

Besprechungsunterlage für die 218. Kabinettsitzung am 16. Juni 2009

Evaluierung des interministeriellen Koordinierungsprozesses im Rahmen des RWK-Verfahrens und des Kooperationsprozesses mit den RWK

Das Kabinett hatte die Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) Aufbau Ost am 12. September 2006 beauftragt, einen Bericht über die „Evaluierung des interministeriellen Koordinierungsprozesses und des Kooperationsprozesses mit den Regionalen Wachstumskernen“ vorzulegen (KV 434/06). Die vorzunehmende Bewertung des IMAG-Prozesses durch einen externen Gutachter sollte der Erhöhung der Effizienz der Abstimmungsverfahren bei der Neuausrichtung der Förderpolitik auf RWK dienen. Mit der Kabinettsvorlage Nr. 565/07 hat das Kabinett beschlossen, ein solches Gutachten in Auftrag zu geben. Das Gutachten wurde interministeriell finanziert, im Juli 2007 von der Staatskanzlei in Auftrag gegeben und bis November 2008 durch die Prognos AG erstellt.

1. Aufgabenstellung

Mit dem Gutachten sollten neben allgemeinen konzeptionellen Hinweisen zwei Ziele verfolgt werden:

a) Evaluierung des interministeriellen Koordinierungsprozesses

Der bisherige Prozess der Konzentration von Fördermitteln auf die RWK sollte auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen und der bisherigen Prozessergebnisse (Kabinettsbeschlüsse, IMAG-Berichte, Standortentwicklungskonzepte der RWK, Stellungnahmen der Prognos AG zu den Konzepten und Schlüsselmaßnahmen, Stellungnahmen der Ressorts zur Zusammenarbeit in der IMAG etc.) analysiert werden. Außerdem sollte die Schlüssigkeit der Umsetzung des Konzepts der Landesregierung überprüft werden.

Es sollte evaluiert werden, ob der tatsächliche Prozessablauf dem Anspruch an die konzeptionelle Zielsetzung Rechnung trägt. Dies betrifft insbesondere Auswahl und Umsetzung der als prioritär beschlossenen Maßnahmen, die Sofortmaßnahmen, die in das INSEK-Verfahren (INSEK: Integriertes Stadtentwicklungskonzept) verwiesenen Maßnahmen, den Umgang mit den Maßnahmen mit Prüfungs- und Konkretisierungsbedarf, Fragen der Fortschreibung der Standortentwicklungskonzepte sowie Einschätzungen zum mit dem IMAG-Prozess verbundenen Aufwand.

b) Evaluierung des Kooperationsprozesses mit den RWK

Der bisherige Prozess der Konzentration von Fördermitteln auf die RWK sollte auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen und der Verfahrenspraxis analysiert werden. Auch die Prozesse in den RWK bei der Erstellung und ggf. Anpassung der Standortentwicklungskonzepte und Ableitung von Schlüsselmaßnahmen sollten untersucht und bewertet werden.

Der Verlauf und die Ergebnisse der Zusammenarbeit der RWK mit der Landesregierung, d.h. die Gespräche der RWK mit der IMAG und die Umsetzung der prioritären Maßnahmen in den RWK (Zusammenarbeit RWK mit den Ressorts, Zusammenarbeit mit Dritten (Unternehmer vor Ort etc.) sollten untersucht werden.

2. Wesentliche Ergebnisse

In zwei Runden wurden jeweils im Herbst 2007 und im Herbst 2008 ausführliche Gespräche mit Vertretern aller RWKs geführt. Mitarbeiter des Gutachters nahmen auch an den IMAG-Gesprächen mit den RWK im September/Oktober 2008 sowie an ausgewählten weiteren Veranstaltungen teil. Außerdem fanden Gespräche mit Vertretern aller in der IMAG vertretenen Ressorts statt. Ergänzend fanden weitere Gespräche des Auftraggebers mit dem Gutachter statt.

a) Konzeptionelle Bewertung

Der Gutachter gelangt zu einer positiven Einschätzung der Neuausrichtung der Förderpolitik in Brandenburg. In den Gesprächen mit den RWK stellte sich klar heraus, dass die Philosophie und der Grundansatz der Neuausrichtung der Förderpolitik Brandenburgs im Sinne des „Stärken stärken“ als der eindeutig richtige Weg einer gemeinsamen zukünftigen Regionalentwicklung verstanden und unterstützt wird. Die wesentlichen Vorteile und neuen Impulse durch den RWK-Prozess liegen zusammengefasst in folgenden Aspekten:

