrag der SPD-Fraktion entsprechend – für eine Unterstützung des Strukturwandels im Ruhrgebiet sprechen, sollte das Ruhrgebiet unserer Ansicht nach in der kommenden Förderperiode eine „*herausragende Schwerpunktregion*“ darstellen und somit weiterhin wichtigster Adressat der Fördermittel bleiben. Die Regeln der Strukturfondsförderung ließen eine völlige Umschichtung der Mittel im Übrigen trotz der flexibleren Förderleitlinien gar nicht zu. Die Diskussion um die künftigen Schwerpunkte der Förderung und mögliche regionale Mittelumschichtungen ist insoweit etwas realitätsfern. Auch ist zu bedenken, dass es nicht so sehr Aufgabe der Politik ist, den Strukturwandel erfolgreich zu *gestalten*, als vielmehr in einem *offenen Lernprozess* die Standortbedingungen möglichst so auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Änderungen abzustimmen, dass sie einen optimalen Rahmen für die Prosperität von Individuen und Unternehmen bilden.

14. Wie kann eine wettbewerbliche Vergabe der diesbezüglichen Fördermittel organisiert werden? Welche Kriterien müssen bzw. können hier zu Grunde gelegt werden?

Eine wettbewerbliche Vergabe der Fördermittel setzt ein geeignetes Entscheidungsverfahren voraus. Hierbei sollten möglichst objektive Kriterien zur Anwendung gelangen, die natürlich auch im gegebenen Verfahren der Programmplanung praktikabel sein müssten. Der Vergabewettbewerb sollte

sich sinnvoller Weise auf artverwandte Projekte erstrecken, die im weiteren Sinn untereinander vergleichbar sind. Einige grundlegende Vorentscheidungen der Landesregierung über den Mitteleinsatz – so z.B. die Festlegung von Eckwerten für die Verteilung der Mittel auf die thematischen Schwerpunkte und die einzubeziehenden Förderregionen – sind wohl notwendig. Im Rahmen der definierten Schwerpunkte könnten dann die vorgesehenen Mittel nach dem Wettbewerbsprinzip auf einzelne Projekte verteilt werden.

Die Entscheidung über die auszuwählenden Projekte könnte nach Vorprüfung der Erfüllung der formalen Fördervoraussetzungen durch die Fondsverwaltung an ein unabhängiges Expertengremium delegiert werden. Wichtige Kriterien wären zunächst einmal die Solidität und Plausibilität des Konzepts und die überzeugenden Darlegung der Gewährleistung seiner operativen Durchführung. Im Mittelpunkt der Bewertung sollte natürlich die Erfüllung des jeweiligen Förderzwecks stehen. Entsprechend wären je nach Maßnahmetyp variierende Sachkriterien zugrunde zu legen. Die geplante Erfüllung des Förderzwecks wäre idealerweise in Ex-Ante-Kosten-Nutzen-Analysen abzuwägen. Allerdings stehen einer durchgängigen Einführung dieses Prinzips vielfältige praktische Hindernisse im Wege. Positiv gewürdigt werden sollte auch die finanzielle Beteiligung Privater an den geplanten Projekten und das Engagement lokaler Akteure (Unternehmen, Kammern, Verbände usw.).

Der auszuarbeitende Kriterienkatalog sollte auch die Komplexität der fälligen Entscheidung adäquat widerspiegelndes Wertungsschema der einzelnen Kriterien enthalten. Sinnvoll wäre es, zunächst einmal Wettbewerbsverfahren experimentell in solchen Programmbereichen einzusetzen, die am ehesten hierfür zugänglich erscheinen. Die dabei zu sammelnden Erfahrungen könnten später für andere Bereiche bzw. die Profilierung des Verfahrens im Ausgangsbereich genutzt werden. Es gibt in der deutschen Strukturförderung durchaus Beispiele für letztlich recht überzeugende Wettbewerbsansätze. Erwähnt seien z.B. der „Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet“ sowie der Bioregio- und der EXIST-Wettbewerb des BMBF.

15. Soll die Landesregierung sich im Wettbewerb um die europäischen Fördermittel ab 2007 weiterhin für die Interessen der besonders vom Strukturwandel betroffenen Regionen, insbesondere des Ruhrgebiets, einsetzen?

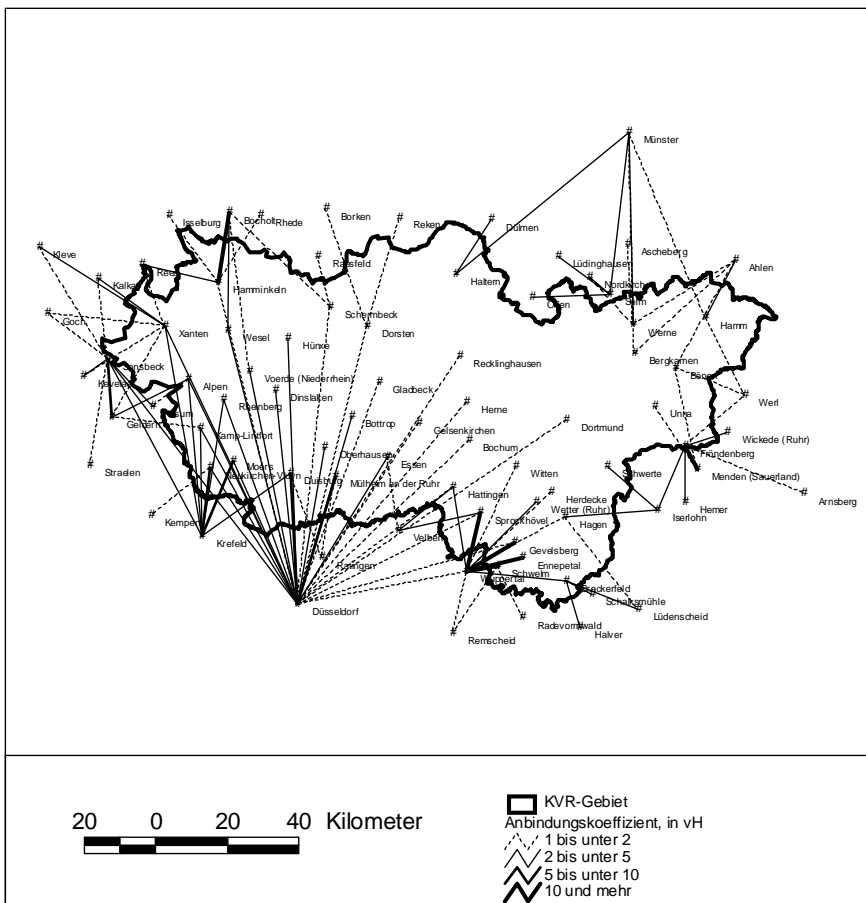
Auf Grund der besonderen siedlungsstrukturellen Bedingungen, in denen etwa ein Drittel der Bevölkerung auf das nach wie vor überwiegend strukturschwache Ruhrgebiet entfällt, wäre es aus der Sicht des Landes verantwortungslos, sich vom Ziel einer Revitalisierung dieser Wirtschaftsregion zu

verabschieden. Dem im Antrag der SPD-Fraktion artikulierten Anliegen ist in dieser Hinsicht voll zuzustimmen. Zu fragen ist allerdings, ob es nicht gerade im Interesse des Ruhrgebiets sinnvoll wäre, die Strategieformulierung zum Erreichen einer wirtschaftlichen Revitalisierung des Reviers *offener* zu gestalten. Auch muss eine selektive Förderung von Innovationszentren außerhalb des Ruhrgebiets auf lange Sicht gesehen nicht unbedingt zu Lasten des Reviers gehen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass das Ruhrgebiet im Zentrum der Förderung bleibt.

Schaubild 1

Auspendererströme aus dem Ruhrgebiet

Anteil der Auspendler zu Arbeitsorten außerhalb des Ruhrgebiets an der erwerbstätigen Wohnbevölkerung der Ruhrgebietsstädte (1998)



Quelle: Budde, Schrupf, Urfei (2001)

Offensichtlich hat die im Grundsatz positiv zu bewertende Strategie, innovationsorientierte Cluster zu entwickeln, bislang noch nicht zu den erhofften Erfolgen geführt, was auch darauf zurückzuführen ist, dass der Aufbau neuer wirtschaftlicher Stärken bzw. die Förderung von Innovationen in nicht-innovativen Milieus, die das Ruhrgebiet im Zuge des Niedergangs der Montanindustrien weithin prägten, ein sehr langatmiger Prozess ist. Dessen ungeachtet erscheint es erforderlich, die im Rahmen des Ziel-2-Programms vorgenommene Definition von „Kompetenzfeldern“ kritisch zu überprüfen und gegebenenfalls zu modifizieren (vgl. die Fragen 17, 18 und 24).

Eine gewisse Öffnung der Mittelvergabe auch für besonders viel versprechende (KMU-) Cluster aus anderen Regionen steht daher nicht im Widerspruch zu den Interessen des Ruhrgebiets. Vielmehr lassen sich durch eine stärker wettbewerbsorientierte Vergabe unter Umständen auch vorhandene Stärken des Ruhrgebiets besser identifizieren und die Förderfähigkeit von Projektvorhaben realistischer einschätzen.

Insgesamt spricht wenig dafür, die Vergabe von Fördermitteln völlig auf Gebiete zu begrenzen, die auf Grund regionaler Eckwerte einen Entwicklungsrückstand aufweisen. Analysen der Pendlerströme belegen die enge Arbeitsmarktverflechtung des Ruhrgebiets mit dem Arbeitsmarktzentrum Düsseldorf auf. Die letzte Auswertung bezieht sich auf den Datenstand von 1998 (*Schaubild 1*). Der Auspendlerstrom nach Düsseldorf dürfte sich seitdem eher noch verstärkt haben. So profitieren in nicht unerheblichem Umfang Arbeitskräfte aus dem Ruhrgebiet vom wirtschaftlichen Erfolg dieser Nachbarmetropole. Aus verschiedenen Gründen, z.B. familiären Bindungen oder aufgrund deutlich niedrigerer Immobilienpreise, behalten diese Pendler ihren Wohnsitz im Ruhrgebiet bei und tragen hier zur Stärkung der örtlichen Kaufkraft bei.

