

Ernst **Basler + Partner** GmbH



Endbericht

Evaluation der Ergebnisse der Neuausrichtung der
Förderpolitik auf Regionale Wachstumskerne (RWK)

Kurzfassung

K.1. Ausgangssituation, Ziele und Arbeitsprogramm

Im Rahmen der Neuausrichtung der Förderpolitik unter dem Motto „Stärken stärken“ hat das Land Brandenburg im November 2005 15 Regionale Wachstumskerne (RWK) ausgewiesen. Es handelt sich um Standorte, die über besondere wirtschaftliche bzw. wissenschaftliche Potenziale sowie über eine Mindesteinwohnerzahl verfügen. Die 15 RWK umfassen 10 % der Fläche des Landes Brandenburg, vereinen gut ein Drittel der Bevölkerung Brandenburgs auf sich und bieten knapp die Hälfte der Arbeitsplätze des Landes an.

Die Neuausrichtung der Förderpolitik auf RWK soll dazu beitragen:

- die Schaffung von Arbeitsplätzen zu unterstützen und damit die Abwanderung zu verringern,
- die nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit in Brandenburg dadurch besser zu bekämpfen, dass den hier ansässigen oder ansiedlungswilligen Unternehmen passgenaue Investitionsbedingungen und attraktivere Standorte angeboten werden,
- die bereits seit 2007 rückläufigen Mittel des Landes (u. a. EU-Mittel und Zuweisungen des Bundes) effizienter einzusetzen.

Darüber hinaus sollen die RWK eine Motorfunktion für ihre Region erfüllen und in ihr Umland ausstrahlen.

Der Landtag hat die Landesregierung mit Beschluss vom 24. Januar 2008 aufgefordert, eine **RWK-Wirkungs- und Staturevaluierung** im Jahr 2010 vorzubereiten.¹ In diese Evaluation sollen „... auch erfolgreiche Standorte außerhalb der zurzeit definierten RWK einbezogen werden. Dazu gehört die Überprüfung der RWK-Maßnahmen bezüglich ihrer Aktivitäten mit Hilfe eines Qualitätsmaßstabes. Im Ergebnis der Evaluierung soll eine Entscheidung getroffen werden, welche Städte bzw. Städteverbände

1

Vgl. dazu Landtag Brandenburg (4. Wahlperiode), Drucksache 4/5743; Plenarprotokoll Landtag Brandenburg (4. Wahlperiode), 62. Sitzung vom 24.01.2008, S. 4568; Bericht der Landesregierung (4. Wahlperiode), Drucksache 5724.

den RWK-Status behalten bzw. erhalten.“² Ende Oktober 2009 wurde die Regionomica GmbH in Kooperation mit der Ernst Basler + Partner GmbH mit der „Evaluation der Ergebnisse der Neuausrichtung der Förderpolitik auf Regionale Wachstumskerne“ beauftragt.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Evaluation standen **drei Untersuchungsfelder**:

- Sozioökonomische Ausgangslage und Entwicklung in den einzelnen RWK (Indikatorenanalyse)
- Bestandsaufnahme und Zwischenbilanz zu Ergebnissen der Neuausrichtung der Förderpolitik auf RWK
- Sozioökonomische Ausgangslage und Entwicklung von Brandenburger Standorten außerhalb der RWK (Indikatorenanalyse).

Die Evaluationsuntersuchung erfolgte in zwei Phasen und basierte auf insgesamt 15 Arbeits- und Teilarbeitsschritten.

Methodische Schwerpunkte waren unter anderem

- die Erarbeitung der so genannten RWK-Profile für jeden RWK und insbesondere die umfangreichen Fachgespräche in den RWK;
- die Zusammenstellung und Auswertungen der Unterlagen und Statistiken für die sozioökonomische Analyse der RWK sowie der Kommunen außerhalb der RWK mit 15.000 und mehr Einwohnern;
- die Recherche und Auswertung vergleichbarer Evaluationen bzw. von Erfahrungen mit ähnlichen strukturpolitischen Strategien in anderen Ländern und Regionen;
- die kontinuierliche Abstimmungen mit dem Auftraggeber und der Interministeriellen Arbeitsgruppe Integrierte Standortentwicklung;
- die Veröffentlichung von zwei Zwischenberichten und die Diskussion und Einbindung entsprechender Hinweise;

2

Ebenda.

- die Nutzung der in 2010 durch die Staatskanzlei und das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten organisierten Veranstaltungen „Wachstumskerne – Starke Standorte für Brandenburg“ für zusätzliche Gespräche mit Akteuren und Unternehmen in den RWK.

Dieser Methodenmix ermöglichte es, die vorliegenden Ergebnisse und Einschätzungen auf breiter empirischer Basis herauszuarbeiten.

K.2. Methodik und Grundlagen der Evaluation

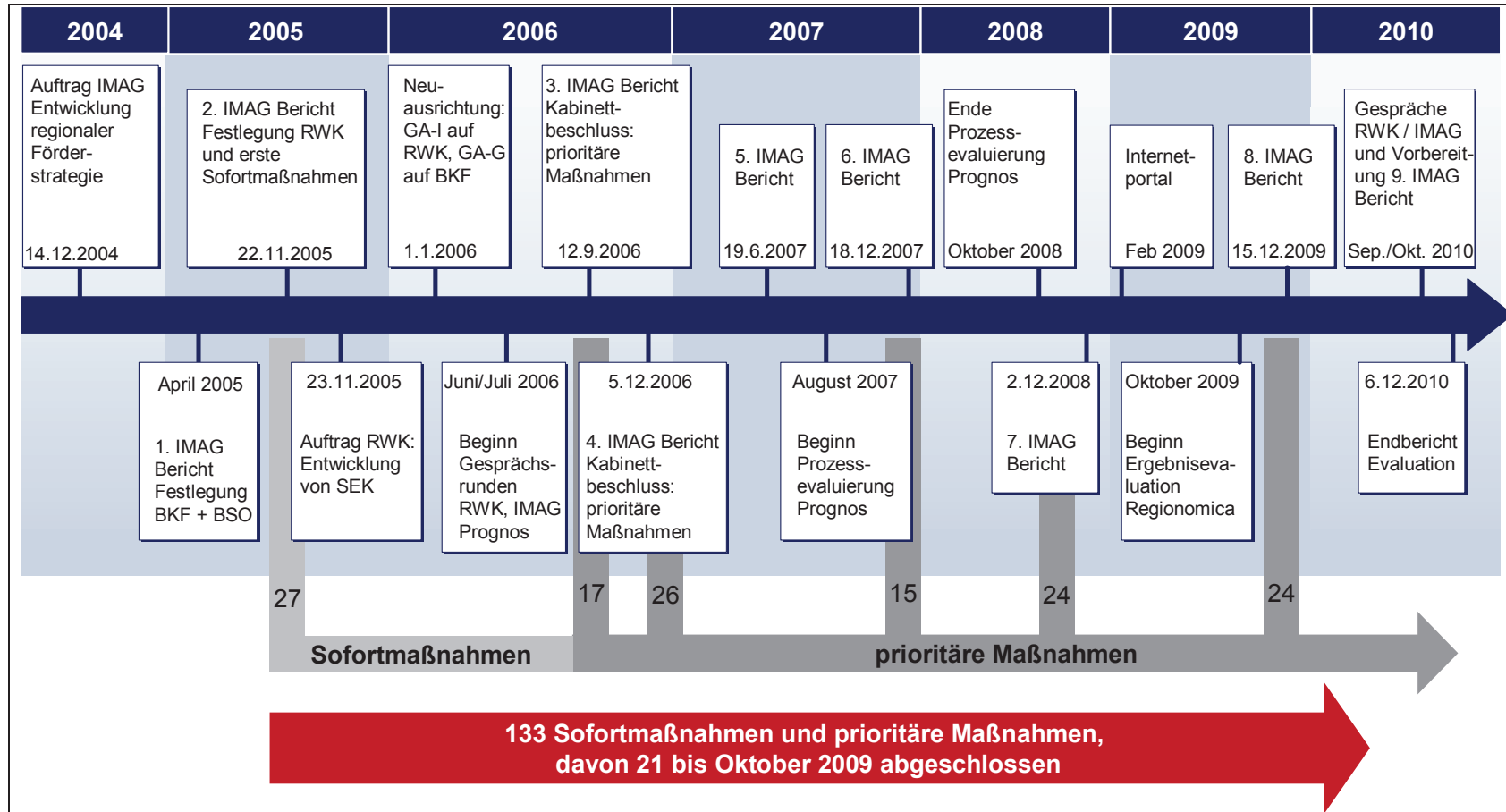
Für das Verständnis und die richtige Einordnung der vorliegenden Ergebnisse sind aus Gutachtersicht folgende **Restriktionen** und **Rahmenbedingungen** zu beachten:

- Die Möglichkeiten und die Intensität landespolitischer Interventionen sind im Allgemeinen begrenzt. Es wirken insbesondere gesetzgeberische und finanzielle Restriktionen.
- Die Landespolitik muss sich im Wesentlichen an den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen orientieren und kann sich nur in engen Grenzen von diesen „abkoppeln“. Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen kann die Landespolitik kaum beeinflussen. Dies wäre eine klassische Überforderung der Landespolitik. Gleichwohl können die Länder über die in ihren Verantwortungsbereichen zu vergebenden Mitteln auf die Entwicklung des Raumes Einfluss nehmen.
- Die unter den gegebenen Rahmenbedingungen vorhandenen Möglichkeiten wurden im Rahmen der Neuausrichtung der Förderpolitik in Brandenburg genutzt und die Konzentration von Fördermitteln auf die RWK zu einem Kernbestandteil der neuen Förderstrategie gemacht. Insgesamt 28 Förderprogramme und Haushaltsansätze wurden für die EU-Förderperiode 2007 – 2013 verstärkt auf RWK ausgerichtet, d. h. die RWK hatten Fördervorrang bzw. ihnen wurde ein höherer Fördersatz gewährt. Im Ergebnis stieg in über zwei Dritteln der Förderprogramme der Anteil der Mittelbindung in den RWK im Zeitraum 2006 bis 2009 im Vergleich zum Zeitraum 2000 bis 2005, bei weiteren 7 % blieb er gleich. Darüber hinaus wird über Maßnahmen, die vom Kabinett beschlossen werden, die Entwicklung in den RWK vorangetrieben. Ein eigener Fördertopf wurde – mit Ausnahme einzelner Unterstützungsmaßnahmen – für die RWK nicht eingerichtet.

- Die vorliegende Evaluation sowie vergleichbare Untersuchungen unterliegen gewissen Schwierigkeiten, die sich beispielsweise aus der Komplexität der Untersuchungsgegenstände, dem Fehlen direkter Ursache-Wirkungszusammenhänge oder fehlender Vergleichsmöglichkeiten sowie der Datenverfügbarkeit ergeben. Dies erforderte ein pragmatisches Vorgehen, bei dem die Einschätzung der Entwicklung und der Maßnahmen der RWK sowie die Berücksichtigung der Vor-Ort-Bedingungen durch die Gutachter einen Schwerpunkt bilden mussten. Gleichzeitig erforderte dies eine Methodik, die neben der gutachterlichen Bewertung der Neuausrichtung der Förderpolitik großen Wert auf die „Lerneffekte“ und die damit verbundenen Optimierungsprozesse bei den Nutzern und insbesondere den RWK legt.
- Mit einer Laufzeit von knapp sechs Jahren vom Einsetzen der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) bis Ende 2010 ist die neue Förderstrategie des Landes insgesamt als noch relativ jung einzuschätzen. Von der Festlegung der ersten Sofortmaßnahmen bis Ende 2010 sind erst knapp fünf Jahre vergangen.
- Bis Ende Oktober 2009 waren 21 Maßnahmen abgeschlossen. Bis zum Abschluss der Evaluation bis zum Jahresende 2010 werden voraussichtlich 35 Maßnahmen bzw. knapp 29 % der Maßnahmen tatsächlich abgeschlossen sein.
- Bei der Mehrzahl der Maßnahmen handelt es sich um Investitions- und Bauprojekte, bei denen nach der Fertigstellung erst mit zeitlichen Verzögerungen die tatsächlichen Ergebnisse und Effekte ersichtlich werden.

Der Prozess selbst ist über die bisherigen insgesamt acht IMAG-Berichte sehr gut dokumentiert und lässt sich damit sehr gut nachvollziehen und analysieren. Die folgende Abb. K.1 gibt noch einmal einen stark vereinfachten Überblick über den zeitlichen Ablauf und die Meilensteine der Neuausrichtung der Förderpolitik auf RWK.

