

Positionspapier

# Herausforderungen einer europäischen Regionalpolitik zum Beginn von "Horizon 2020"

Fraunhofer-Institut für System-  
und Innovationsforschung ISI



© istockphoto.com

Karlsruhe  
April 2013

Knut Koschatzky, Thomas Stahlecker, Henning Kroll,  
Emmanuel Muller, Esther Schricke, Andrea Zenker

## Herausforderungen einer europäischen Regionalpolitik zum Beginn von "Horizon 2020"

Seit der Schaffung des europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Jahr 1973 hat die Regionalpolitik in einer wachsenden Europäischen Gemeinschaft durch die Strukturförderung eine wichtige Rolle zum Ziel beigetragen, Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Regionen Europas aneinander anzugleichen. Dabei standen über mehrere Jahrzehnte die ausgleichspolitischen Zielsetzungen einer klassischen Regionalpolitik im Mittelpunkt. Im Bereich der EU-15 lassen sich konvergente Entwicklungen in den Staaten erkennen, die einen Großteil der Mittel aus der Strukturförderung erhalten haben. Dennoch bestehen nach wie vor deutliche Unterschiede in den Einkommens- und Lebensbedingungen, die sich jüngst durch die Wirtschaftskrise wieder verstärkt haben. Auch zwischen den europäischen Regionen ist ein Konvergenzprozess zu beobachten, der aber an Dynamik verloren hat. Insgesamt haben sich durch die Integration der ost- und südosteuropäischen Beitrittsländer die Einkommensdisparitäten in Europa deutlich erhöht, da in diesen Staaten meist nur wenige Wachstumsregionen existieren, deren gesamtwirtschaftlicher Konvergenzbeitrag gering ist. Daher stellen Kohäsion und regionaler Ausgleich nach wie vor eine zentrale europäische Aufgabe dar.

Ausgehend von wissenschaftlichen Erkenntnissen, dass räumliche Nähe im Austausch neuen Wissens ein bedeutender Katalysator ist und enge Wechselwirkungen zwischen der Wissensinfrastruktur einer Region und ihrer wissenschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit bestehen, avancierte die 'Region' zum Interessensobjekt in

der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik. Während bis Anfang des 21. Jahrhunderts Forschungs- und Innovationspolitik zwar die Region als Aktionsplattform nutzte, aber nicht regionalpolitisch dachte, haben sich diese Politiken und ihre Ziele in den folgenden Jahren enger mit der Regionalpolitik vernetzt. Auf der europäischen Ebene wurde die Innovationspolitik (und mit Blick auf den Europäischen Forschungsraum auch die Forschungspolitik) ein wesentliches Element in der regionalen Strukturförderung.

Seit dem 7. Rahmenprogramm ist diese neue Dimension in das politische Spektrum der Regionalförderung gerückt. Vor allem in den Wettbewerbs- und Beschäftigungsregionen, aber auch in den Konvergenzregionen wurden merkbare Teile der Strukturförderung an innovationspolitische Ziele gekoppelt. Diese Bindung ist in der neuen Förderperiode 2014-2020 ("Horizon 2020") noch stärker ausgeprägt und drückt sich in entsprechenden ex-ante Konditionalitäten für die Fixierung thematischer Ziele hinsichtlich der Implementierung von Strategien zur intelligenten Spezialisierung aus.

Zwar hat sich mit Blick auf die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus in den Regionen Europas die Erkenntnis durchgesetzt, dass Entwicklungsstrategien angepasst an die jeweiligen Ausgangsbedingungen entwickelt und implementiert werden müssen ('place based approach'). Dennoch existieren Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Politikbereichen, da regionaler Ausgleich kein Ergebnis eines auf gesamtwirtschaftlichen

Wachstums ausgerichteten staatlichen Handels ist. So ist die Schaffung neuen Wissens zur Technologie- und Wissenschaftsentwicklung an Rahmenbedingungen gebunden, die nicht überall gleichermaßen vorhanden sind. Urbane Zentren und städtisches Umland sind durch ihre Infrastrukturausstattung, durch gewachsene Netzwerke und ihre Attraktivität als Lebens- und Arbeitsraum im Vorteil. Aber auch hier existieren Differenzierungen, da sich diese Regionen im Renommee ihrer Forschungsinstitute und der Neuigkeit und Dynamik ihrer Wissensbasis unterscheiden. Wie das immer wieder gewählte Beispiel des Silicon Valley zeigt, sind diese Bedingungen nicht kopier- und transferierbar, sondern müssen durch individuelle und spezifisch angepasste Maßnahmen im Sinne eines jeweiligen Alleinstellungsmerkmals neu geschaffen werden. Dennoch gibt es in Europa eine Reihe von führenden Regionen, die sich in ihren Grundstrukturen ähneln, aber unterschiedliche Spezialisierungen aufweisen.