- Identifizierung von Standorten mit überdurchschnittlichem Entwicklungspotenzial
- Kommunikationsintensivierung zwischen allen beteiligten Akteuren
- Schaffung eines Bewusstseins bei regionalen Akteuren für zukünftig zu erwartende Verknappung von Fördermitteln
- Etablierung der neuen Förderphilosophie der „Stärken stärken“ mit sektoralen und regionalen Schwerpunktsetzungen (Top-Down)
- Kommunale strategische Leitbildentwicklung und Maßnahmenbestimmung durch Standortentwicklungskonzepte (Bottom-Up)
- Mobilisierung und Aktivierung vieler Akteure, neue Impulse

- Integrierter Ansatz ermöglicht die Identifizierung der entscheidenden Handlungsfelder sowie die Ressort übergreifende und damit Synergie erzeugende Maßnahmenumsetzung.

b) IMAG und interministerieller Kooperationsprozess

Bei der prozessbegleitenden Evaluierung wurde zunächst die Frage nach den bisherigen Effekten des Prozesses gestellt. Dabei waren folgende Prozessschritte zu berücksichtigen:

- Identifizierung von Standorten mit überdurchschnittlichen wirtschaftlichen und/oder wissenschaftlichen Potenzialen,
- Identifizierung von Engpassfaktoren für die wirtschaftliche Entwicklung an diesen Standorten,
- Erarbeitung regionaler Förderstrategien für die RWK, die zudem Ansätze zur Unterstützung der Entwicklung im ländlichen Raum bieten.

Das Kabinett hatte am 22. November 2005 auf Basis des Zweiten IMAG-Berichts „Stärkung der Wachstumskräfte durch räumliche und sektorale Fokussierung von Landesmitteln“ 15 Regionale Wachstumskerne (RWK) festgelegt.

Aus den Standortentwicklungskonzepten (SEK) wurden nach Einschätzung des Gutachters ausgehend von einer Bestandsdarlegung und einer Stärken-Schwächen-Analyse schlüssige Entwicklungsziele und Handlungsfelder entwickelt, aus denen weitgehend plausible Maßnahmen abgeleitet worden sind.

Die SEK haben sich mittlerweile als ein grundlegendes Instrument entwickelt, um regionale Strategien (Bottom-Up) mit den Fördermöglichkeiten des Landes (Top-Down) abzustimmen und zu koordinieren.

Zudem hat sich im Verlaufe des Wachstumskernprozesses gezeigt, dass es auch Interaktionen zwischen den RWK und dem Umland gibt, die in beiderlei Richtung bedeutungsvoll und unterstützenswert sind. So weisen einige Maßnahmen der RWK einen engen Bezug zur ländlichen Entwicklung im Umfeld Stadt-Umland auf. Allerdings muss diese Zusammenarbeit sicherlich noch stärker in den Fokus des Prozesses genommen werden um die Ausstrahlungsfunktion der RWK auf ihr Umland weiter zu verbessern. Die Prozessabläufe in den RWK bei der Einbindung des Umlandes sind aus Sicht des Gutachters noch nicht systematisch genug ausgeprägt.

Auf Basis der SEK konnte sowohl vor Ort in den RWK als auch gemeinsam mit der Landesregierung, institutionalisiert über die IMAG, ein kontinuierlicher Kommunikations- und Koordinierungsprozess zur kommunalen Strategieentwicklung und -umsetzung eingeleitet werden. Aus Sicht des Gutachters ist dieser kontinuierliche Kommunikations- und Koordinierungsprozess

das wesentliche Element des RWK-Prozesses und unterstützt effektiv die Stärkung der überregionalen wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Potenziale der RWK.

Ausgehend von der Kabinettsentscheidung vom 22. November 2005 versehen die Fachressorts schrittweise ihre Förderprogramme mit einer entsprechenden RWK-Ausrichtung. In einer Reihe von Förderprogrammen ist nunmehr geregelt, dass Anträge aus RWK oder von Unternehmen aus RWK und/oder den festgelegten Branchenkompetenzfeldern prioritär behandelt werden. Inwiefern dieser Prozessfortschritt auch zu dem gewünschten Ergebnisfortschritt führt, wonach in der Förderpraxis tatsächlich eine vorrangige Förderung von RWK erzielt wird, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht belegt werden, da tragfähige Auswertungen hierzu noch nicht vorliegen.