Abb. K.1: Meilensteine der Neuausrichtung der Förderpolitik auf RWK

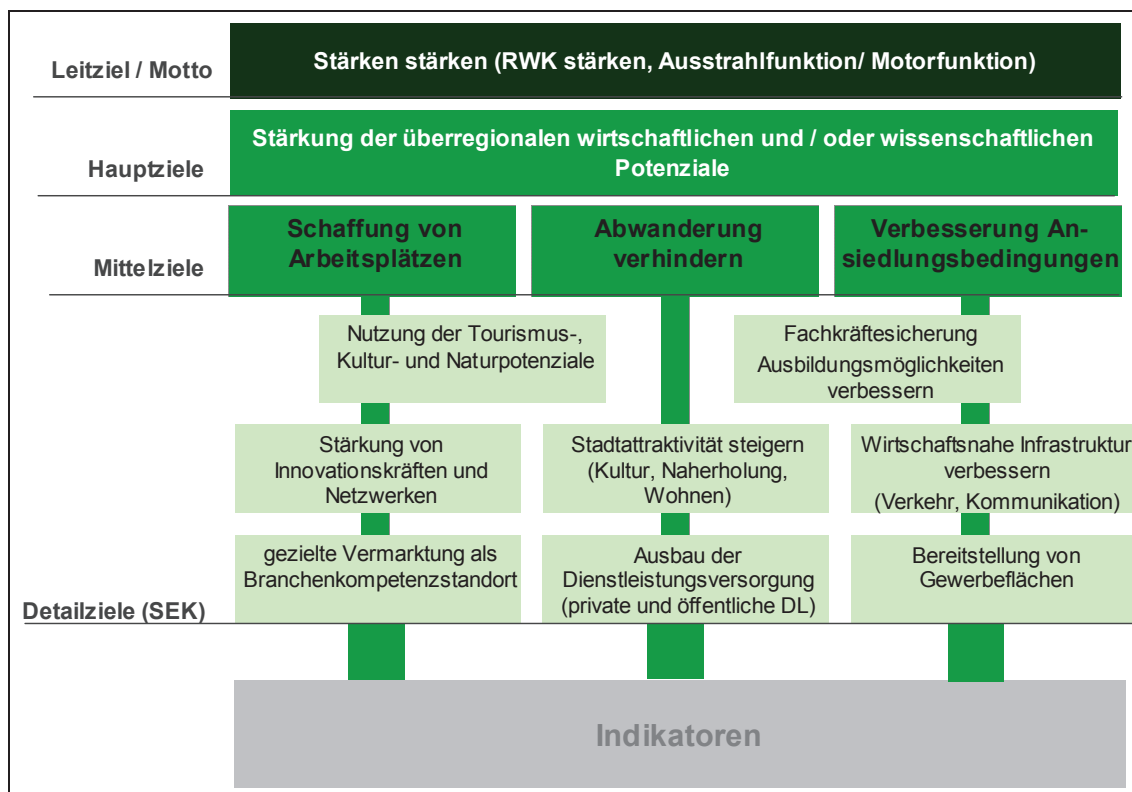


Die nachfolgende Abbildung K.2 stellt das entwickelte **Zielsystem** bzw. die **Zielpyramide** des Prozesses der Neuausrichtung der Förderpolitik auf die RWK dar. Als **Leitziel** bzw.- übergreifendes Motto wurde „Stärken stärken“ definiert. Dies ist nicht nur Leitziel, sondern zugleich auch die Beschreibung der wesentlichen Aufgabe des Prozesses. Als so genannte **Hauptziele** wurde den Dokumenten die „Stärkung der überregionalen wirtschaftlichen und / oder wissenschaftlichen Potenziale“ entnommen. Darunter finden sich drei **Mittelziele**:

- Schaffung von Arbeitsplätzen
- Abwanderung verhindern
- Verbesserung Ansiedlungsbedingungen.

Die genannten drei Mittelziele untersetzen und konkretisieren nicht nur die beiden Hauptziele, sondern leiten sich auch konsequent aus den in den Standortentwicklungskonzepten (SEK) der RWK festgelegten Detailzielen ab. Sie finden sich in dieser oder vergleichbarer Formulierung durchgängig in allen 15 SEK. Sie dienen als Basis für die Operationalisierung und Bestimmung der Indikatoren für die Evaluation.

Abb. K.2: **Zielpyramide**



K.3. Sozioökonomische Ausgangslage und Entwicklung der RWK

Den drei Mittelzielen wurden drei Indikatorenbereiche (Wirtschaftsentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit, Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung, Entwicklung wirtschaftsnahe Infrastruktur) und die in der nachfolgenden Tabelle K.1 dargestellten Indikatoren zugeordnet.

Tab. K.1: Indikatoren

Bereich	Indikator	Wirkt auf Mittelziel ... ²⁾	Kennziffern	Quelle
Wirtschafts- entwicklung und Wettbe- werbsfähigkeit	Unternehmen	1, 2	umsatzsteuerpflichtige Unternehmen mit Lieferungen und Leistungen über 17.500 € (Anzahl, Umsatz), 2003 bis 2008,	Amt für Statistik Berlin-Brandenburg/Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, diverse Jahrgänge ¹⁾
	Pendler	1, 2	Pendlersaldo, 2000 bis 2009, jeweils 30.06.	Amt für Statistik Berlin-Brandenburg/Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, diverse Jahrgänge ¹⁾
	FuE-Indikator	1, 2	SV-pflichtig Beschäftigte in den wissens- und technologieintensiven Wirtschaftsgruppen	Bundesagentur für Arbeit, 2010 Anmerkung: Auf Grund des Wechsels der Nomenklatur von WZ 03 zu WZ 08 sind statistische Brüche zwischen 2006 und 2007 zu beachten.
Bevölkerungs- und Beschäf- tigten- entwicklung	Bevölkerung	2, 1	Bevölkerungsentwicklung, 2000 bis 2009, jeweils 31.12.	Amt für Statistik Berlin-Brandenburg/Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, diverse Jahrgänge ¹⁾
	Wanderungen	2	Wanderungssaldo, 2000 bis 2009	Amt für Statistik Berlin-Brandenburg/Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, diverse Jahrgänge ¹⁾
	Beschäftigte am Arbeitsort	2, 1	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (SV-pflichtig Beschäftigte) am Arbeitsort (AO), 2000 bis 2009, jeweils 30.06.	Amt für Statistik Berlin-Brandenburg/Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, diverse Jahrgänge ¹⁾
Entwicklung wirtschafts- nahe Infra- struktur	Ansiedlungen	3, 2, 1	Unternehmensansiedlungen und dadurch geschaffene Arbeitsplätze (Zahl Investitionen, neue Arbeitsplätze, Investitionssumme), 2003 bis 2004, 2005 bis 2009	ZukunftsAgentur Brandenburg GmbH
	Flächen- verkäufe Gewerbe- grundstücke	3, 1	Kauffälle und Flächenumsatz von gewerblich genutzten Grundstücken, 2000 bis 2009	Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg Geschäftsstelle Oberer Gutachterausschuss

1) Gebietsstand: 31.12.2009 (nach Eingemeindung Hohensaaten nach Bad Freienwalde), 2) Mittelziel 1: Wirtschaftsentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit, Mittelziel 2: Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung, Mittelziel 3: Entwicklung wirtschaftsnahe Infrastruktur

Die **sozioökonomische Ausgangslage** und **Entwicklung** in den **RWK** im Zeitraum 2000 bis 2009 und insbesondere 2006 bis 2009 stellt sich anhand dieser Indikatoren zusammengefasst wie folgt dar:

- Hinsichtlich der drei definierten Ziele kann insgesamt konstatiert werden, dass sich bei den Zielen Schaffung von Arbeitsplätzen und Verbesserung Ansiedlungsbedingungen die RWK positiv entwickelt haben. Beim Ziel Abwanderung verhindern gilt dies nur eingeschränkt. Hier kann in den meisten RWK allenfalls von Stabilisierungstendenzen in den letzten Jahren ausgegangen werden.
- Die Bevölkerungsentwicklung verlief in den RWK schlechter als im Land Brandenburg. Bis auf die RWK Potsdam, Schönefelder Kreuz, O-H-V und Ludwigsfelde haben alle RWK seit 2000 insgesamt Bevölkerung durch Abwanderung verloren. Die Wanderungsverluste schwächen sich aber kontinuierlich ab.
- Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entwickelt sich in den RWK besser als im Durchschnitt des Landes Brandenburg. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in wissens- und technologieintensiven Wirtschaftsgruppen entwickelte sich in den RWK positiv und liegt über dem Landesdurchschnitt.
- Die Arbeitsplatzdichte liegt in allen RWK über dem Wert des Landes Brandenburg und verlief in den RWK bis auf das Jahr 2009 günstiger als im Durchschnitt des Landes Brandenburg.
- Bis auf den RWK O-H-V weisen alle RWK positive und überwiegend sehr hohe Pendlersalden auf. Hierin zeigt sich unter anderem die Bedeutung der einzelnen RWK für die regionalen Arbeitsmärkte und ihre Zentralität.
- Ende 2008 befanden sich rund ein Drittel aller umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen in den RWK. Die Entwicklung der Unternehmen in den RWK verlief von 2003 bis 2006 nach dem gleichen Muster wie in Brandenburg insgesamt. In den beiden folgenden Jahren konnten die RWK eine deutlich bessere Entwicklung verzeichnen. Der Anteil der Unternehmen der RWK am steuerbaren Umsatz des Landes Brandenburg liegt noch über dem Anteil an den Unternehmen und beträgt 2008 rund 55 %. Die Umsätze in den Unternehmen in den RWK entwickel-

ten sich im Zeitraum 2003 bis 2008 durchgängig besser als im Land Brandenburg.