Zu empfehlen ist daher, die regionale Strukturförderung noch stärker als bisher „lernfähig“ zu gestalten, indem neben der stärker wettbewerbsorientierten Vergabe vor allem auch darauf geachtet wird, Evaluationsdesigns zu implementieren, die detailliert Aufschluss über die Maßnahmeeffekte auf die geförderten Unternehmen, Beschäftigten und Regionen geben.

16. Soll in der Ausgestaltung der Strukturprogramme für NRW die Hauptpriorität weiterhin auf der Erhöhung der Wirtschaftsdynamik und des Beschäftigungsniveaus in den vom Strukturwandel besonders betroffenen Regionen, insbesondere dem Ruhrgebiet, liegen?

Aus Sicht des Landes sollte die Erhöhung der Wirtschaftsdynamik und des Beschäftigungsniveaus in NRW insgesamt im Mittelpunkt der Strukturför-

derung stehen, wobei sicher auch in Zukunft ein „Abkoppeln“ einzelner Regionen, insbesondere des Ruhrgebiets, zu verhindern ist. Bei der Erhöhung der Wirtschaftsdynamik sind neben einer verbesserten Integration der Zuwanderer verstärkt auch die beachtlichen ökonomischen Ressourcen älterer Menschen zu berücksichtigen (Augurzky und Neumann 2005), um die absehbaren Folgen des *demographischen Wandels* zu bewältigen.

Im Zuge der demographischen Entwicklung könnten die Disparitäten zwischen „Gewinner- und Verliererregionen“ eine neue Komponente gewinnen, da regionale Wanderungsbewegungen Zusammenhänge mit der Wirtschaftsstruktur aufweisen. So ist das Ruhrgebiet in Folge der lang andauernden Abwanderung von Erwerbspersonen in andere Regionen bereits vergleichsweise stark „gealtert“.

Regionale Strukturpolitik steht stets im Spannungsfeld zwischen der vorrangigen Bedienung wachstums- oder ausgleichspolitischer Zielsetzungen. Dabei sollte allerdings der Gegensatz zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik nicht künstlich verabsolutiert werden. Vieles, was der Einebnung wirtschaftsräumlicher Diskrepanzen dient, ist dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum durchaus nicht abträglich. Ein Wachstum, das mit der Verelendung bestimmter Regionen erkauft würde, wäre aus gesamtwirtschaftlicher Sicht problematisch. In der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik wurde in der Vergangenheit allerdings im Bestreben, alle relevanten Akteure gleichermaßen zu berücksichtigen, das Ausgleichsziel gegenüber dem Wachstumsziel zu stark betont.

Aus Landessicht wäre es kontraproduktiv, sich in den Strukturprogrammen dauerhaft völlig auf vermeintliche „Regionen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ zu konzentrieren und dabei die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts NRW insgesamt außer Acht zu lassen.

Schließlich findet allein durch die Konzentration öffentlicher Behörden insbesondere in der Landeshauptstadt Düsseldorf, aber auch an den Sitzen der Regierungspräsidenten, z.B. in Düsseldorf, Köln und Münster, eine erhebliche Ballung staatlicher Ressourcen statt, von denen das Ruhrgebiet in viel geringerem Maße profitiert. Bezeichnenderweise verfügt das Ruhrgebiet ja nach wie vor nicht über den Sitz einer Bezirksregierung. Im Wettbewerb der Regionen und Metropolen um mobile Investitionen sind Standorte im Vorteil, die über hochrangige öffentliche Verwaltungsfunktionen verfügen. Somit kann man die Strukturförderung für das Ruhrgebiet in gewissem Maße auch als – von der EU unterstützte - *Ausgleichspolitik für entgangene staatliche Ressourcenzuordnungen innerhalb des Landes NRW* verstehen. Wenig Sinn macht ein solcher Ausgleich nur, wenn er eben nicht zum Abbau der auf vielfältige Ursachen zurückzuführenden Entwicklungshemmnisse geeignet ist.

17. Gemäß seiner Selbsteinschätzung verfügt das Ruhrgebiet zurzeit über 12 Kompetenzfelder, also über 12 Bereiche, in denen – auch gemessen an internationalen Standards – ausgewiesene Stärken und weiteres erhebliches Entwicklungspotenzial gesehen wird. Ist diese Kompetenzfeldausrichtung zu breit gefächert? Bedarf es hier einer Straffung?

Zweifellos verfügt das Ruhrgebiet – richtiger wohl einzelne Standorte im Revier – in den 12 als „Kompetenzfelder“ herausgestellten Bereichen im Kontext der Ruhrgebietswirtschaft über gewisse Stärken. Es handelt sich dabei um die Kompetenzfelder (vgl. Projekt Ruhr o.J.):

- Energie und neue Energietechniken
- IT
- Logistik
- Neue Chemie
- Medizintechnik und Gesundheitswirtschaft
- Mikrostrukturtechnik und Mikrosystemtechnik
- Neue Werkstoffe einschl. Stahlindustrie
- Wasser- und Abwassertechnik
- Bergbautechnik
- Maschinenbau
- Design
- Tourismus, Freizeit.

Wir hegen indessen Zweifel daran, ob es gerechtfertigt ist, *alle 12 Bereiche* zum Förderobjekt einer „Clusterstrategie“ zu erheben, in die letztlich, wenn eine solche Strategie sinnvoll sein soll, auch beträchtliche Fördermittel fließen müssten.

Die Idee, räumlich konzentrierte Branchencluster bzw. – in anderer Terminologie – „Kompetenzfelder“ zu fördern, entspricht durchaus dem zeitgemäßen Erkenntnisstand der Regional- und Innovationsökonomie (vgl. Frage 24). Praktisch erweist es sich allerdings als äußerst schwierig, bestehenden Clustern durch staatliche Fördermaßnahmen wirksame Entwicklungsimpulse zu verleihen (vgl. hierzu auch Lageman et al. 2005b: 231-234). Die Clusterförderpolitik droht allerdings inzwischen sowohl in Deutschland als auch in Europa durch einen zunehmend inflationären und beliebigen Gebrauch des Clusterbegriffs ernsthaft in Verruf zu geraten.

Allzu oft werden im Rahmen einer auf das modische Clusterkonzept kaprizierten Strukturpolitik sog. „Cluster“ definiert, die vermeintlich staatlicher Förderung bedürfen, faktisch indessen kaum die elementaren Anforderungen erfüllen, die eigentlich an die Definition eines „förderwürdigen Clusters“ zu stellen wären (vgl. auch Benzler, Wink 2004). Die starke positi-

ve Betonung der „Clusterbildung“ durch die Europäische Union hat dazu geführt, dass mancherorts in der EU „Cluster“ pragmatisch allein zu dem Zweck kreiert werden, einen geeigneten Rahmen für den Abruf von Strukturfondsmitteln zu schaffen. Ein solches Vorgehen mag zwar den formalen Regeln der Strukturfondsförderung gerecht werden, die Intention der Clusterförderung verfehlt es indessen grundsätzlich.

Eine effiziente Clusterstrategie sollte:

- auf einer soliden konzeptionellen Basis beruhen, d.h. auf präzisen Informationen und Vorstellungen der politischen Entscheidungsträger bezüglich des Ist-Zustandes des „Clusters“, seines Entwicklungspotenzials und des angestrebten Ziels der staatlichen Förderung;
- sich vornehmlich auf solche Branchen und Technologiefelder konzentrieren, welche für die erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels strategische Bedeutung haben;
- vorrangig dort ansetzen, wo im Ergebnis von Marktprozessen und ergänzend früheren staatlichen Engagement bereits die notwendige „kritische Masse“ für die Entwicklung des Branchenkomplexes vorhanden ist;
- ausreichende staatliche Ressourcen mobilisieren, um der Entwicklung des „Clusters“ wesentliche Impulse verleihen zu können;
- von einer breiten Zustimmung aller wesentlichen Akteure getragen sein;
- für ein effektives Management zumindest des staatlichen Parts der Anstrengungen zur Förderung des Clusters sorgen.

Beim genauen Hinsehen zeigt sich, dass keines der für das Ruhrgebiet definierten Kompetenzfelder alle sechs hier genannten Anforderungen an eine effiziente Clusterstrategie erfüllt und die meisten wahrscheinlich in mehreren Punkten dem an sich Wünschenswerten nicht entsprechen.

Eine anspruchsvolle *empirische Basis für die Abgrenzung der „Kompetenzfelder“*, die zum einen eine detaillierte Bestandsaufnahme der Ausgangssituation des „Clusters“ und zum anderen eine realistische Einschätzung seiner Entwicklungspotenziale vor dem Hintergrund des in NRW, Deutschland und der EU auf dem betreffenden Technologiefeld (bzw. der Branche) bereits Vorhandenen beinhaltet, existiert nach unseren Recherchen nicht. Zwar wurden hierzu wohl verschiedene Studien in Auftrag gegeben, darunter die unter heuristischem Aspekt sicher sehr wertvolle Abgrenzung von *sieben* Kompetenzfeldern für das Ruhrgebiet von Roland Berger (2001) und