Das Regional Innovation Scoreboard der EU-Kommission unterscheidet mit Blick auf die Innovationsleistung vier Regionstypen: führende Regionen, Nachfolgerregionen, mäßig innovative Regionen und schwach innovative Regionen (leader, follower, moderate, modest regions). Differenziert wird jeweils noch zwischen unterschiedlichen Niveaus innerhalb der vier Regionstypen: hoch, mittel und gering. Zwischen 2007 und 2011 hat sich die Zahl der führenden Regionen von 34 auf 41 erhöht, wobei dies im Wesentlichen auf einen Anstieg des mittleren Niveaus (von neun auf 17) zurückzuführen ist. Gleichzeitig hat sich, bei jeweils konstanter Zahl aller betrachteten Regionen, die Anzahl der schwach innovativen Regionen von 62 auf 52 verringert. Diese Angaben zeigen, dass Übergänge zwischen den Regionstypen möglich und Beispiele vorhanden sind, wie solche Übergänge gelingen können. Das Regional Innovation Scoreboard analysiert zwar, welche Aspekte regionaler Wettbewerbsfähigkeit in den einzelnen Regionstypen bedeutend sind, trifft aber keine Aussagen zu politischen Maßnahmen, die zu den Übergängen beigetragen haben.



Mit Blick auf die nächste Förderperiode stellen sich vor diesem Hintergrund aus Sicht des Fraunhofer ISI mehrere **Fragen**:

1. Wie können Regionalpolitik besser mit Forschungs- und Innovationspolitik vernetzt und koordiniert und Zielkonflikte zwischen diesen Politiken reduziert werden?
2. Wie können Nachfolger-Regionen zu führenden Regionen gemacht werden, um die Zahl der nationalen und europäischen Wachstumslokomotiven zu erhöhen? Welche Politikinstrumente sind hierfür geeignet?
3. Ist Intelligente Spezialisierung eine geeignete Strategie hierfür und sind alle Regionen gleichermaßen geeignet, intelligente Spezialisierungsstrategien zu entwickeln und zu implementieren?
4. Welche Aufgaben haben die schwach innovativen Regionen, die noch einen langen Entwicklungsweg vor sich haben und von denen wahrscheinlich die meisten niemals eine führende Wissenschafts- und Innovationsfunktion in ihrem jeweiligen Staat spielen werden?
5. Sollten funktionelle Räume zukünftig eine größere Beachtung bei der Innovationsförderung im Rahmen der europäischen Regionalpolitik erhalten und wie kann ein diesbezüglicher Strategie- und Implementierungsprozess aussehen?

Unsere **Antworten**:

1. Zielkonflikte zwischen ausgleichs- und wachstumsorientierten Politiken lassen sich nicht vermeiden. Es ist auch nicht zu erwarten, dass Konvergenzprozesse auf mittelfristige Sicht zu einer Niveauangleichung auf breiter Front führen. Im Wesentlichen geht es darum, Potenziale in den einzelnen Regionen zu identifizieren und diese für Wohlstand und Beschäftigung bestmöglich zu nutzen. So kann eine Regionalpolitik, die nicht nur auf klassischen Infrastrukturaufbau und Maßnahmen der sozialen Inklusion setzt, sondern auch eine 'Innovationspolitik light' verfolgt, eine ergänzende Rolle spielen. Wird sie zur Förderung von Basistechnologien und zur Schaffung einer grundlegenden Wissensinfrastruktur wie z.B. Breitbandnetze oder die Adaption neuer Technologien in den lokalen/regionalen Unternehmen gekoppelt mit entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen für die Beschäftigten eingesetzt, kann sie Entwicklungsimpulse generieren und die Wettbewerbsfähigkeit durch Nachfrageveränderungen und Einkommenseffekte erhöhen.