- Der Anteil der RWK am Investitions- und Ansiedlungsgeschehen betrug im Zeitraum 2003 bis 2009 bei der Anzahl der Investitionen 56 %, bei den Investitionssummen fast 65 % und bei den neu geschaffenen Arbeitsplätzen knapp 63 %. Im Zeitraum 2006 bis 2009 sind diese Anteile der RWK bei allen Indikatoren geringer ausgefallen.

Abschließend wird die Situation und die Entwicklung **zwischen den einzelnen RWK** an Hand der wesentlichen Indikatoren und Ziele betrachtet. Die Berechnungen wurden dabei wie folgt durchgeführt:

- Es wurde nur die Entwicklung ab 2006 – also nach der Kabinettsentscheidung zur Bestimmung der RWK – betrachtet.
- Die Entwicklung der RWK in Bezug auf die o. g. Ziele wurde an fünf zentralen Indikatoren und am Durchschnitt der RWK gemessen. Dieses einfache Verfahren macht die Ergebnisse nachvollziehbar und erlaubt einen groben Vergleich der RWK untereinander.
- Das Ziel „Abwanderung verhindern“ wird durch den Indikator Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2009 abgebildet. Die Skalierung Plus, Minus oder Null ergibt sich aus der Abweichung des jeweiligen Wertes des RWK um ± 2 % vom jeweiligen Durchschnittswert aller RWK. Die Einzelwerte werden nach den üblichen mathematischen Rundungsregeln gebildet.
- Für die Darstellung des Zieles „Schaffung von Arbeitsplätzen“ wurde der Indikator Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2006 bis 2009 genutzt. Auch hier wurde eine 2 %ige Abweichung um den RWK-Durchschnittswert zugrunde gelegt.
- Das dritte Ziel „Verbesserung der Ansiedlungsbedingungen“ besteht aus drei Einzelindikatoren (Entwicklung der Anzahl der Unternehmen 2006 bis 2008, der Zahl der Ansiedlungen 2006 bis 2009 und der Summe der Investitionen 2006 bis 2009. Die letzten beiden Indikatoren wurden mit den Einwohnerzahlen 2006 gewichtet. Die Teilwerte ergeben sich aus den Abweichungen vom RWK-Durchschnitt von 2 %, 20 % und 50 %. Die Indikatoren gingen mit einer Wichtung

von 0,4, 0,2 und 0,4 ein. Die Einzelwerte wurden dann aufsummiert und nach den üblichen mathematischen Rundungsregeln gebildet.

- Die Skalierung „vorwiegend starke Entwicklung“, „durchschnittliche Entwicklung“ und „vorwiegend schwache Entwicklung“ ergibt sich durch Summierung der Bewertung für die drei Ziele.

Die nachfolgende Tabelle K.2 stellt die Ergebnisse dieser Berechnung dar. Eine besonders dynamische bzw. vorwiegend starke Entwicklung verzeichnen danach vor allem die RWK Oranienburg/ Hennigsdorf/ Velten, Potsdam und Schönefelder Kreuz.

Tab. K.2: **Quantitative Bewertung anhand der Ergebnisse der sozioökonomischen Analyse zwischen den RWK (Zwischenfazit)**

RWK	Quantitative Bewertung Ziele/ Indikatoren*	Abwanderung verhindern	Schaffung von Arbeitsplätzen	Verbesserung der Ansiedlungsbedingungen
Brandenburg an der Havel	durchschnittliche Entwicklung	0	+	0
Cottbus	durchschnittliche Entwicklung	0	-	0
Eberswalde	durchschnittliche Entwicklung	0	0	0
Frankfurt (Oder) - Eisenhüttenstadt	durchschnittliche Entwicklung	-	0	0
Fürstenwalde	durchschnittliche Entwicklung	0	0	-
Luckenwalde	durchschnittliche Entwicklung	0	0	0
Ludwigsfelde	durchschnittliche Entwicklung	0	+	0
Neuruppin	durchschnittliche Entwicklung	0	+	-
Oranienburg / Hennigsdorf / Velten	vorwiegend starke Entwicklung	+	0	+
Potsdam	vorwiegend starke Entwicklung	+	+	0
Prignitz	vorwiegend schwache Entwicklung	-	-	-
Schönefelder Kreuz	vorwiegend starke Entwicklung	+	+	0
Schwedt/Oder	vorwiegend schwache Entwicklung	-	-	-
Spremberg	vorwiegend schwache Entwicklung	-	-	0
Westlausitz	vorwiegend schwache Entwicklung	-	-	-

* Skalierung ergibt sich wie folgt: > 1 = vorwiegend starke Entwicklung, -1 bis 1 = durchschnittliche Entwicklung, < -1 = vorwiegend schwache Entwicklung gegenüber dem Durchschnitt der RWK (2006 bis 2008/2009).

K.4. Maßnahmen und Aktivitäten in den RWK (RWK-Profile)

Die Erarbeitung der RWK-Profile bildete einen Schwerpunkt der Evaluation. Die nachfolgenden **Forschungsleitfragen** standen dabei im Fokus:

- Wie haben die einzelnen RWK ihren RWK-Status genutzt, um zu den mit der Neuausrichtung der Förderpolitik verbundenen übergeordneten Zielen („Stärken stärken“, „Motorfunktion der RWK für ihre Region“, „überregionale Ausstrahlkraft“) beizutragen?
- Welche Maßnahmen und Aktivitäten wurden eingeleitet?
- Wie ist der Umsetzungsstand der Maßnahmen/Aktivitäten?
- Welche Ergebnisse wurden erzielt?
- Wie sehen sich die RWK heute aufgestellt?

Die mit den RWK-Vertreterinnen und -Vertretern sowie weiteren RWK-Akteuren und Unternehmen durchgeführten Interviews dienten der Reflektion der quantitativen Entwicklung, der beschlossenen Maßnahmen, der weiteren Aktivitäten der RWK sowie der Effekte und Ergebnisse des bisherigen RWK-Prozesses.

Die RWK-Profile verknüpfen die quantitative mit der qualitativen Bewertung und enthalten dementsprechend:

- die Daten und Bewertung der **quantitativen Entwicklung der RWK**,
- die Darstellung der durch das Kabinett **beschlossenen Maßnahmen** und deren Ergebnissen,
- eine zusammenfassende Darstellung der weiteren **Aktivitäten der RWK**,
- eine Darstellung **der Ergebnisse, Effekte und RWK-Organisation** sowie
- eine **Gesamteinschätzung und Empfehlungen**.

Im Ergebnis der Evaluation liegen für alle 15 RWK vergleichbare RWK-Profile vor. Sie spiegeln auch das breite Spektrum der RWK und die Spezifik jedes einzelnen RWK.