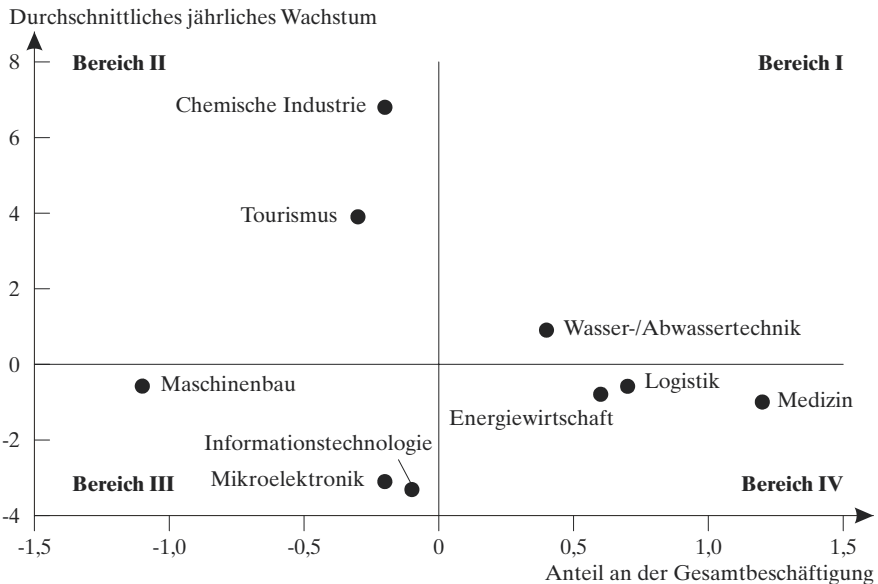
– allerdings für ganz NRW – die Analyse strategischer Handlungsfelder durch das IAT (MWA 2004). Keine von ihnen indessen liefert die an sich wünschenswerte empirische Grundlage, die präzise Eckdaten zu jedem einzelnen Cluster und eine Analyse seiner gesamtwirtschaftlichen, über Nordrhein-Westfalen hinausreichenden Position beinhaltet. Erst auf einer solchen Basis wäre eigentlich eine Entscheidung über Förderung oder Nichtförderung des „Clusters“ vertretbar – jedenfalls dann, wenn damit tatsächlich ein massiver Einsatz von Steuermitteln verbunden wäre.

An sich läge es nahe, dass die Clusterstrategie sich primär auf solche *Technologiefelder und Branchen* konzentriert, die wesentlich zur Bewältigung des Strukturwandels beitragen können. Somit müssten im Falle des Ruhrgebiets High-Tech-Branchen und wissensintensive Dienstleistungen eine zentrale Rolle spielen. Die faktische Auswahl der als besonders förderwürdig eingestuften Ruhrgebietsbranchen entspricht, so scheint uns, diesem Postulat nicht in ausreichendem Maße.

Schaubild 2

Stand und Entwicklung der SV-Beschäftigung ausgewählter Ruhrgebiets-Kompetenzfelder in Relation zum jeweiligen Landesdurchschnitt

1999 bis 2004; Abweichung vom Landesdurchschnitt in %-Punkten



Eigene Berechnungen nach Angaben der Agentur für Arbeit in Nordrhein-Westfalen.

Zweifel kommen auch daran auf, ob es sich wirklich bei allen 12 Kompetenzfeldern um solche Wirtschaftsbereiche handelt, in denen sich im Zuge des Wettbewerbsprozesses eine *wirtschaftlich relevante „Bündelung“ von Unternehmen* eines Sektors (oder Technologiefelds) herausgebildet hat. Aus internationaler Perspektive, insbesondere der Sicht der weltweit führenden Marktakteure, dürfte es sich bei den meisten der als förderwürdig erachteten Kompetenzfelder des Ruhrgebiets eher um relativ marginale Größen handeln. Allerdings finden sich unter den 12 Kompetenzfelder auch durchaus bemerkenswerte Clusteransätze. Dies trifft insbesondere auf die schwerpunktmäßig in Dortmund ansässige Mikrostrukturtechnik und Mikroelektronik zu. Auch die Idee, Duisburg zu einem internationalen Logistikzentrum zu entwickeln, hat angesichts der dort bereits vorhandenen einschlägigen Kapazitäten und der geographisch exponierten Lage der Stadt durchaus ihren Reiz.

Man sollte allerdings realistisch einschätzen, wo die Kompetenzfelder derzeit hinsichtlich ihres Beschäftigungspotenzials im Landes- und überregionalen Vergleich stehen. Um dies zu illustrieren, haben wir für ausgewählte Kompetenzfelder die Beschäftigung in der jeweiligen Branche im Ruhrgebiet mit derjenigen im Landesdurchschnitt verglichen. Hierbei ergibt sich das in *Schaubild 2* dargestellte eher ernüchternde Bild. Etliche der nach dem Kompetenzfeldkonzept förderungswürdigen Branchen weisen gegenüber dem Landesdurchschnitt eine unterdurchschnittliche Beschäftigung auf bzw. die Beschäftigung hat sich jüngst hier schlechter als in NRW insgesamt entwickelt. Natürlich bietet der hier gewählte Indikator keine ausreichende Basis für eine sinnvolle Abgrenzung von Kompetenzfeldern. Deutlich wird indessen, dass die Wege zur überregionalen wirtschaftlichen Profilierung der definierten Kompetenzfelder sehr weit sind.

Wenig umstritten sein dürfte, dass in die 12 definierten Kompetenzfelder im Zuge der Umsetzung der Clusterstrategie nur in bescheidenem Ausmaße *staatliche Ressourcen* geflossen sind bzw. den lokalen Akteuren bislang auch kein bedeutender Zufluss von Ressourcen in Aussicht gestellt werden konnte. Die rhetorische und publizistische Komponente der Clusterförderung erscheint hier allemal stärker ausgeprägt zu sein als das Ausmaß der tatsächlichen staatlichen Anstrengungen.

Dass die *wesentlichen Akteure der regionalen Wirtschaft* voll hinter dem Kompetenzfeld-Konzept stünden, lässt sich für etliche der definierten Felder wohl kaum sagen. Uns ist jedenfalls in Gesprächen mit regionalen Akteuren vor allem viel Skepsis in der „Clusterfrage“ begegnet. Freilich stellt sich die Situation in den einzelnen Kompetenzfeldern äußerst unterschiedlich dar.

Schließlich fehlt den meisten der so definierten Kompetenzfelder ein überzeugendes *Management*, welches eine attraktive, durch die angesprochene Clusterklientel geteilte Vision von der Zukunft des jeweiligen Clusters mit einem sinnvollen operativen Konzept für die Entwicklung des Clusters und den Beitrag der staatlichen Förderung verbindet. Wir wollen hier natürlich nicht einem ungehemmten Ausbau einer „Kompetenzfeldbürokratie“ das Wort reden. Aber eines überzeugenden operativen Konzepts für das Cluster bedürfte es eigentlich schon. Auch wird eine Clusterförderung nicht funktionieren, solange sich nicht durchsetzungsfähige Persönlichkeiten bei der Organisation des (der) Cluster(s) engagieren.

Die Genese der Ruhrgebietskompetenzfelder lässt erahnen, dass politische Erwägungen bei der letztendlichen Definition förderwürdiger Kompetenzfelder im Spiel waren. Auch ist eine erhebliche Beliebigkeit bei der Auswahl der „Cluster“ zu erkennen. Wenn diese tatsächlich durchweg sachlich überzeugend gewesen wäre, hätte es die zu beobachtenden *erstaunlichen Variationen in der Definition für das Ruhrgebiet relevanter Kompetenzfelder* nicht geben dürfen.

Es lohnt sich in diesem Zusammenhang, einen Blick auf die (noch kurze) Geschichte der Ruhrgebietskompetenzfelder zu werfen (vgl. hierzu die Darstellung in RVR o.J.):

- Im ersten, auf das Jahr 1996 zurückgehenden Versuch „Kompetenzfelder“ für das Ruhrgebiet zu definieren, traten noch sieben Wirtschaftsbereiche als förderwürdige Schwerpunkte in Erscheinung: Werkstoffe, moderne Energien, Umweltwirtschaft, Bauwesen, Handels- und Transportwesen, soziale Dienstleistungen und ein sog. „Verbund Kultur – Medien – Bildung“.
- Einige Jahre später (2000) grenzte der RVR die förderwürdigen Kompetenzfelder dann wie folgt ab: Energiewirtschaft, Wasserwirtschaft, Planung, Bau- und Immobilienwirtschaft, Bildungswirtschaft, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Medizintechnik/Gesundheitswirtschaft.
- Im Jahre 2002 ergänzte der RVR diese Liste um zwei weitere Kompetenzfelder: Sport- und Gesundheitswirtschaft, Lokale Ökonomie.
- Völlig anders definierte Roland Berger 2001 die relevanten Kompetenzfelder: Energie, Logistik/Verkehr, Information und Kommunikation, Medizintechnik, Neue Materialien, Mikrosystemtechnik.
- Ein Jahr später veröffentlichte die Projekt Ruhr GmbH eine Kompetenzfeldliste, welche die von Roland Berger definierten Kompetenzfelder (zum Teil modifiziert) übernahm und um 5 weitere Kompetenzfelder

der ergänzte. Es handelt sich um die eingangs aufgeführte und in der Frage angesprochene Liste von derzeit 12 Kompetenzfeldern. Zuzüglich wurden noch drei sog. „Handlungsfelder“ identifiziert: Stadtentwicklung/urbane Qualität, Emscher Landschaftspark, Flächenentwicklung für Gewerbe und Dienstleistungen.

Die Geschichte der Ruhrgebiets-Kompetenzfelder nimmt sich angesichts der erratischen Sprünge der Clusterdefinition überaus ernüchternd aus. Die meisten der Versuche, förderwürdige „Kompetenzfelder“ zu definieren, kamen nicht zu überzeugenden Ergebnissen. Warum z.B. sollte ausgerechnet die Bauwirtschaft, der Handel oder das Transportwesen zum förderwürdigen Cluster avancieren? Welche europäische Großstadt käme angesichts der dort vorhandenen Kapazitäten nicht auch für eine solche Clusterwahl in Betracht? Schließlich stellt sich die Frage, woraus sich die anscheinende Beliebtheit der Clusterdefinitionen erklärt. Die Antwort liegt nahe: Aus dem Fehlen eines soliden empirischen Fundaments für die Bestimmung der Cluster.

Insgesamt drängt sich der Eindruck auf, dass die Bestimmung von „Kompetenzfeldern“ stark von politischen Prozessen beeinflusst worden ist: dem Bestreben der Verantwortlichen, Kompetenzfelder so abzugrenzen, dass alle Kommunen des Ruhrgebiets „mitgenommen“ werden. Zumindest die wichtigsten Akteure der Ruhrgebietswirtschaft sollen sich in den definierten Kompetenzfeldern „wieder finden“.