In den Jahren 2006 und 2007 äußerten sich noch zahlreiche RWK kritisch hinsichtlich der Frage, ob sich kürzere Wege und stärker ressortübergreifende Lösungsansätze durch den RWK-Prozess und die Prozesskoordinierung der IMAG ergeben haben. Diese Einschätzung der Wachstumskerne hat sich im Jahr 2008 verbessert. Der weit überwiegende Teil der RWK hat nunmehr den Eindruck, dass der Gedanke des RWK-Prozesses in allen Ressorts angekommen ist und Vereinbarungen mit den Ressortvertretern in der IMAG auch in die Ressorts kommuniziert werden.

Die Perspektive der Ressorts auf den RWK-Prozess fällt aufgrund der jeweiligen Arbeitsbelastung unterschiedlich aus. Insbesondere zu Beginn des RWK-Prozesses fielen beispielsweise 80% bis 90% der von den Kommunen vorgeschlagenen Projekte in die Zuständigkeit des MIR und des MW. Vor dem Hintergrund seiner langjährigen Erfahrung mit integrierten Stadtentwicklungsprozessen und bei der Kooperation mit den Städten insbesondere auch zu verkehrsinfrastrukturellen Maßnahmen wird im MIR die Verhältnismäßigkeit zwischen dem durch die Abstimmungsprozesse verursachten Aufwand und der erzielten Ergebnisverbesserung kritisch gesehen. Das MIR plädiert deshalb bei Projekten mit klarer Ressortzuständigkeit im Sinne der Verwaltungsvereinfachung für eine striktere Beachtung des Ressortprinzips. Der entscheidende Schritt des RWK-Prozesses ist aus Sicht des MIR mit der Umstellung der Richtlinien auf eine stärkere RWK-Förderung erfolgreich vollzogen worden.

Die überwiegende Mehrheit der in den Ministerien interviewten Gesprächspartner erkennt jedoch einen klaren Vorteil in dem gewählten Vorgehen. Gerade die ganzheitliche Betrachtungsweise des RWK-Prozesses wird positiv bewertet. Zahlreiche Ministerien sehen den entscheidenden Nutzen darin, dass die interministerielle und intraministerielle Zusammenarbeit verbessert wurde und

dadurch eine bessere übergreifende Betrachtung der Projekte und Prozesse möglich ist.

Zukünftig muss laut Gutachter darauf geachtet werden, Möglichkeiten zu nutzen, den Aufwand in den besonders betroffenen Ressorts zu senken. Dies bedeutet jedoch keinesfalls ein Plädoyer für die Abschaffung des RWK-Prozesses. Denn nach Einschätzung des Gutachters überwiegt eindeutig der Nutzen.

c) Prozess in den RWK sowie zwischen RWK und IMAG

Für die neue Förderpolitik besteht bei den RWK eine große Akzeptanz. Durch den Prozess wurde vielfach der Strategiefindungsprozess und die Erstellung von integrierten SEK erst angestoßen. Letztere werden von den RWK überwiegend als sehr nützlich eingestuft, da sie nach deren Eigeneinschätzung Strategiediskussionen vor Ort und verbindliche Abstimmungen der Verwaltung sowie nach Gutachtermeinung auch die Ableitung von Handlungsprioritäten erleichtern.

Nach überwiegender Meinung der RWK ist das Nebeneinander von SEK und INSEK-Konzepten ungünstig, da es zu Doppelarbeit und Überschneidungen führe. Hintergrund dieser kritischen Haltung zur heutigen Parallelität beider Prozesse ist deren unterschiedliche Entstehungsgeschichte. So laufen INSEK-Verfahren und RWK-Prozess gegenwärtig zwar parallel, wurden jedoch nicht zeitgleich auf den Weg gebracht (RWK: 2004; INSEK: 2006). Andererseits zeigt dies das Bemühen der Landesregierung um konzentrierte Förderung von Schwerpunktstädten.

Die „Mehrlinge“ sehen inzwischen ihre jeweilige Städtekonstellation als gemeinsame Chance für die künftige Entwicklung und den erreichten Kooperationsstand innerhalb des RWK als stark verbessert an. Die Einbindung von Umlandgemeinden erfolgt dagegen seitens der meisten RWK noch zu wenig systematisch und strategisch.

Fast alle RWK halten die Benennung von RWK für zielführend. Die Mehrheit der RWK setzt den RWK-Status als Marketing-Instrument, z. B. zur Investorenwerbung ein. Marketing nach innen wird seltener betrieben. Fehlende Aktivitäten werden von den RWK mit bislang fehlenden vorzeigbaren Erfolgen bei der Umsetzung der SEK begründet.