Die gutacherliche Einschätzung zur Nutzung des RWK-Status wird analog der Darstellung zur quantitativen Entwicklung dargestellt. Den Einschätzungen lag folgender Bewertungsmaßstab zugrunde:

- Beim „Maßnahmenportfolio“ wurde eingeschätzt, inwieweit dieses in der Breite und Tiefe die RWK-spezifischen Handlungsbedarfe abdeckt.
- Bei den „weiteren Aktivitäten“ wurde eingeschätzt, welche Aktivitätsdynamik die RWK entwickelten.
- Bei der „Organisation“ wurde eingeschätzt, inwieweit für die mit der RWK-Funktion verbundenen Aufgaben entsprechende Kapazitäten bzw. Strukturen vorhanden sind und mit welcher Effektivität diese wahrgenommen wird. Bei den Mehrlingen wurde dabei insbesondere auf die „Zusatzaufgabe“ der Koordination zwischen den Kommunen abgestellt.
- Bei den „Ergebnissen und Effekten“ wurde darauf abgestellt, welche konkreten Ergebnisse aus den umgesetzten Maßnahmen und Aktivitäten resultieren und welche darüber hinausgehenden Effekte im RWK zu verzeichnen sind.
- Die Bewertung der Motorfunktion und Ausstrahlkraft floss in die Einschätzung der Bereiche „weitere Aktivitäten“ und „Organisation“ ein.

Die Einschätzungen zu den vier Bereichen stellen qualitative Wahrnehmungen der Gutachter dar, die von denen der jeweiligen RWK-Akteuren vor Ort durchaus abweichen können, da sie die Gesamtheit aller RWK berücksichtigen.

Die Gesamtbewertung enthält eine dreistufige Skalierung. Alle RWK erreichen mindestens eine „normale“ Bewertung bei der Summierung aller vier Einzeleinschätzungen, da alle RWK nach Wahrnehmung der Gutachter ihren Status genutzt haben. RWK mit mindestens zwei positiven Einzelbewertungen werden als „aktiv“, RWK mit ausschließlich positiven Einzelbewertungen als „sehr aktiv“ bewertet.

Die nachfolgende Tabelle K.3 stellt die Ergebnisse dieser Einschätzungen als weiteres Zwischenfazit im Überblick dar. Eine „sehr aktive“ Nutzung des RWK-Status wird für die RWK Oranienburg/ Hennigsdorf/ Velten und Prignitz eingeschätzt.

Tab. K.3: **Gutachterliche Einschätzung zur Nutzung des RWK-Status**

RWK	Gesamteinschätzung	Maßnahmenportfolio	Weitere Aktivitäten	Organisation	Ergebnisse und Effekte
Brandenburg an der Havel	normal	0	+	0	0
Cottbus	normal	0	+	0	0
Eberswalde	aktiv	+	0	0	+
Frankfurt (Oder) - Eisenhüttenstadt	normal	0	0	+	0
Fürstenwalde	aktiv	0	+	+	+
Luckenwalde	aktiv	0	+	0	+
Ludwigsfelde	normal	0	0	0	0
Neuruppin	aktiv	0	+	+	0
Oranienburg / Hennigsdorf / Velten	sehr aktiv	+	+	+	+
Potsdam	normal	+	0	0	0
Prignitz	sehr aktiv	+	+	+	+
Schönefelder Kreuz	normal	+	0	-	0
Schwedt/Oder	normal	0	+	0	0
Spremberg	aktiv	+	0	+	0
Westlausitz	normal	0	+	-	0

K.5. Zusammenfassende Einschätzung der Ergebnisse der Evaluation

Die vorliegenden Evaluationsergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Differenzierte Ausgangslage, Entwicklung und Strategie in den RWK

Die RWK-spezifischen Strategien, beschlossenen Maßnahmen und weiteren Aktivitäten der RWK verdeutlichen die Differenziertheit aller RWK. Die Datenauswertung zeigt, dass offensichtlich eine sehr enge Korrelation zwischen der Lage der RWK im

Raum und der sozioökonomischen Entwicklung unterstellt werden kann und nachvollziehbar ist. Diese spezifische Lage im Raum einerseits und die demografische Ausgangssituation und die Wirtschaftsstruktur andererseits haben einen großen Einfluss auf die Entwicklung der RWK. Diese und weitere Faktoren erschweren eine „vergleichende“ Evaluation.

Hohes Engagement aller RWK

Alle RWK nehmen den RWK-Status und den Prozess sehr ernst und zeigten bisher ein hohes Engagement. Dies betrifft sowohl die „berlinfernen“, als auch die eher „berlinnahen“ und ohnehin entwicklungsbegünstigten RWK. Dabei ist allerdings auch anzumerken, dass teilweise kleinere und/oder „berlinferne“ RWK dem RWK-Prozess ein größeres Gewicht einräumen, als RWK, die gleichzeitig auch noch auf andere Entwicklungsfaktoren und -potenziale zurückgreifen können.

RWK-Prozess zeigt erste Ergebnisse

Die Evaluation hat sehr deutlich den Prozesscharakter herausgearbeitet. Dieser Prozess ist jetzt erst richtig angelaufen und muss in den kommenden Jahren nachweis- und belastbare Effekte zeigen. Die begrenzte Anzahl an abgeschlossenen Maßnahmen spiegelt diesen frühen Stand des Prozesses deutlich wider. Dementsprechend können zum jetzigen Zeitpunkt auch nur begrenzte unmittelbare Ergebnisse oder Wirkungen festgestellt werden.

RWK-Effekte sind nur sehr schwer von überlagernden Effekten zu trennen

Die dezidierte Diskussion der beschlossenen Maßnahmen in den RWK und die Reflektion der sozioökonomischen Entwicklung machen sehr deutlich, dass unmittelbare RWK-Effekte nur bedingt zu identifizieren und von anderen überlagernden Entwicklung zu trennen sind. Dies unterstreichen auch die Ergebnisse der Gespräche in den RWK, die teilweise bestimmte (positive und/oder negative) Entwicklungen im RWK auf einzelne Ansiedlungsentscheidungen oder Unternehmensentwicklungen zurückführen konnten. Insbesondere für Ansiedlungen von Unternehmen war der RWK-Status ein Entscheidungskriterium neben anderen. Auch dies lässt sich allerdings nicht beziffern, da eine vergleichende Betrachtung einer fiktiven Entwicklung ohne RWK-Status nicht zur Verfügung steht.

Beschäftigungseffekte und Abschwächung bzw. Stopp der Abwanderung als Zeichen einer Stabilisierungsphase

Die sich allgemein ab 2005 abzeichnende konjunkturelle Erholung fällt zusammen mit dem Beginn des RWK-Prozesses. Besonders aussagekräftige Indikatoren wie die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten oder beispielsweise der Wanderungssaldo entwickeln sich in den RWK leicht besser als im Landesdurchschnitt. In einigen berlinfernen RWK zeigt sich aktuell ein ausgeglichener Wanderungssaldo, was nach den z. T. noch erheblichen Verlusten der Vorjahre sicher bemerkenswert ist. Auch eine langfristige Betrachtung dieser Indikatoren deutet auf eine allgemeine Stabilisierung in den meisten RWK hin.