Im Falle des Ruhrgebiets hat, so ist resümierend festzuhalten, das ausgleichspolitisch motivierte Bestreben, möglichst alle Teileinheiten der Region in gleicher Weise zu berücksichtigen, dazu geführt, auch solche Raum-Branchen-Konstellationen zu „Clustern“ zu befördern, die eigentlich die nötige kritische Masse für bedeutsame Restrukturierungsprozesse im wirtschaftlichen Strukturwandel gar nicht aufweisen. Zugleich verfügt das Land keinesfalls über die Ressourcen, die an sich notwendig wären, alle identifizierten „Cluster“ massiv zu fördern. Erst, wenn ein solches Engagement möglich wäre, macht indessen eine Clusterstrategie Sinn.

Selbstredend wäre das Ausmaß der notwendigen Initialanstrengungen des Staates bei solchen „Clustern“ besonders groß, die heute im Grunde nur bescheidene Entwicklungsansätze in Richtung auf die Entwicklung eines Marshall'schen „Industriebezirks“ aufweisen. Dies trifft mit Sicherheit auf die meisten der bislang definierten Kompetenzfelder zu. Wir plädieren vor diesem Hintergrund für eine Straffung und die Konzentration auf solche Kompetenzfelder, die –wenn nicht international, dann zumindest im NRW-Kontext – wirklich ein ansehnliches Entwicklungspotenzial aufweisen.

18. Welche Kompetenzfelder oder Cluster sollen bei der Förderung im Ruhrgebiet gestärkt werden?

Eine kompetente Beantwortung der Frage setzte eigentlich eine detaillierte quantitative und qualitative Analyse der Ist-Situation des avisierten Clusters und seiner Entwicklungspotenziale voraus. Zu eruieren wären unter anderem elementare wirtschaftliche Fakten und Zusammenhänge: im technologischen Kernbereich des Clusters aktive Unternehmen, Unternehmen verwandter Branchen, Gründungsgeschehen und Marktaustritte, die zwischen den Unternehmen bestehenden Verbindungen, Zulieferer und Abnehmer, Forschungs- und Innovationstätigkeit, Stellung auf dem NRW-, dem deutschen und dem europäischen Markt. Hinzu kommen weitere relevante Faktoren: Qualität der materiellen Infrastruktur, Bildungseinrichtungen, Hochschulen, Forschungsinstitute, Banken, Präsenz und Leistungsfähigkeit von Einrichtungen der Wirtschaftsförderung.

Schließlich bedarf ein durch die Politik gefördertes Clusterprojekt an zentraler Stelle einer „humanen Infrastruktur“. Ein Clusterprojekt, das nicht von der Initiative einzelner Persönlichkeiten – Unternehmer, lokaler politischer Akteure, Wissenschaftler – getragen wird, die auch in den wirtschaftlichen und politischen „Machtstrukturen“ der Region verankert sein müßten, ist mit Sicherheit von vornherein zum Scheitern verurteilt. Was häufig übersehen wird: Auch am Anfang des jahrzehntelangen wirtschaftlichen Aufstiegs des Silicon Valley, das in den vierziger Jahren des 20. Jh. noch eine vor allem für seine Aprikosen- und Walnussplantagen bekannte reine Agrarregion war, stand die Initiative und der Unternehmergeist einzelner Persönlichkeiten – u.a. Frederick Termans, Professor für Elektroingenieurwissenschaften an der Stanford University und seiner ehemaligen Studenten, der Unternehmensgründer William Hewlett und David Packard (Saxeninan 1996: 1- 27). Dem menschlichen Faktor kommt, dies ist eine zentrale Schlussfolgerung aus Fallstudien regionaler Cluster, entscheidende Bedeutung zu.

Werfen wir einen Blick auf die Ruhrgebiets-Kompetenzfelder, so wird (vgl. Frage 17) sofort eines deutlich: Die verfügbare empirische Grundlage ist aus unserer Sicht insgesamt viel zu schmal, um auf dieser Basis eine kompetente Empfehlung für eine eventuelle Auswahl unter den für das Ruhrgebiet definierten Kompetenzfelder abgeben zu können. Kein Zweifel besteht aus aber unserer Sicht darüber, dass das Dortmunder Mikrosystemtechnikcluster gefördert werden sollte. Auch eine Stärkung der Rolle Duisburgs als Logistikzentrum erscheint als plausibel.

Auf jeden Fall plädieren wir darüber hinaus für eine Profilierung der Clusterstrategie, die eine Konzentration insgesamt auf drei oder vier „Kompetenzfelder“ vorsieht. Bei Beantwortung der Frage, welches der derzeit

definierten 12 Kompetenzfelder künftig in stärkerem Maße in den Genuss staatlicher Förderung kommen sollten, könnte ein wettbewerbliches Verfahren zur Anwendung kommen. Dies wäre allerdings nur dann sinnvoll, wenn entsprechende Anreize, d.h. staatliche Fördermittel, für die Clusterförderung bereitgestellt würden.

19. Wie kann verhindert werden, dass es nicht zu einer Vermischung getrennter Förderaufgaben, wie der Mittel für Strukturförderung und der Mittel für den ländlichen Raum kommt?

Die sachliche und räumliche Abgrenzung von „Förderaufgaben“ unterliegt einer im Zeitablauf wandelbaren, nur begrenzt sachlogisch begründeten Konvention. Insoweit spricht eigentlich nichts gegen eine Vermischung bislang als „separat“ eingestufte Förderaufgaben. Eine Verlagerung von Fördermitteln des EFRE in den ländlichen Raum in der neuen Förderperiode wäre aber, obschon im Prinzip durch die neuen Förderleitlinien ermöglicht, unter dem Gesichtspunkt einer zweckmäßigen innovations- und wachstumspolitischen Prioritätssetzung kaum zu begründen. Sie ist auch ausgleichspolitisch nicht sinnvoll (vgl. auch Frage 22).

Während in der laufenden Förderperiode beim EFRE förderungswürdige Maßnahmen nur innerhalb eines räumlich eng umrissenen Gebietes durchgeführt werden dürfen, unterliegt die Förderung gemäß den Kriterien nach EAGLF und FIAF keiner solchen räumlichen Regelung. Somit kann ein agrarisch arbeitender Betrieb oder eine infrastrukturelle Maßnahme (beispielsweise Flora-, Fauna-, Habitatgebiete) aus einem der Fonds gefördert werden.

Im Gegensatz zu der Förderung in den Ziel 1-Gebieten werden in Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Ziel 2-Förderung ausschließlich Geldmittel aus dem EFRE- und dem ESF-Fond benutzt. In den kleineren Förderprogrammen wie Leader+ und „Entwicklung des ländlichen Raumes und Umstrukturierung des Fischereisektors außerhalb von Ziel 1“ werden EAGFL-Mittel eingesetzt. Es sei darauf hingewiesen, dass für die ländlichen Gebiete, die bis Ende 1999 an der Ziel-5b-Förderung teilnahmen, die Möglichkeit besteht, Förderung aus dem Ziel-2- Programm in Anspruch zu nehmen. Für diese Gebiete besteht bis zum Auslaufen dieser Förderperiode durch die Fördermaßnahme 4.3 „Integrierte Entwicklung ländlicher Gebiete“ folgende Maßnahmen durchzuführen:

- Dorferneuerung und –entwicklung einschließlich der Umnutzung ehemals land- und forstwirtschaftlich genutzter Bausubstanz insbesondere

zur Verbesserung der Voraussetzungen für neue wirtschaftliche Aktivitäten,

- Naturschutz und Landschaftspflege als Voraussetzung zur Stärkung eines nachhaltigen Tourismus im ländlichen Raum sowie
- Verbesserung der Umweltinfrastruktur im Bereich Wasser und Abfall.

Solange eine Doppelsubventionierung nicht vorgesehen ist, ist ökonomisch nicht zu erkennen, welche negativen Effekte aus einer solchen Vermischung der Finanzinstrumente entstehen.

In der neuen Förderperiode lassen sich die obigen Maßnahmen über diesen Weg nicht mehr durchzuführen. Die Ziele, die bisher in den Programmen Interreg, URBAN, EQUAL, und LEADER+ gefördert worden sind, werden unter dem neuen Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ zusammengefasst, das aus EFRE- und ESF-Mitteln finanziert werden soll. Das Ziel „Entwicklung des ländlichen Raumes und Umstrukturierung des Fischereisektors außerhalb von Ziel 1“ wird es nicht mehr eigenständig geben. Diese Gebiete werden, wenn sie im Mittelpunkt von Diversifizierungsmaßnahmen stehen, in Ergänzung und Übereinstimmung mit den Maßnahmen des neuen *Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes* (ELER) und des *Europäischen Fischereifonds* (EFF) finanziert werden.

20. Soll bei einer Ausrichtung der Strukturförderung jede Region nach objektiven sozioökonomischen Kriterien, wie Beschäftigungsabbau, Arbeitslosigkeit und Infrastrukturbedarf, beurteilt werden?

Indikatoren der angesprochenen Art sind gewiss ein wertvolles und unverzichtbares Hilfsmittel für die vergleichende Beurteilung von wirtschaftlichem Entwicklungsstand und -tendenzen von Regionen. Primär ausgleichspolitisch motivierte Interventionen berufen sich mit Vorliebe auf solche Indikatorensets. Dies trifft zum Beispiel auf die Verteilung der Mittel für die Ziel-1-Gebiete der EU in der kommenden Förderperiode zu. Zu erwähnen sind hier auch die langjährigen – letztlich allerdings sehr gemischten – Erfahrungen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Deutschland. Wir halten eine ausschließliche Orientierung an solchen Kriterien nicht für ein geeignetes Konzept für die künftige Ausrichtung der Strukturförderung in Nordrhein-Westfalen. Wenn auch sicher auf solche Indikatoren nicht ganz verzichtet werden kann, sollten auch Erwägungen über relevante Wachstums- und Innovationspotenziale in die Entscheidung über den Strukturfondseinsatz einfließen.