*Aus Sicht des Fraunhofer ISI ist eine Politik, die Konvergenz nicht durch Alimentierung, sondern durch den fokussierten Aufbau moderner Infrastrukturen der Wissensgesellschaft erreicht, nachdrücklich zu unterstützen.*

2. Dem Konzept der führenden Region ist die Tatsache inhärent, dass es sich hierbei um Regionen mit hohen FuE-Aufwendungen und damit auch mit einem überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen handelt. In der Regel ist die Finanzausstattung dieser Regionen so hoch, dass die Strukturförderung wichtige, aber zu nationalen und regionalen Fördermaßnahmen ergänzende Mittel zur Verfügung

stellt. Ansatzweise trifft dies auch auf die Nachfolgerregionen und hierbei vor allem auf die entsprechenden Regionen mit hohem Entwicklungsniveau zu. Es ist daher weniger eine Frage der Höhe des Mitteleinsatzes, als vielmehr der Passfähigkeit der Maßnahmen, weitere Entwicklungsprozesse in diesen Regionen zu stimulieren. Daher erscheint die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Maßnahmen in spezialisierten Wissenschafts-, Technologie- und Wirtschaftsbereichen hier besonders geeignet, den Übergang vom Nachfolger- zum Führungsstatus zu erreichen.

*Aus Sicht des Fraunhofer ISI ist eine Umsetzung von Strategien der intelligenten Spezialisierung insbesondere für Nachfolger- und mäßig innovative Regionen mit besonderen Entwicklungspotenzialen zu begrüßen. Dabei können vor allem solche Regionen einen Beitrag zum nationalen und europäischen Entwicklungs- und Konvergenzprozess leisten, die sich durch urbane Strukturen und eine breite Ausstattung mit Unternehmen und Einrichtungen der Wissensinfrastruktur auszeichnen.*

3. Grundsätzlich ist die Idee, durch Spezialisierung die Zahl möglicher Entwicklungsalternativen zu erhöhen und Komplementaritäten statt Parallelitäten zu schaffen, zu begrüßen. Auch vor dem Hintergrund begrenzt verfügbarer öffentlicher Mittel ist Spezialisierung eine effizienzsteigernde Strategie. Bereits durch die RITTS und RIS-Förderung in den 1990er Jahren wurden Regionen angehalten, Innovationsstrategien mit einem klaren wirtschaftlichen und technologischen Fokus und unter Einbeziehung unterschiedlicher regionaler Akteursgruppen zu formulieren und durch Pilotmaßnahmen umzusetzen. Darüber hinaus existieren in einer Reihe von Regionen Erfahrungen mit Spezialisierungsstrategien, so dass das Grundkonzept der intelligenten Spezialisierung für viele Regionen nicht neu ist. Regionen, die noch keine entsprechenden Erfahrungen haben, benötigen Unterstützung in der Strategieentwicklung. Diese kann durch die Tools und Handlungshilfen der S3-Plattform geleistet, sollte aber durch 'Show Cases' und 'Demonstrator Regions' sowie spezifische Beratungsangebote aus erfahrenen Regionen flankiert werden. In institutionell weniger entwickelten mäßig innovativen und schwach innovativen Regionen stellt sich die Frage, wie Fördermittel effektiv eingesetzt werden können, was Gegenstände der Förderung sind und wie die Prozesse der Identifikation von Spezialisierungen zu organisieren sind, ohne zu große Möglichkeiten der individuellen Einflussnahme und Interessensvertretung zu schaffen.

*Das Fraunhofer ISI sieht bei der Komplexität der Implementierung von Strategien intelligenter Spezialisierung in allen europäischen Regionen die Notwendigkeit, dass die Festschreibung von Spezialisierungen und Maßnahmen in den operativen Programmen einerseits nachvollziehbar und bewertbar erfolgen muss, andererseits aber Spielräume enthält, damit Regionen auf Veränderungen im wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technologischen Umfeld flexibel reagieren können. Damit muss ein praktikables und über den Zeitraum von sieben Jahren anpassbares Monitoring verbunden sein. In diesem Sinne begreifen wir das Konzept der intelligenten Spezialisierung als Prozess, den es nicht nur bei der Programmie-*

*rung, sondern laufend zu begleiten gilt. Strategische Instrumente wie regionale Trendanalysen, technologische Vorausschau, Potenzialanalysen sowie sozio-ökonomische Begleitungen sollten als feste Bestandteile bei der Implementierung vorgesehen werden.*