Zukünftig werden Ergebnisse und Wirkungen des RWK-Prozesses und der Neuausrichtung der Förderpolitik auf RWK („Stärken stärken“) noch sichtbarer werden

Nimmt man die drei Mittelziele Schaffung von Arbeitsplätzen, Abwanderung verhindern und Verbesserung Ansiedlungsbedingungen als wichtigen Gradmesser der Zielerreichung ergibt sich folgendes Bild:

Schaffung von Arbeitsplätzen: Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entwickelt sich im Zeitraum 2000 bis 2009 in den RWK besser als im Durchschnitt des Landes Brandenburg. Bis 2006 gab es allerdings einen kontinuierlichen Rückgang, der im Land insgesamt stärker ausfiel. Die RWK Schönefelder Kreuz, Ludwigsfelde, Neuruppin, Potsdam, Brandenburg an der Havel und Spremberg konnten gegenüber 2000 die Beschäftigtenzahlen erhöhen oder wie der RWK O-H-V fast halten. Besonders starke Rückgänge gab es im gesamten Zeitraum in den RWK Cottbus, Westlausitz und Schwedt/Oder. Betrachtet man nur den Zeitraum ab 2006, konnten die RWK Schönefelder Kreuz, Ludwigsfelde, Potsdam, Brandenburg an der Havel mit deutlichen, aber durchaus auch Luckenwalde, Fürstenwalde und der RWK Frankfurt (Oder)/ Eisenhüttenstadt mit leicht über dem Landesdurchschnitt liegenden Wachstumszahlen überzeugen.

Abwanderung verhindern: Bei der Bevölkerungsentwicklung ist zu konstatieren, dass die entsprechende Entwicklung in den RWK schlechter als im Land Brandenburg verlief. Mit Ausnahme vom RWK Potsdam, Schönefelder Kreuz und dem RWK O-H-V mussten alle RWK im Vergleich zum Ausgangsjahr 2000 Verluste hinnehmen. Ludwigsfelde konnte die Bevölkerungszahl fast konstant halten. Besonders stark waren zwischen 2000 und 2009 die Bevölkerungsrückgänge in den RWK Frankfurt (O-

der)/ Eisenhüttenstadt, Schwedt/ Oder, Westlausitz und im RWK Prignitz. Seit 2007 vollzieht sich der Bevölkerungsrückgang in den RWK etwas langsamer als im Durchschnitt des Landes. Den höchsten Rückgang verzeichneten zwischen 2006 und 2009 dagegen immer noch die RWK Schwedt/ Oder, Westlausitz und der RWK Frankfurt (Oder)/ Eisenhüttenstadt. Auch der RWK Spremberg musste in diesem Zeitraum eine relative Verschlechterung hinnehmen.

Verbesserung der Ansiedlungsbedingungen: Die Verbesserung der entsprechenden Ansiedlungsbedingungen in den RWK fällt sehr unterschiedlich aus und lässt sich noch schwerer als die beiden anderen Ziele operationalisieren. Aus Gutachtersicht haben fast sämtliche beschlossene Maßnahmen direkt oder indirekt und auf den verschiedensten Gebieten zu einer Verbesserung der Ansiedlungsbedingungen beigetragen. Besonders hervorzuheben wäre aus Gutachtersicht der RWK O-H-V, da sich insbesondere die Zahl der umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen und die Ansiedlungen in den letzten Jahren überaus positiv entwickelt haben.

Nach der **quantitativen Bewertung** anhand der Ergebnisse der sozioökonomischen Analyse sind RWK mit einer überwiegend starken Entwicklung demnach die RWK O-H-V, Potsdam und Schönefelder Kreuz. Eine durchschnittliche Entwicklung ist insgesamt für die RWK Brandenburg an der Havel, Cottbus, Eberswalde, Frankfurt (Oder)/ Eisenhüttenstadt, Fürstenwalde, Luckenwalde, Ludwigsfelde und Neuruppin zu verzeichnen. Für die RWK Prignitz, Schwedt/ Oder, Spremberg und Westlausitz ist aus Gutachtersicht eine relativ schwache Entwicklung gegeben.

Die **gutacherliche Einschätzung zur Nutzung des RWK-Status** ergibt, dass alle RWK den RWK-Status, jedoch in unterschiedlicher Intensität genutzt haben. Sowohl der RWK O-H-V wie auch der RWK Prignitz haben diesen sehr aktiv genutzt. Die RWK Eberswalde, Fürstenwalde, Luckenwalde, Neuruppin und Spremberg haben diesen aktiv genutzt. Die RWK Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder)/Eisenhüttenstadt, Ludwigsfelde, Potsdam, Schönefelder Kreuz, Schwedt/Oder sowie die Westlausitz haben diesen ebenfalls, jedoch mit normaler Aktivität genutzt.

Die **Zusammenfassung** dieser beiden Einschätzungen bzw. der Gutachterbewertungen ist in der nachfolgenden Abbildung K.3 im Überblick dargestellt. Diese Darstellung bezogen auf den noch jungen Prozess gibt aus Gutachtersicht den RWK eine gute Orientierung für weitere Optimierungsprozesse und soll im Sinne der mit einer Evaluation verbundenen „Lerneffekte“ für alle Beteiligten verstanden werden.

Abb. K.3: Zusammenfassung quantitative Bewertung und gutachterliche Einschätzung zur Nutzung des RWK-Status (Vergleich zwischen den RWK)

		Quantitative Bewertung anhand der Ergebnisse der sozioökon. Analyse		
		vorwiegend schwache Entwicklung	durchschnittliche Entwicklung	vorwiegend starke Entwicklung
Gutachterliche Bewertung der Nutzung RWK-Status	sehr aktiv	Prignitz		O-H-V
	aktiv	Spremberg	Eberswalde Fürstenwalde Luckenwalde Neuruppin	
	Normal	Schwedt / Oder Westlausitz	Brandenburg an der Havel Cottbus Frankfurt (Oder)/ Eisenhüttenstadt Ludwigsfelde	Potsdam Schönefelder Kreuz

Jetzt könnte der RWK-Prozess den Wachstumsprozess unterstützen

Nach dem bis jetzt eher als Anlaufphase zu bezeichnenden Zeitabschnitt, mit zunehmender Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen sowie der weiteren Aktivitäten der RWK und mit einer Fortführung der Konzentration der Aktivitäten und Förderung auf die „starken Standorte“ sollten künftig auch deutlichere und eindeutig zuzuordnende Wachstumsimpulse in den RWK (und ihrem Umland) spürbar werden. Das in den RWK von den Gutachtern festgestellte Aktivitätsniveau deutet darauf hin.

RWK sind Arbeitsmarktzentren mit zunehmender Bedeutung

Die RWK haben durchgängig eine hohe und steigende Bedeutung für die umliegenden Gemeinden als Arbeitsplatzstandort. Dies gilt insbesondere in berlinfernen RWK, wo keine weiteren Agglomerationen und größeren Städte vorhanden sind.

Beschlossene Maßnahmen stoßen Entwicklungen an und rufen weitere Fördermittelflüsse sowie private Investitionen hervor

Eine isolierte Betrachtung der beschlossenen Maßnahmen gibt nur ein sehr eingeschränktes Bild wieder. Vielfach waren diese Maßnahmen Teil eines größeren Gesamtprojektes. Die beschlossenen Maßnahmen stellen somit nur einen Ausschnitt dar. In einigen Fällen bilden diese Maßnahmen sogar den Anstoß für eine weitergehende Entwicklung und ermöglichten erst die Gesamtprojekte. An anderen Beispielen wird bei einer Gesamtbetrachtung auch das Zusammenwirken von Landespolitik, RWK-Aktivitäten und wirtschaftlichem Engagement privater Akteure deutlich. Hier die Wirkungen auf einzelne Teile oder Teilmaßnahmen herunterzubrechen, fällt naturgemäß schwer. Gleichwohl wurden durch die RWK die beschleunigende Wirkung und der teilweise entscheidende Impuls der RWK-Maßnahmen und des Status RWK deutlich hervorgehoben.