Einer Orientierung der regionalen Strukturförderung nach „objektiven“ sozioökonomischen Kriterien liegt in der Regel eine mechanistische Interpretation des Anspruchs auf „Einheitlichkeit der nach Lebensverhältnisse“ wie sie in Art. 72 GG festgehalten worden ist. Eine solche Vorgehensweise ist jedoch nicht unproblematisch, da sich das Potential einer regionalen Wirtschaft kaum adäquat durch einige wenige Indikatoren – die angesprochene Gemeinschaftsaufgabe orientiert sich an fünf Indikatoren – beschreiben lässt. Neben den messbaren Kriterien, die sich statistisch erfassen lassen, beschreiben eine Vielzahl von weichen Indikatoren das wirtschaftliche Potential einer Region. Diese lassen sich kaum zufrieden stellend in ein solches Messkonzept integrieren.

Um ein Gesamturteil über regionale Entwicklungsunterschiede mithilfe der einzelnen Kriterien zu erlangen, müssen diese in einem Gesamtindex zusammengefasst werden. Dabei ergeben sich mannigfaltige datentechnische Komplikationen, die hier nicht im Einzelnen erläutert werden können. Neben der Frage der „richtigen“ Gewichtung und Normierung der Einzelkomponenten, stellt sich das Problem, in welchem Maße sich die einzelnen Kriterien gegenseitig beeinflussen (partielle Korrelation). Auch werden bei einem solchen Herangehen Interdependenzen zwischen einzelnen Regionen nicht berücksichtigt, sondern die letzteren jeweils in isolierter Betrachtung bewertet, was nicht gerade realitätsnah ist.

21. Wie bewerten Sie die bislang erfolgten europäischen Fördermaßnahmen im ländlichen Raum Nordrhein-Westfalens im Hinblick auf ihre Effizienz?

Wie im Falle der Fördermaßnahmen für das Ruhrgebiet (vgl. hierzu Frage 10) gibt es keine adäquate Informationsbasis für eine umfassende Beurteilung der Auswirkungen der Fördermaßnahmen im ländlichen Raum unter Effizienzaspekten. Über Effekte der Förderung auf Wachstum, Beschäftigung und Produktivität lässt sich wohl spekulieren. Empirisch gestützte Aussagen lassen sich hierüber nicht treffen.

Die vorliegenden Informationen zu den Maßnahmen sprechen immerhin dafür, dass diese insgesamt sinnvoll angelegt waren und die angestrebten Ziele im Großen und Ganzen erreicht haben. Informationen, welche den Schluss zuließen, einzelne Fördermaßnahmen oder die Förderung insgesamt seien ineffizient gewesen, liegen uns nicht vor.

22. Wie werden sich Ihrer Meinung nach die neuen Förderleitlinien qualitativ auf den Strukturwandel im ländlichen Raum Nordrhein-Westfalens auswirken?

Die bisherige EAGFL-Förderung läuft mit dem Ende der laufenden Förderperiode aus. Spezielle Fördermaßnahmen für ländliche Räume fallen in der neu konzipierten Strukturfondsförderung der Förderperiode 2007 – 2013 nicht mehr in den Zuständigkeitsbereich der Strukturfonds, sondern der Fonds für ländliche Entwicklung (ELER, EEF). Nach den neuen Regeln für die Gebietsabgrenzung der Ziel-2-Förderung können im Prinzip auch ländliche Räume in den Genuss von aus dem EFRE kofinanzierten Fördermaßnahmen kommen, so dies im Hinblick auf die Gesamtstrategie zur Stärkung der Innovationsstärke und Wettbewerbsfähigkeit des Landes Sinn macht. Die ESF-Förderung (Ziel 3) unterliegt in der laufenden Förderperiode ohnehin keinen räumlichen Restriktionen, in der kommenden Förderperiode gelten für die neue Ziel-2-Förderung die oben angesprochenen flexiblen Regeln für die Gebietsabgrenzung.

Zwar eröffnen die neuen Förderleitlinien somit die Möglichkeit, künftig auch Projekte im ländlichen Raum zu fördern. Eine umfangreichere Verlagerung von Fördermitteln in den ländlichen Raum erscheint aber sachlich kaum gerechtfertigt. Soweit wirklich ein Förderbedarf besteht, könnte dieser durchaus auch aus dem ELER abgedeckt werden. Wir erwarten keine wesentlichen Impulse für die qualitative Entwicklung des ländlichen Raums von der künftigen EFRE-gestützten Förderung.

Bei der Diskussion von Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum sollte man grundsätzlich im Auge behalten, dass das bevölkerungsstarke und dicht besiedelte Bundesland Nordrhein-Westfalen ganz überwiegend aus Bevölkerungsballungsräumen, hoch verdichteten Kreisen im Umland der Ballungszentren und Kreisen mit starken Verdichtungsansätzen besteht. Die eigentlichen ländlichen Kreise haben, gemessen am Bevölkerungs- und Gebietsanteil, dagegen nur periphere Bedeutung. Das Umland der Ballungszentren befindet sich im Allgemeinen in einer günstigen wirtschaftlichen Situation. Ein kritisches Problem ungünstiger Entwicklungen ländlicher Räume gibt es, anders als in den nord- und in den ostdeutschen Bundesländern, in NRW nicht.

23. Wie stellt sich die Zukunft der EU-gestützten Strukturpolitik NRW aus Sicht jener Regionen dar, die nicht zu den Ziel 2-Regionen zählen, sich aber nun genau wie diese im Sinne der Ziele von Lissabon und Göteborg auf die Anforderungen eines globalisierten Wettbewerbs einstellen müssen?

Misst man die Wettbewerbsfähigkeit an der Innovationsstärke bzw. der Forschungsintensität der ansässigen Wirtschaft, so ist NRW insgesamt eine „Forschungsschwäche“ zu bescheinigen. Dies liegt z.T., aber nicht nur an der vergleichsweise geringen Forschungsaktivität des Ruhrgebiets. So gibt es außerhalb des Ziel 2-Gebiets neben forschungsstarken Regionen wie z.B. Aachen auch solche, deren Unternehmen sich vergleichsweise wenig mit Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten befassen (vgl. *Tabelle 1*). Die regionale Wirtschaftsförderung kann dort nur sehr daran interessiert sein, sich in Zukunft ebenfalls am Wettbewerb um Mittel der EU-gestützten Strukturpolitik beteiligen zu können.

Zu den Zielvorgaben der Lissabon-Strategie gehört das „Barcelona-Ziel“, die Investitionen in Forschung und Entwicklung in der EU bis zum Jahr 2010 auf 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) anzuheben. Zwei Drittel dieser Investitionen sollen von der Wirtschaft, ein Drittel durch den Staat aufgebracht werden. Die so definierte „Forschungsintensität“ liegt im Moment (2003) in der EU bei 1,85%, in Deutschland bei 2,56%, in NRW dagegen nur bei 1,8%. Dabei zeigte sich der Staat mit 0,7% (von angestrebten 1%) noch relativ forschungsintensiv, die Wirtschaft war mit 1,1% deutlich weiter vom gesetzten Ziel (2%) entfernt.

Untersucht man die regionale Verteilung der privatwirtschaftlichen Forschungsaktivität, wird man immer eine Differenzierung nach siedlungsstrukturellen Gebietstypen feststellen, d.h. Innovationen finden vor allem in urbanen Ballungszentren statt. Da NRW mit der Metropolregion Rhein-Ruhr über den größten städtischen Ballungsraum in Deutschland verfügt, müsste das Land in seiner Forschungsintensität weniger dicht besiedelten Bundesländern wie Niedersachsen oder Bayern klar überlegen sein.

Das Gegenteil ist jedoch der Fall, mit 2,1 % (Niedersachsen) bzw. 2,4 % des BIP übertreffen die Forschungsaufwendungen der Wirtschaft dort bereits heute die Zielsetzungen der Lissabon-Strategie. Deutscher „Champion“ ist in dieser Hinsicht die Wirtschaft in Baden-Württemberg: sie investiert mehr als 3,1 % des BIP in Forschungsaktivitäten. Diese Zahlen geben Aufschluss über die Innovationsstärke der NRW-Wirtschaft im Wettbewerb der Regionen in Deutschland. Innerhalb von NRW ist sicher in hohem Maße die geringe Forschungsleistung des Ruhrgebiets für die Forschungsschwäche des Landes verantwortlich: die Ruhrwirtschaft verwendet nur 0,6 % des BIP für die Forschung. Jedoch liegt z.B. der Raum Düsseldorf mit lediglich 1 %

des BIP ebenfalls deutlich unter den in Lissabon bzw. Barcelona vorgegebenen Zielen.