4. Schwach innovative Regionen zeichnen sich nach dem Regional Innovation Scoreboard durch eine im europäischen Vergleich unterdurchschnittliche wirtschaftliche und technologische Leistungsfähigkeit aus. Auffallend ist, dass sich im Zeitraum 2007-2011 die Anzahl der schwach innovativen Regionen zwar verringert, für die Mehrzahl der Regionen aber keine signifikante Annäherung an die führenden Regionen stattgefunden hat. Auch bei Nichtberücksichtigung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise besteht somit die Gefahr, dass diese Regionen strukturell dauerhaft von den innovativen Regionen Europas abgekoppelt werden. Die Wettbewerbsvorteile dieser Regionen basieren gegenwärtig weniger auf einem innovativen und wissensintensiven Wirtschaftssektor als vielmehr auf arbeitsintensiven Niedriglohnindustrien. Das Arbeitskräftepotenzial bzw. die Mischung aus Produktivität, Qualifikation und Lohnkosten sind wichtige Standortfaktoren dieser Regionen. Auch wenn sich die makroökonomischen Kennziffern vieler dieser Regionen – insbesondere mit Blick auf Mittel- und Osteuropa – seit der EU-Erweiterung in den Jahren 2004 und 2007 zum Teil deutlich verbessert haben, konnte im Bereich Forschung, Technologie und Innovation, mit Ausnahme einiger Hauptstadtregionen, kein nennenswerter Aufholprozess beobachtet werden. Dennoch hat die europäische Kohäsionspolitik in den vergangenen Förderperioden wichtige Grundlagen für Forschung, Entwicklung und Innovation, insbesondere im Zusammenhang mit dem Auf- und Ausbau (technologischer/innovationsbezogener) Infrastrukturen gelegt. Mit Blick auf die anstehenden Herausforderungen dieser Regionen im Kontext von "Horizon 2020" und die zu entwickelnden Strategien zur intelligenten Spezialisierung stellt sich die Frage, welche Rolle die mäßig innovativen Regionen mittel- bis langfristig in Europa realistischerweise spielen können. Ein realistisches Szenario könnte vor dem Hintergrund der weiteren Vertiefung der Arbeitsteilung innerhalb Europas beinhalten, dass das Gros der Unternehmen in diesen Regionen über einen längeren Zeitraum einzelne Technologien zunächst anwendet, um Produktivitätsvorteile weiter auszubauen und ggf. interne Prozesse zu optimieren. In diesem Szenario wären die innovativen, technologieorientierten Regionen Europas bzw. deren Unternehmen tendenziell in der Rolle der Lieferanten von Technologien oder innovativen Lösungen.

*Das Fraunhofer ISI befürwortet vor diesem Hintergrund eine Politik, die die Absorptionsfähigkeit der Unternehmen für externe Technologien und technische Lösungen erhöht und somit der Nachfrageseite einen besonderen Stellenwert einräumt. Eine regionale Strategie der intelligenten Spezialisierung sollte sowohl die endogenen technologischen Potenziale aktivieren als auch die Anknüpfung an europäische und internationale Wissensflüsse gewährleisten.*

5. Funktionelle Räume, die sich nicht an politisch-administrativen Grenzen festmachen lassen, stellen im Zusammenhang mit dem Konzept der Intelligenten Spezialisierung und der Realisierung eines Europäischen Innovationsraums aus unserer Sicht wichtige Plattformen zur Implementierung technologie- und innovationspolitischer Maßnahmen dar. Dabei kann es sich sowohl um nationale regionenübergreifende Funktionsräume handeln als auch um Räume, die unterschiedliche Länder der EU umfassen. Bereits existierende Beispiele zeigen jedoch, dass sowohl die Initiierung von Strategieprozessen als auch die Umsetzung von Maßnahmen auf der Ebene der Verwaltungen auf große Herausforderungen stoßen. Diese nehmen in der Regel mit wachsender Anzahl der betroffenen Regionen zu.

*Aus Sicht des Fraunhofer ISI würde die stärkere Berücksichtigung von regionsübergreifenden Funktionsräumen innerhalb einer sich reformierenden europäischen Regionalpolitik einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Ziele von "Horizon 2020" und insbesondere der Innovationsunion leisten.*

Kontakt:

Prof. Dr. Knut Koschatzky  
Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI  
Breslauer Straße 48  
76139 Karlsruhe  
knut.koschatzky@isi.fraunhofer.de