Beschlossene Maßnahmen und weitere Aktivitäten der RWK ergänzen sich – Portfolios sind breiter geworden, bleiben aber RWK-spezifisch

Erst durch das Zusammenwirken von beschlossenen Maßnahmen und weiteren Aktivitäten der RWK wird der gemeinsame Entwicklungsprozess bestimmt. Diese Gesamtportfolios in den RWK sind im Prozess breiter geworden. Es werden mehr Handlungsfelder „bespielt“, wobei RWK-spezifische Handlungsbedarfe, -potenziale und -strategien zum Ausdruck kommen – es gibt weder Musterstrategien noch -portfolios.

Priorisierung von Maßnahmen und strategische Ausrichtung der RWK

Eindeutig und von allen RWK bestätigt, wurden die Auswirkungen des RWK-Status und die damit verbundenen Anforderungen auf die strategische Ausrichtung der RWK. Zwar lagen in vielen RWK-Städten schon Entwicklungskonzepte für die verschiedensten Bereiche vor, aber mit dem RWK-Status wurde eine neue Qualität erreicht. Dies gilt sinngemäß und verstärkt in der jüngsten Vergangenheit auch für die Kooperation mit und die Ausstrahlung auf das weitere Umland.

Regionale und interkommunale Kooperation haben einen deutlichen Schub erfahren

Durch den RWK-Prozess und durch die bei den Mehrlingen notwendige Zusammenarbeit, aber auch durch die bei den anderen RWK notwendige Ausstrahlung auf ihr Umland haben die regionale und interkommunale Kooperation einen deutlichen

Schub erfahren. Aus Gutachtersicht fällt auf, dass insbesondere die Mehrlinge neben den projektbezogenen Effekten sehr stark die sich aus der notwendigen verstärkten Abstimmung und Kooperation ergebenden Effekte positiv hervorheben und hier auch ein deutlichen Mehrwert des Prozesses sehen. Allerdings betonen in diesem Zusammenhang vor allem die Mehrlinge, dass durch die Abstimmung und Koordination ein erheblicher Mehraufwand entsteht, der vor allem durch kleinere Kommunen ohne Unterstützung kaum zu bewältigen ist.

Marketingeffekte werden zunehmend genutzt

Der Beginn des Prozesses gestaltete sich für die RWK und für alle Akteure schwierig. Erklärungsbedürftig waren der Status, der Prozess und auch die damit verbundenen Anforderungen. In der Öffentlichkeit ist der Prozess zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht in der Breite angekommen, wie es eventuell wünschenswert wäre. Die RWK selbst nutzen den RWK-Status verstärkt und immer offensiver für ihr eigenes Marketing und stellen sich als „Premium-Standorte“ des Landes dar.

Fachkräfteentwicklung und -sicherung in allen RWK ein bestimmendes Thema

Das Fachkräftethema wird in allen RWK als der zentrale Engpass in der weiteren RWK-Entwicklung wahrgenommen. Der eher regionale, wenn nicht sogar überregionale Charakter der notwendigen Maßnahmen wird unterstrichen. Es mehren sich in vielen RWK auch die Anzeichen, dass künftig ein immer höherer Anteil an Fachkräften von außen angeworben werden muss, da das vorhandene lokale und regionale Arbeits- und Qualifizierungspotenzial begrenzt ist. Dementsprechend spielt die weitere Attraktivierung der RWK als Lebensort vermutlich eine immer stärkere Rolle im Wettbewerb um Fachkräfte.

Mehraufwand der RWK - unterstützende Maßnahmen sind hilfreich und notwendig

Die RWK und in besonderem Maß die Mehrlinge stellen sehr deutlich den mit der RWK-Rolle verbundenen personellen und/oder finanziellen Mehraufwand dar. Sie benötigen und erwarten weiterhin entsprechende Unterstützung. Begleitende und auf die RWK zugeschnittene Instrumente wie die Technische Hilfe des EFRE und das GRW-Regionalbudget werden als sehr sinnvoll und weiter notwendig eingeschätzt.

Auch die RWK-Kommunikationsplattformen werden positiv wahrgenommen und es wird eine Fortsetzung derartiger Kommunikationsmöglichkeiten gewünscht.

Aus Sicht der Gutachter und teilweise durch die RWK unterstützt, ergeben sich folgende **Verbesserungsmöglichkeiten**:

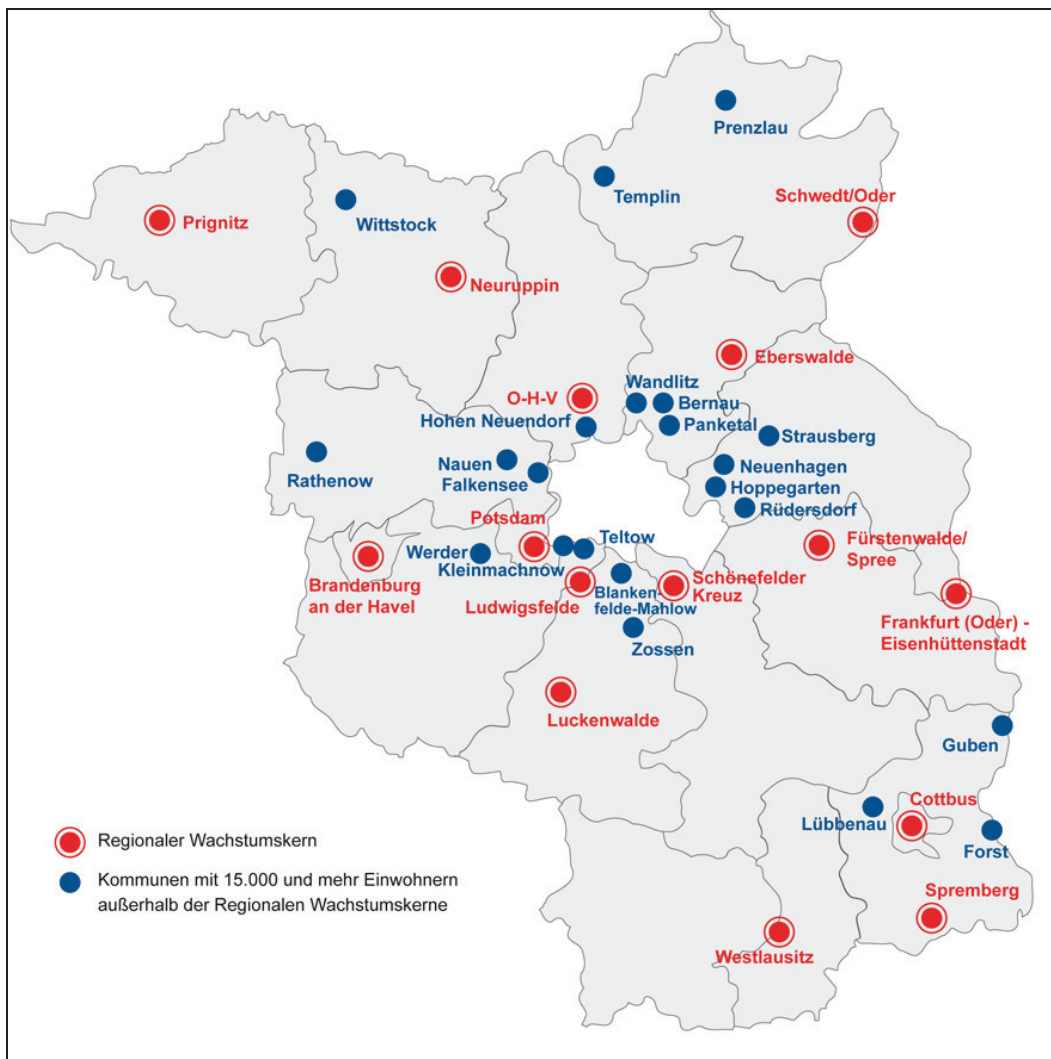
- Die RWK sollten bei der Maßnahmenentwicklung und -umsetzung noch stärker als bisher die mittelbaren und unmittelbaren Effekte für die Wirtschaftsentwicklung und die drei Ziele im Blick behalten. Nur die Maßnahmen mit den höchstmöglichen Zielerreichungsgraden sollten zu Umsetzung kommen und eine kleinteilige Verzettelung muss vermieden werden. Dabei sollten die RWK auch immer ihre Verantwortung für ihr unmittelbares Umland und teilweise auch für das Land insgesamt berücksichtigen.
- In den Maßnahmenlisten sollten auch nur die tatsächlich anstehenden Maßnahmen festgehalten werden und unrealistische bzw. nicht mehr aktuelle Maßnahmen sollten aufgegeben werden („Karteileichen“). In diesem Zusammenhang wäre aus Gutachtersicht auch die Weiterentwicklung der bestehenden Datenbank hilfreich.
- Die IMAG sollte ihre Moderationsrolle zwischen den Ressorts beibehalten und weiter ausbauen. Die RWK erwarten vor allem bei komplexen, ressortübergreifenden und strategisch ausgerichteten Maßnahmen noch mehr Unterstützung der IMAG.
- Für kleinere RWK-Städte sollte eine engere Zusammenarbeit mit den sie umgebenden Leader-Regionen angestrebt und unterstützt werden, um die zur Verfügung stehenden Mittel mitnutzen zu können.
- Auch angesichts der sich verschärfenden Sparzwänge der öffentlichen Haushalte sollten die beschlossenen Maßnahmen mit hoher Priorität weiterverfolgt werden. Dies wurde auch seitens der RWK eindringlich gefordert.
- Bei weiteren Evaluationen sollte unter Umständen die Zahl der Indikatoren für die Beschreibung der sozioökonomischen Ausgangslage und Entwicklung noch weiter reduziert werden.