Tabelle 1

Interne F&E-Ausgaben in Unternehmen Nordrhein-Westfalens und ausgewählter städtischer Agglomerationen, 2001

Forschungsstätten von Unternehmen	Verarbeitendes Gewerbe	Chemische Industrie	Maschinenbau	H. v. Büro-masch., DV-Geräten u. -einr., Elek., Fuu.	Fahrzeugbau	Insgesamt
F&E-Ausgaben in Mill. €						
Nordrhein-Westfalen	4 497	1 797	620	593		4 949
Aachen ¹	182	35	14	35		391
Bielefeld	79		40		0	80
Düsseldorf ²	572	303	38	47	74	616
Köln-Bonn ³	1 380	797	104	52	364	1 409
Münster	28		2	2	0	28
Paderborn	78		3	30	0	89
Ruhrgebiet	515	132	72	203	21	597
Wuppertal-Bergisches Land	288	63	58	101	32	289
F&E-Ausgaben je Einwohner in €						
Nordrhein-Westfalen	249,1	99,5	34,3	32,8		274,2
Aachen ¹	328,9	62,6	25,6	63,3		705,3
Bielefeld	242,6		123,9		0,0	248,5
Düsseldorf ²	374,9	198,3	24,7	31,1	48,7	403,9
Köln-Bonn ³	683,8	394,7	51,5	25,6	180,6	698,2
Münster	104,0		8,2	6,0		104,2
Paderborn	265,9		10,3	101,2		302,3
Ruhrgebiet	113,9	29,3	15,9	44,9	4,7	132,2
Wuppertal-Bergisches Land	288,4	63,2	58,2	101,1	32,0	289,4

Quelle: Sonderauswertung Stifterverbands für die deutsche Wirtschaft. – ¹RVR ohne Kreis Wesel und den Ennepe-Ruhr-Kreis. – ²Aachen: Stadtkreis und Landkreis; Düsseldorf: kreisfreie Stadt Düsseldorf, Kreise Mettmann und Neuss; Köln-Bonn: Bonn, Köln, Leverkusen, Rhein-Sieg-Kreis; Wuppertal-Bergisches Land: Ennepe-Ruhr-Kreis, Remscheid, Solingen, Wuppertal. – ³Ohne Forschungsstätten der Institutionen für Gemeinschaftsforschung

Die von der EU-Kommission vorgesehenen Aktionsleitlinien für den Zeitraum ab 2007 sehen den Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung vor allem in Wirtschaftsbereichen und Regionen vor, die ein *hohes Wachstumspotenzial* erkennen lassen. Gerade die außerhalb des Ruhrgebiets gelegenen großstädtischen Ballungszentren in NRW könnten sich diesen Vorgaben zufolge für ausgewählte Förderprojekte empfehlen. Allerdings ist hierbei dringend anzuraten, wirklich nur ausgewählte, perspektivisch auch ohne Förderung tragfähige Projektvorhaben zu unterstützen, um *keine neuen Abhängigkeiten von staatlichen Mitteln* entstehen zu lassen. Bei der wettbewerbsorientierten Vergabe sollte gerade auch auf die absehbare eigene finanzielle Tragfähigkeit der ausgewählten Vorhaben nach Ablauf einer angemessenen Förderfrist geachtet werden.

24. Die Herausbildung technologieorientierter Cluster bildet einen wichtigen Förderansatz des aktuellen NRW Ziel2-Programms. Dabei wird angestrebt, in diese Cluster neben Unternehmen – inkl. Zulieferer und Abnehmer – auch Hochschulen, anwendungsorientierte Forschungsinstitute und Verwaltungseinrichtungen einzubeziehen. Wie ist der Erfolg dieser Strategie einzuschätzen? Wo haben sich erfolgreiche Cluster herausgebildet? Sollte diese Strategie beibehalten werden?

Grundsätzlich ist zwischen den in der *wirtschaftlichen Realität zu beobachtenden* „Clustern“ von Unternehmen, Dienstleistern, intermediären Institutionen und Forschungseinrichtungen als empirisches Phänomen zu unterscheiden und den von der *Politik definierten ideellen Clusterprojekten*, die auf der Identifikation eines räumlich und sachlich definierten Objektes staatlicher Förderung basieren und eine handlungsleitende Funktion erfüllen. Dieses soll sich – so die Hoffnung der Förderer – langfristig zu gesamtwirtschaftlich relevanten „empirischen Clustern“ entwickeln.

Der hiermit angesprochene gravierende Unterschied zwischen dem wirtschaftlichen Clusterphänomen und dem handlungsorientierten politischen Clusterkonzept wird in der wirtschaftspolitischen Alltagssprache oft verwischt. Faktisch finden sich in allen entwickelten Marktwirtschaften vielfache Cluster von Unternehmen und unternehmensrelevanten Einrichtungen, darunter solche, die auf fortgeschrittenen Technologien basieren, aber auch solche, für die konventionelle Technologien bestimmend sind. Diese Cluster haben sich in der Regel im Ergebnis des Wettbewerbsprozesses herausgebildet und sind – in Marktwirtschaften – nicht primär Resultat staatlichen Handelns.

Kein Zweifel besteht aber daran, dass der Staat die Entwicklung räumlicher Konzentrationen von Unternehmen einer bestimmten Branche oder Branchengruppe auf vielfache Weise fördern (oder behindern) kann. Hier setzt das in der Fragestellung angesprochene Clusterkonzept an. Die Förderung technologieorientierter Cluster ist in der Tat in jüngster Zeit zum *Paradekonzept einer innovationsorientierten Strukturpolitik* avanciert und hat die politischen Entscheidungsträger wohl in allen OECD-Ländern zu entsprechenden Fördermaßnahmen animiert.

Am Ursprung des innovationspolitischen Clusteransatzes stehen positive Entwicklungserfahrungen von aufstrebenden High-Tech-Regionen vornehmlich der Vereinigten Staaten, darunter insbesondere des Silicon Valley und – mit Abstrichen – der Route 125 im Umfeld des MIT (vgl. Saxenian 1996). Eine Zusammenführung unternehmerischen Engagements in High-

Tech-Sektoren, von einschlägiger Forschungskompetenz der Hochschulen und Forschungseinrichtungen, gemeinschaftlicher Initiativen von Kommunen, Banken, Kammern und Verbänden und gegebenenfalls staatlicher Wirtschaftsförderung, kann, so die Grundidee des Clusterkonzepts, maßgeblich zur Herausbildung und zum wirtschaftlichen Aufstieg regionaler Cluster beitragen.

Das Clusterkonzept fand in der regional- und innovationsökonomischen Forschung, nicht zuletzt auch in der Wirtschaftsgeographie sehr breite Aufmerksamkeit (z.B. Ratti, Bramanti, Gordon 1997; Swann, Prevezer, Stout 1998; Sternberg 1995; Brenner 2004) und wurde unter unterschiedlichen Aspekten – innovative Milieus, Industrial Districts, Cluster, Kompetenzfelder – behandelt, wobei es zu der eingangs angesprochenen Vermengung der Betrachtungsperspektiven kam. Vor allem die industrieökonomisch inspirierten Arbeiten von Michael Porter (1998, 2000) haben dazu beigetragen, das Clusterkonzept zu popularisieren und einem breiten Leserkreis nahe zu bringen.

In der Tat sprechen gute ökonomische Gründe für starke positiven Wirkungen von Clustern: z.B. Synergieeffekte sich ergänzender Marktakteure, günstige Bedingungen für den Technologiespillover und Präsenz einer kritischen Masse qualifizierten Personals. Das Cluster-Phänomen an sich ist allerdings keineswegs eine neue Erscheinung, die erstmals Ende des 20. Jahrhunderts aufgetreten wäre. Auch bei den bereits von Alfred Marshall (1927: 285) beschriebenen „Industrial Districts“ handelte es sich um Cluster, die auf den damals fortgeschrittenen Technologien basierten.

Der Erfolg von Clusterkonzepten in der deutschen Strukturpolitik wurde unseres Wissens bisher kaum systematisch untersucht, was angesichts des Gewichts überrascht, welches derartige Ansätze in der deutschen Wirtschaftsförderung inzwischen einnehmen. Urteile über den Erfolg von Clusterstrategien stützen sich somit auf Fallstudien und intuitive Einschätzungen.

Misstrauen erweckt die derzeit in Deutschland und Europa zu beobachtenden „Inflationierung“ des Clusterkonzepts (vgl. Frage 17). Vielfach drängt sich der Eindruck einer beliebigen Beförderung aller möglichen regionalen Einheiten zu förderwürdigen Clustern auf, denen es an einer angemessenen sachlichen und handlungslogischen Fundierung mangelt. Auf diese Weise gerät ein an sich viel versprechendes Politikkonzept bei der interessierten Öffentlichkeit, deren Mitwirkung bei der Umsetzung sinnvoller Clusterkonzepte von entscheidender Bedeutung ist, leicht in Misskredit.

Als (ausgewählte) Beispiele erfolgreicher Clusterförderung lassen sich demgegenüber anführen:

- die im Zuge des seinerzeit durch das BMBF ausgeschriebenen Bioregio-Wettbewerbs geförderten Biotechnologiecluster, hierunter an prominenter Stelle der in NRW beheimatete Verbund „Bioriver – Life Science im Rheinland“ (Köln, Bonn, Düsseldorf, Leverkusen, Aachen und Jülich);
- die Entwicklung des Elektronikclusters nach dem Zweiten Weltkrieg in München, das nicht zuletzt dank der Anstrengungen der bayrischen Staatsregierungen seine Vitalität *trotz* der großen Strukturumbrüche in der Elektronikindustrie und der globalisierungsbedingten Produktionsverlagerungen bis in die Gegenwart hinein bewahrt hat; jüngstes Beispiel für seine Attraktivität ist die Ansiedelung des europäischen Forschungshauptquartiers von General Electric im Münchner Raum;
- die erfolgreiche Umstrukturierung des Carl-Zeis-Jena-Komplexes unter der Ägide von Lothar Späth;
- der Aufbau des Mikroelektronik-Clusters in Dresden und des Automobilclusters im Zwickauer Raum, deren Entwicklung wie im Falle Jenas durch die besondere Ausgangslage in Ostdeutschland geprägt war;
- schließlich ist die Entwicklung Dortmunds zum entwicklungsfähigen Mikrosystemtechnik-Zentrum im Umfeld von Universität und Technologiepark hervorzuheben.

In allen Fällen haben sich Marktprozesse und staatliches Engagement sinnvoll ergänzt. Im Fall der ostdeutschen Cluster waren allerdings Subventionen beträchtlichen Ausmaßes im Spiel, die sich im Nachhinein angesichts der speziellen Umbruchsituation in den neuen Bundesländern als gerechtfertigt erwiesen haben.

Das Dortmunder Beispiel zeigt, dass sich von langer Hand vorbereitete und über viele Jahre hinweg vorangetriebene Anstrengungen zur Förderung einer technologieorientierten Clusterbildung letztlich auszahlen können. Die Dortmunder Entwicklung ist natürlich nicht einfach ein Produkt der in jüngster Zeit aufgelegten Kompetenzfeldstrategie, sondern ihre Wurzeln gehen viel weiter in die Vergangenheit zurück, in eine Zeit, in der „Clusterstrategien“ noch längst nicht zum Modekonzept der Wirtschaftsförderung avanciert waren. Freilich sollte man im Dortmunder Fall eines nicht übersehen: Die Dortmunder Mikrosystemtechnik ist noch längst nicht zu einem High-Tech-Cluster europäischen Rangs aufgestiegen. Es sind allerdings viel versprechende Strukturen entstanden, deren weitere Entfaltung auch mit staatlichem Engagement unterstützt werden sollte.