Die Mehrheit der RWK (60 %) beurteilt den Prozess mit (sehr) gut. Fast alle übrigen RWK (33 %) sehen zwar noch Prozesshemmnisse, beurteilen den Grundansatz aber ebenfalls positiv. Nur ein RWK steht der Grundausrichtung skeptisch gegenüber. Die Bewertung hat sich in 2008 gegenüber dem Vorjahr deutlich verbessert. Der geleistete Aufwand in den RWK wird überwiegend als den Ergebnissen angemessen erachtet. Einige RWK stufen diese Relation jedoch als unbefriedigend ein, da sie bislang wenige/keine Umsetzungserfolge in Form zusätzlicher oder beschleunigter Projekte wahrnehmen. Der Gutachter hebt

jedoch auch die kommunikativen und kooperativen Bestandteile des Prozesses als sehr wichtig für die wirtschaftliche Fortentwicklung des Landes hervor.

Die direkte Kommunikation zwischen Vertretern von RWK und IMAG wird positiv bewertet und macht den Kern des RWK-Prozesses aus. 80% der RWK sehen durch die IMAG-Konsultationen Verbesserungen (ganz oder teilweise) hinsichtlich des Bearbeitungsfortschrittes der von ihnen eingebrachten Projekte. Die Erwartungshorizonte haben sich sowohl bei den RWK als auch bei der IMAG auf einem realistischen Niveau eingependelt. Für die Gewährleistung einer erfolgreichen, unterjährigen Weiterverfolgung der Projekte kann es nach Auffassung des Gutachters im Einzelnen notwendig bzw. sinnvoll sein, Verantwortlichkeiten und zwischenzeitliche Abstimmungstreffen der beteiligten Ressorts konkreter festzulegen.

3. Schlussfolgerungen aus Sicht des Gutachters

Der gesamte RWK-Prozess hat in den letzten Jahren eine breite Impulswirkung auf die Wachstumskerne, aber auch auf weitere Standorte und Regionen im Lande, ausgelöst. Es wurde ein bis dahin nicht dagewesener Strategiefindungsprozess angestoßen, der es nunmehr den RWK erlaubt, im Sinne einer integrativen, wirtschaftlichen Entwicklung strategisch zu agieren. Die Prozessbeobachtung zeigt allerdings nur zu deutlich, wie schwierig es vor Ort war, derart integrativ und konzeptionell abgesichert vorzugehen. Der Anstoß hierzu ist neben den identifizierten Schlüsselprojekten als ein bereits jetzt erkennbares zentrales Ergebnis des RWK-Prozesses hervorzuheben.

Generell wird der initiierte Kommunikationsprozess zwischen den RWK und der IMAG von der Mehrheit der beteiligten Akteure positiv wahrgenommen. Dies gilt sowohl aus Perspektive der RWK, der Ministerien als auch der Mitglieder der IMAG selbst.

Die RWK sehen eine positive Entwicklung im Prozess der Kooperation und Koordinierung mit den Institutionen des Landes. Durch die regelmäßigen Abstimmungsrunden mit der IMAG gewinnt der Prozess an Kontinuität und die Zusammenarbeit zwischen Wachstumskernen, IMAG und Ministerien erreicht eine neue Qualität. Die RWK legen im Hinblick auf ihre Standortentwicklung große Hoffnungen in den Prozess der Wachstumskernorientierung und beurteilen die bisherigen Prozessergebnisse daher in Abhängigkeit von konkreten Projekterfolgen vor Ort.

Die Ministerien stellen positiv heraus, dass ein „Empowerment“ der Wachstumskerne stattfindet, in dessen Konsequenz RWK eigenständige Überlegungen zur Entwicklung von Strategien anstellen. Positiv wird zudem bewertet, dass anhand der Diskussion der Standortentwicklungskonzepte und

konkreter Projektvorschläge beeinflusst werden kann, in welchen Themenbereichen ein Wachstumskern in Zukunft seine prioritären Maßnahmen entwickeln sollte. Die insgesamt positive Bewertung der IMAG-Abstimmungen teilen nahezu alle Ministerien.

Der RWK-Prozess hat sich als konzeptionell sinnvoll hinsichtlich der ursprünglichen Zielstellung herausgestellt und sollte aus Sicht des Gutachters nach jetziger Einschätzung modifiziert weitergeführt werden. Diese Empfehlung beruht auf der Bewertung der Prozesse und der beobachtbaren Umsetzungserfolge, die von allen Beteiligten darin gesehen werden, dass sich mit dem RWK-Prozess ein Austauschinstrument etabliert hat, das als neuartig und sinnvoll angesehen wird.