K.6. Sozioökonomische Ausgangslage und Entwicklung von Standorten außerhalb der RWK mit 15.000 und mehr Einwohnern

Entsprechend der Aufgabenstellung wurde auch die sozioökonomische Ausgangslage und Entwicklung der Standorte außerhalb der RWK mit 15.000 und mehr Einwoh-

ern analysiert. Die nachfolgende Abbildung K.4 zeigt die entsprechenden 22 Standorte und ergänzend dazu auch die 15 RWK.

Abb. K.4: **Standorte außerhalb der RWK mit 15.000 und mehr Einwohnern**



Die Analyse erfolgte anhand der gleichen Kriterien bzw. Indikatoren, die auch für die RWK genutzt wurden. Die Kommunen wurden wie die RWK zuerst in ihrer Gesamtheit analysiert. Im Anschluss wurde auf jeden einzelnen Standort im Detail eingegangen. Die wesentlichsten Aussagen lassen sich folgendermaßen **zusammenfassen**:

- Die Entwicklung der Bevölkerung verlief in den betrachteten Standorten in der Summe deutlich besser als im Land Brandenburg und in den RWK. Dies resultiert hauptsächlich aus dem hohen Anteil berlinnaher Kommunen unter den betrachteten Standorten außerhalb der RWK. So konnten besonders die berlinna-

hen Kommunen wie Hoppegarten, Hohen Neuendorf, Kleinmachnow, Teltow und Blankenfelde-Mahlow seit 2000 hohe Bevölkerungszuwächse verbuchen. Bevölkerungsverluste registrierten besonders die berlinfernen Kommunen wie Guben, Lübbenau/Spreewald und Wittstock/Dosse.

- Das Wanderungssaldo spiegelt einen großen Teil der Bevölkerungsentwicklung in den betrachteten Kommunen wider, so beispielsweise die suburbanisierungsbedingten Wanderungsgewinne der berlinnahen Standorte. Bis auf wenige Ausnahmen nahm das positive Wanderungssaldo in den berlinnahen Kommunen in den letzten zehn Jahren kontinuierlich ab. Demgegenüber verzeichneten die betrachteten Standorte mit berlinferner Lage seit 2000 ein negatives, aber abnehmendes Wanderungssaldo.
- Bei der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entwickelten sich die betrachteten Kommunen im Mittel zwar besser als der Durchschnitt des Landes Brandenburg, jedoch blieben sie stetig hinter der Entwicklung in den RWK zurück.
- Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in wissens- und technologieintensiven Wirtschaftsgruppen entwickelte sich in den betrachteten Kommunen, den RWK, als auch im Land Brandenburg, insgesamt positiv. Die Kommunen außerhalb der RWK mit 15.000 und mehr Einwohnern verzeichnen 2009 den exakt gleichen Anteilswert wie die RWK.
- Bei der Arbeitsplatzdichte schneiden die betrachteten Kommunen im Schnitt deutlich schlechter als das Land Brandenburg und die RWK ab. Nur Teltow kann aktuell noch eine höhere Arbeitsplatzdichte als der Durchschnitt der RWK vorweisen. Darüber hinaus geht die Arbeitsplatzdichte in fast allen betrachteten Kommunen in den letzten zehn Jahren zurück.
- Von den betrachteten Kommunen verfügen nur noch Teltow, Prenzlau und Rathenow über ein positives Pendlersaldo. Insbesondere die berlinnahen Standorte, wie zum Beispiel Falkensee, Panketal, Hohen Neuendorf oder Bernau, weisen sehr hohe negative Pendlersalden auf. Die Arbeitsplatzdichte und die Pendlerströme sind Indizien für die relativ geringe Bedeutung und Zentralität der betrachteten Kommunen für die regionalen und lokalen Arbeitsmärkte.

- Am Ende des Jahres 2008 entfielen auf die betrachteten Kommunen rund ein Fünftel aller umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen im Land Brandenburg. Ab 2006 verzeichneten die betrachteten Standorte im Vergleich zu den RWK unterdurchschnittliche Zuwächse. Mit 14 % fällt der Anteil der Unternehmen der betrachteten Kommunen am steuerbaren Umsatz des Landes Brandenburg 2008 deutlich geringer aus als der Anteil an der absoluten Anzahl der Unternehmen.
- Insgesamt entfallen knapp 15 % der getätigten Investitionsvorhaben, 8,6 % der gesamten Investitionssumme und 12,8 % der neu geschaffenen Arbeitsplätze auf die betrachteten Standorte. Dabei konnten die betrachteten Kommunen im Mittel bei allen Indikatoren im Zeitraum von 2006 bis 2009 leicht höhere Anteile als 2003 bis 2005 verzeichnen.