Der im Rahmen der bisherigen Ziel-2-Förderung verfolgte Clusteransatz ist vernünftig und sollte im Prinzip weiter verfolgt werden. Wir raten allerdings zu einer Konzentration der Anstrengungen auf ausgewählte Cluster, denen ein größeres Entwicklungspotenzial zu bescheinigen ist (vgl. hierzu Frage 17 und 18).

25. Mehr oder weniger zeigt sich, dass in unserer (Vor)wissensgesellschaft nicht das Wissen als solches knapp ist, sondern die Fähigkeit, dieses Wissen anwendungsorientiert zu nutzen. Insofern kommt es neben der weiteren Fortentwicklung des Wissens vor allem darauf an, die Arbeits- und Bildungsstrukturen darauf auszurichten, das akkumulierte Wissen in die Breite zu tragen und sodann auch in der gesamten Breite abzurufen. Welchen Beitrag kann und sollte die zukünftige EU-gestützte Strukturpolitik NRWs hierzu leisten?

Diese Frage spricht ein für die Innovationspolitik im Allgemeinen und die künftige unter der Ziel-2-Förderung aufzubauende Förderkulisse im Besonderen zentrales Problem an. Es geht um die Beziehungen zwischen Bildungs- und Wissenschaftssystem auf der einen und dem Wirtschaftssektor auf der anderen Seite. Speziell geht es auch um die Frage, wie Bildungsstrukturen in der Wissensgesellschaft beschaffen sein sollten. Hinzuzufügen wäre die Dimension des demographischen Wandels: Wie können die Potenziale der älteren Menschen in Wirtschaft und Gesellschaft künftig zur Geltung gebracht werden und mögliche negative Folgen der demographischen Verschiebungen für Innovation und wirtschaftliche Dynamik kompensiert werden?

Die Auffassung, dass heute Wissen als solches nicht knapp sei, sondern es nur an einer besseren Anwendung fehle, teilen wir nur bedingt. Der rapide Erkenntnisfortschritt in der Grundlagenforschung ist bekannt. Wer hier nicht an der Spitze mithält, fällt aus globaler Sicht schnell in Zweitklassigkeit und Provinzialität zurück. Die deutschen Universitäten nehmen heute in den Naturwissenschaften leider längst nicht mehr die Spitzenposition ein, die sie vor 100 Jahren, in der Wilhelminischen Ära innehatten. Die Tatsache, dass sich jüngst mit der RWTH Aachen in der Exzellenzinitiative nur eine Universität aus NRW in der Spitzengruppe deutschen Universitäten platzieren konnte, zeigt, dass auch das Land speziell auf diesem Gebiet Einiges nachzuholen hat.

Die vornehmlich im Wirtschaftssektor stattfindende angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung besitzt Schlüsselbedeutung für die künftige Wettbewerbsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Wirtschaft. Nicht zuletzt hängt die künftige Platzierung NRWs in den High-Tech-Branchen bzw.

sein Part auf den relevanten Zukunftsmärkten von der F&E des Wirtschaftssektors ab. Die derzeitige im Vergleich der deutschen Bundesländer niedrige Forschungsintensität NRWs von gerade einmal 1,8 % in 2003 (Deutschland: 2,6 %; Barcelona-Ziel für 2010: 3,0 %) zeigt, dass es zunächst einmal einer verstärkten Wissensproduktion bedarf (vgl. auch Lageman et al. 2005b).

Um den Wissenstransfer aus den Hochschulen ist es in Deutschland und NRW zweifellos nicht immer zum Besten bestellt, was freilich nicht heißt, dass es hier nicht auch sehr gute Einzelbeispiele gäbe. Die deutschen Bildungsstrukturen sind in erheblichem Maße reformbedürftig. Die Diskussion um die unbefriedigenden Resultate der Pisa-Studien weist auf handfeste Defizite im Bereich der allgemein bildenden Schulen. Erheblicher Reformbedarf besteht aber sicher auch im Bereich der beruflichen Erstausbildung – trotz der nach wie vor vorhandenen Stärken des dualen Systems der Berufsbildung. Schließlich das sog. „life-long learning“: Einsicht in die Notwendigkeit lebenslangen Lernens besteht sicher auf allen Seiten, überzeugende Konzepte fehlen indessen weithin, von deren praktischer Realisierung ganz zu schweigen.

Die EU-Strukturfondsförderung, insbesondere der Sozialfonds, bietet hier eine Fülle von interessanten Ansatzpunkten für sinnvolle Fördermaßnahmen im Bereich von Bildung und Qualifikation. Angefangen von der generellen Orientierung der Strukturfonds auf die Ziele von Lissabon und Göteborg bis hin zu den Themenlisten in den Verordnungen zum ESF, EFRE und (freilich ohne Bedeutung für NRW) zum neu geschaffenen Kohäsionsfonds finden sich eine Fülle von Ansatzpunkten für die nationalen Förderprogramme. Die programmatischen Vorlagen für eine entsprechende Ausrichtung der EU-gestützten Strukturpolitik sind somit vorhanden. Abzuwarten bleibt, ob und inwieweit in den Mitgliedsstaaten die praktischen Konzepte und Projekte entwickelt werden, die notwendig sind, um die ambitiöse Programmatik der Strukturfonds umzusetzen. Die sich in NRW abzeichnende starke Betonung von Innovation und Qualifikation ist aus unserer Sicht in diesem Zusammenhang voll zu unterstützen. Ob diese Orientierung in ein überzeugendes Projektportfolio umgesetzt wird, wird sich indessen erst nach Vorliegen der OPs (OP des Landes für EFRE, OP des Bundes für ESF) beurteilen lassen.

26. Das aktuelle Ziel 2-Programm benennt vier Maßnahmenswerpunkte: 1. Unternehmens- und Gründungsfinanzierung, 2. Innovation und Kompetenzentwicklung, 3. Innovationsorientierte Infrastrukturentwicklung und 4. Zielgruppenorientierte Förderung (worunter z.B. ländliche und städtische Problemgebiete gefasst werden). Ist es sinnvoll, diese aktuellen Schwerpunkte auch zu den Schwerpunkten der Förderperiode 2007-2013 zu machen?

Grundsätzlich wird eine ähnliche Schwerpunktlegung auch in der kommenden Förderperiode möglich sein. Die Leitlinien „Stärkung der Anziehungskraft Europas und seiner Regionen für Investoren und Arbeitskräfte“, „Förderung von Wissen und Innovation“ und „Mehr und bessere Arbeitsplätze“ lassen zunächst keine grundsätzliche Abkehr von den Schwerpunkten des Ziel 2-Programms erkennen. Allerdings wird es zu Veränderungen der „Förderphilosophie“ kommen, die z.T. auch den Empfehlungen der aktualisierten Zwischenevaluation des Ziel 2-Programms 2000-2006 entsprechen (MR Gesellschaft für Regionalberatung 2005).

Die *Unternehmens- und Gründungsfinanzierung* wird sich sehr stark auf Gründungen und Kooperationen in Umfeld von Forschungsinstituten konzentrieren, wobei - wie in der Zwischenevaluation empfohlen - eine Schwerpunktverlagerung von der Zuschussgewährung zur Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln (z.B. privates Beteiligungs- und Risikokapital, Darlehensfonds) zu erwarten ist. Die Evaluatoren empfehlen darüber hinaus, die „...Mittelstandsförderung auf einem hohen Niveau zu behalten, sie jedoch stärker als bisher auf spezifische Zielgruppen auszurichten“ (MR Gesellschaft für Regionalberatung 2005: 157). Dies wird mit der stärkeren Fokussierung auf innovative KMU geschehen. Technologieorientierte Gründungen finden im aktuellen Ziel 2-Programm offenbar nicht ausreichend Berücksichtigung. Insbesondere empfehlen die Evaluatoren, neben Gründungen aus Hochschulen auch Spin-Offs aus anderen öffentlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen zu unterstützen. Die neuen Förderleitlinien legen auf diese Fördertatbestände einen besonderen Wert, was auch aus unserer Sicht sehr zu empfehlen ist.

Die Förderung von *Innovationen* sollte nach Meinung der Evaluatoren in der neuen Programmperiode ein zentrales Gewicht haben. Dieser Auffassung schließen wir uns an. Offensichtlich trägt gerade die Anreizsetzung zur Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen bei. Des Weiteren sind Maßnahmen zur Netzwerkbildung zwischen technologieorientierten

Unternehmen sowie spezielle Darlehen für technologieorientierte Vorhaben von KMU zu empfehlen.

Bei der *Kompetenzentwicklung* sollte einerseits noch stärker als bisher nach den bereits vorhandenen, förderfähigen Strukturen gefragt werden. Das trifft auch und gerade auf die Förderung wirtschaftlicher Cluster zu. Sicher macht es Sinn, solche Kompetenzen, die sich z.B. in Form sektoraler Schwerpunkte oder auf Grund erkennbarer Netzbildungen nachweisen lassen, durch Schaffung optimaler örtlicher Rahmenbedingungen zu unterstützen. Letztendlich können aber nur die auf dem Markt agierenden Akteure darüber entscheiden, was marktfähig ist und was nicht. Ein „Masterplan“ zur Entwicklung der regionalwirtschaftlichen Kompetenzen macht daher wenig Sinn.