Die Verfahrenskontinuität, die sich in den letzten beiden Jahren durchgesetzt hat, und die von allen Beteiligten positiv bewertet wird, darf nach Meinung des Evaluators noch nicht durchbrochen werden. Auf diese Weise kann Vertrauen in die Beständigkeit der Neuausrichtung der Förderpolitik und ein aktives Mitarbeiten der beteiligten Akteure besser erreicht werden.

Zur Senkung des Verwaltungsaufwandes schlägt der Gutacher vor, RWK könnten ggf. selbst die Zahl der Maßnahmen festlegen, die sie in den IMAG-Prozess einbringen wollen. Kriterien könnten die herausgehobene strategische, ressortübergreifende oder die (über)regionale Bedeutung der Projekte sein. Die wirtschaftliche Bedeutung der Projekte sollte von den RWK künftig stärker begründet werden.

Die Kommunikation ist zwischen den Akteuren zu intensivieren. Dies betrifft sowohl die RWK untereinander als auch RWK und Umlandgemeinden und RWK und IMAG. Geeignete Instrumente sind u. a. die gestartete Workshopreihe, die Einrichtung einer Kommunikationsplattform und ggf. die Weiterleitung der Liste vorgeschlagener Maßnahmen an andere RWK.

Angesichts dieses Befunds und der Feststellung, dass der ursprünglich sich auf den Zeitraum bis 2009 beziehende Kabinettauftrag weitgehend abgearbeitet ist, ist aus Sicht des Evaluators eine Neudefinition bzw. Modifikation des Arbeitsauftrags der IMAG Aufbau Ost geboten. Eindeutig definiert und beschlossen werden sollte, welche Themen noch nicht erledigt sind und welche die IMAG weiterhin bearbeiten soll. Auch gebe es Bereiche (z.B. die Anpassung der Richtlinien), die keine einmalige Aufgabe sondern eine fortdauernde Aufgabe seien. Ein erneuter Kabinettsbeschluss hierzu würde Diskussionen darüber verhindern, ob der IMAG-Auftrag erledigt ist.

4. Zusammenfassung und weiteres Vorgehen

Die Ergebnisse der Prozessevaluation bestätigen, dass die Neuausrichtung der Förderpolitik auf regionale Wachstumskerne in Brandenburg viel bewegt hat. Der RWK-Prozess ist inzwischen sowohl in den RWK als auch den Ressorts implementiert. Die Gutachter konstatieren zwar, dass der ursprüngliche Kabinettauftrag weitgehend abgearbeitet ist, empfehlen aber vor dem Hintergrund einer grundsätzlichen Zustimmung zum RWK-Prozess eine Neudefinition bzw. Modifikation des Arbeitsauftrages der IMAG Aufbau Ost. Sie zeigen einige Punkte auf, bei denen Verbesserungsmöglichkeiten gesehen werden. Dies betrifft insbesondere den Punkt „Kommunikation zwischen den RWK verbessern“, „Verwaltungsaufwand optimieren“ bzw. „Aufwand in den besonders betroffenen Ressorts senken“. Hier sind durch die IMAG bereits Schritte eingeleitet worden die weiter vertieft werden sollen, u. a. mit dem Ziel, die Arbeit auf strategische Projekte für die einzelnen RWK und strategische Themen für alle RWK zu konzentrieren. So wird derzeit der zweite Workshop mit allen RWK zum Thema „Wissenstransfer“ vorbereitet. Zur Optimierung des Verwaltungsaufwandes ist gemeinsam durch die IMAG und die RWK ein Vorschlag zur stärkeren Standardisierung der jährlichen Statusberichte entwickelt worden. Die Anwendung wird den Verwaltungsaufwand sowohl bei den RWK als auch in den Ressorts reduzieren und ein effektiveres Arbeiten ermöglichen.

Die IMAG hat auch den Vorschlag der Prognos AG diskutiert, den Arbeitsauftrag durch einen neuen Kabinettsbeschluss neu festlegen zu lassen. Die IMAG geht davon aus, dass der Arbeitsauftrag für das Jahr 2009 durch den Beschluss der Landesregierung vom 02.12.2008 klar geregelt ist. Zudem ist zu beachten, dass derzeit entsprechend dem Auftrag des brandenburgischen Landtages eine Ergebnis-Evaluation in Vorbereitung ist. Ein zeitlich weitergehender Beschluss sollte der im Herbst 2009 neu zu bildenden Landesregierung vorbehalten bleiben und sowohl die Ergebnisse der vorliegenden Prozessevaluation als auch die der Ergebnisevaluation berücksichtigen.