Die *innovationsorientierte Infrastrukturentwicklung* gehört insofern zu einer zukunftsorientierten Strategie der regionalen Wirtschaftsförderung, als sie durch die Bereitstellung erstklassiger Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie Anregungen zum Wissenstransfer und zur Vermarktung örtlich generierten Wissens zur regionalen Wettbewerbsfähigkeit beitragen kann. Nicht überbewertet werden sollte dagegen der Beitrag materieller Infrastrukturen, z.B. in Form von Technologie- und Gründerzentren, zur Generierung innovativer Milieus. Wichtiger sind persönliche Fähigkeiten, die inner- wie außerhalb von Gründerzentren zur Entwicklung marktfähiger Produkte führen können. Die Nutzung dieser Fähigkeiten kann z.B. durch die Förderung des Zugangs zu Forschungsdiensten unterstützt werden. Nach sorgfältiger Prüfung kann auch die Bereitstellung von Betriebsflächen, z.B. zum Zweck der räumlichen Konzentration, zu den Maßnahmen der innovationsorientierten Infrastrukturentwicklung gehören, allerdings nur zur Förderung nachweislich vorhandener Potenziale.

Die *zielgruppenorientierte Förderung* umfasst innerhalb des Ziel 2-Programms Maßnahmen, die sich an zwei Bevölkerungsgruppen (Frauen und Jugendliche ohne Arbeitsplatz) sowie zwei Raumtypen (städtische Problemgebiete und ländliche Gebiete) richten. Die Förderung des Humankapitals und der Erwerbsbeteiligung, d.h. die Verbesserung der individuellen Chancen auf dem Arbeitsmarkt, ist ohne Zweifel ein zentraler Schlüssel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einer Region. Schon im laufenden Ziel-2- und Ziel-3-Programm gehören arbeitsmarktbezogene Fördermaßnahmen zu den Querschnittszielen. Die neue Kohäsionsstrategie weist den arbeitsmarkt- bzw. humankapitalorientierten Zielen den Stellenwert einer eigenen Förderleitlinie zu. Territoriale Aspekte der städtischen Gebiete und des ländlichen Raums finden weiterhin Berücksichtigung. Die neue Gliederung nach arbeitsmarktpolitischen und territorialen Aspekten ist sicher sinnvoller als die Definition eines „Sonderschwerpunkts“ für verschiedene Zielgrup-

pen. Nichtsdestotrotz war die Auswahl der Zielgruppen bereits im Ziel-2- und Ziel-3-Programm sinnvoll. Auch in der kommenden Förderperiode sollte diesen Fördertatbeständen eine hohe Aufmerksamkeit zukommen.

Die Förderleitlinie „Mehr und bessere Arbeitsplätze“ verspricht eine direktere und umfassendere Humankapitalorientierung der Strukturpolitik. Dabei sollte es insbesondere um eine Förderung von Investitionen der Unternehmen, vor allem der KMU, gehen.

Schon die Schwerpunktlegung innerhalb des aktuellen Ziel 2-Programms war Ausdruck eines *beachtlichen Entwicklungsprozesses der Strategien und Vorgehensweisen* im Rahmen der europäischen Strukturfonds. So konnte im Ruhrgebiet nach den umfangreichen Flächenrecycling-Vorhaben der 80er und 90er Jahre ein Umfeld für zukunftsorientierte Nutzungen entstehen. Allerdings zeigt sich, dass die Entstehung innovativer Milieus kaum „planbar“ ist. Die Vorgaben der EU-Kommission für die neue Förderperiode schaffen – bei unveränderter Höhe der finanziellen Unterstützung – die Voraussetzungen dafür, dass bei der Fortsetzung des Erneuerungsprozesses weitere Fortschritte bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen erzielt werden.

Literatur

- Augurzky, B. und U. Neumann (2005), Ökonomische Ressourcen älterer Menschen. Regionalwirtschaftliche und fiskalische Effekte einer Förderung der Seniorenwirtschaft in Nordrhein-Westfalen. *RWI:Materialien 19*. Essen.
- Benzler, G. und R. Wink (2004), Regionale Innovationspole: Schlüssel zu mehr Wachstum in Deutschland? *List-Forum für Wirtschafts- und Sozialpolitik* (30)3: 253-270.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziale (2005), Erster Bericht zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgelegt. B MAS, Berlin, <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/root,did=109764.html>.
- Brenner, T. (2004), *Local Industrial Cluster. Existence, Emergence, Evolution*. London und New York: Routledge.
- Budde, R., H. Schrupf und G. Urfei (2001), Gibt es noch ein Ruhrgebiet? *Schriften und Materialien zur Regionalforschung 6*. RWI, Essen.

- EU – Europäische Union (2004a), Die Kohäsion am Wendepunkt 2007. Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der Kohäsionspolitik (Zeitraum 2007-2013). *Inforegio, Mitteilungsblatt 2004*. EU, Brüssel.
- EU – Europäische Union (2004b), Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds (von der Kommission vorgelegt). KOM(2004)492 endgültig; 2004/0163(AVC), EU, Brüssel.
- EU – Europäische Union (2004c), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (von der Kommission vorgelegt). KOM(2004)495 endgültig, 2004/0167 (COD), 14.7.2004. EU, Brüssel.
- EU – Europäische Union (2004d), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds (von der Kommission vorgelegt). KOM(2004)493 endgültig, 1004/0165 (COD), 14.7. 2004. EU, Brüssel.
- EU – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005a), Mitteilung der Kommission: Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung. Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013. KOM(2005) 299, EU, Brüssel.
- EU – Europäische Union (2005b), Commission Working Document 10/11/2005. Draft. Commission Regulation (EC) No .../.. of [...] setting out detailed rules for the application of Council Regulation (EC) N° .../... laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and Regulation (EC) N° .../... of the European Parliament and of the Council on the European regional Development Fund. EU, Brüssel.
- Lageman, B. et al. (2005a), Strukturwandel ohne Ende? Aktuelle Vorschläge zur Revitalisierung des Ruhrgebiets und ihre Bewertung. *RWI:Materialien 20*. Essen.
- Lageman, B. et al. (2005b), Zu wenig Forschung und Entwicklung? Ursachen und Implikationen der Forschungslücke der nordrhein-westfälischen Wirtschaft. Studie für das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. RWI Essen und SV Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft. *RWI: Projektberichte*. Essen.
- Landtag Nordrhein Westfalen (2005a), Bilanz der Förderung durch die EU-Strukturfonds und Planung der Landesregierung für die finanzielle Vorschau 2007 bis 2013. Bericht der Landesregierung. Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie. Vorlage 14/0037. Düsseldorf.
- Landtag Nordrhein Westfalen (2005b), Strukturförderpolitik für NRW 2007-2013 – Den Strukturwandel weiter erfolgreich gestalten. Antrag der Fraktion der SPD. DS 14/467. Düsseldorf.
- Marshall, Alfred (1927): *Industry and Trade*. First ed. 1919, reprint of the 2nd ed.. Macmillan and Co., London.
- MWA – Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2004), *Strategische Handlungsfelder in Nordrhein-Westfalen*. Studie des Instituts für Arbeit und Technik.

- Projektteam: D. Rehfeld, S. Gärtner, D. Grote Westrick, J. Muth und F. Öz. MWA, Düsseldorf.
- MR GfR – MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH (2005), Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Ziel 2-Programms 2000 bis 2006 des Landes Nordrhein-Westfalen. Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie. Delmenhorst.
- MWME – Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2006a), Eckpunkte für die Aufstellung eines Operationellen Programms (EFRE) im Rahmen eines neuen NRW-EU-Ziel 2-Programms für den Zeitraum 2007 – 2013. MWME, Düsseldorf, 17. Januar, per Internet: <http://www.wirtschaft.nrw.de>.
- MWME – Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2006b), 280 Millionen Euro für den Strukturwandel / Wirtschaftsministerin Christa Thoben: Beschäftigung und Innovation für das Ruhrgebiet. Presseinfo vom 25.01.2006. MWME, Düsseldorf.
- Neumann, U. (2005), Ökonomisch-demographische Segregationsmechanismen. Aktuelle Befunde aus der Rhein-Ruhr-Region. *RWI:Materialien* 18. Essen.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2005), EU einigt sich auf finanzielle Vorausschau 2007 – 2013. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin, unter: http://www.bundeskanzlerin.de/bk/root,did_46030.html, Abruf am 4.2.2006.
- Porter, M. (1998), *On Competition*. The Harvard Business Review Book Series. Harvard, MA: Harvard University Press.
- Porter, M. (2000), Wettbewerbsvorteile (Competitive advantage). Spitzentechnologien erreichen und behaupten. Frankfurt am Main: Campus, 6. Auflage.
- Projekt Ruhr GmbH (o.J.), Kompetenzfelder, Konzentration auf Stärken und Potenziale. Projekt Ruhr GmbH, Essen, über Internet: <http://www.projektruhr.de/index.php?mapid=68>, Abruf am 3.2.2006.
- Ratti, R., A. Bramanti and R. Gordon (eds.) (1997), *The Dynamics of Innovative Regions. The GREMI Approach*. Alderhot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Ashgate.
- Roland Berger Strategy Consultants (2001), *Neue Wirtschaft: NRW. Kompetenzfelder für das Ruhrgebiet*. Detailanalysen und Handlungsempfehlungen für die Kompetenzfelder Energie, Logistik/Verkehr, Information und Kommunikation, Medizintechnik, Neue Materialien, Mikrosystemtechnik im Ruhrgebiet. Im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. MWEV, NRW.
- RVR (o.J.), *Regionalkundliches Informationssystem des RVR zum Ruhrgebiet. Erneuerung der Wirtschaft: Kompetenzfeldwirtschaft*. RVR, Essen, http://www.ruhrgebietregionalkunde.de/homeregionalkunde/MM_28/vhome03_1.php3, Abruf: 3.2.2006
- 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.

- Saxenian, A. (1996) [1994], *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, MA, London, England: Harvard University Press.
- Scheerer, M. (2005), Die Delle ist weg. Handelsblatt vom 2. August 2005.
- 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.
- Sternberg, R. (1995), *Technologiepolitik und High-Tech Regionen – ein internationaler Vergleich*. Münster: LIT Verlag.
- Swann, G.M., M. Prevezer and D. Stout (eds.) (1998), *The Dynamics of Industrial Clustering. International Comparisons in Computing and Biotechnology*. Oxford: Oxford University Press.