

Räumliche Entwicklung in Brandenburg: Trends und poli- tische Optionen

Sonderauswertung aus der IW Regionalstudie: Räumliche Entwicklung in Deutschland für die Kreisebene in Brandenburg

Auftraggeber:

Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg e.V. (UVB)

Ansprechpartner:

Dr. Christian A. Oberst,

Hanno Kempermann

und

Prof. Dr. Michael Hüther

Pressegespräch, Potsdam, 26.09.2019

Räumliche Entwicklung in Brandenburg

1. Eine zentrale Voraussetzung für die effiziente Ausgestaltung der Regionalpolitik ist die Identifikation von Problemregionen und Handlungsfeldern.
 - Die IW-Regionalstudie vom August 2019 identifiziert Regionen mit dringendem Handlungsbedarf auf Ebene der Raumordnungsregionen. Brandenburg besteht aus den fünf Raumordnungsregionen Havelland-Fläming, Lausitz-Spreewald, Oderwald-Spree, Prignitz-Oberhavel und Uckermark-Barnim.
 - Von den 19 in der IW-Regionalstudie identifizierten Raumordnungs-Regionen mit hohem Handlungsbedarf liegt mit Lausitz-Spreewald nur eine in Brandenburg.
 - Die Betrachtung auf dieser übergeordneten Ebene verbirgt die deutlich ausgeprägten lokalen Unterschiede innerhalb der Regionen Brandenburgs. So kann die relativ gute Entwicklung einzelner Städte und Landkreise (im Folgenden kurz Kreise) innerhalb einer Raumordnungsregion die schlechtere Entwicklung in anderen Kreisen kaschieren.
2. Aufbauend auf der bundesweiten Analyse auf Raumordnungsregionesebene wurde daher nun eine **Sonderauswertung für Brandenburg auf Ebene der 18 Kreise** durchgeführt. Analysiert wurde die regionale Entwicklung seit 2011 anhand von 12 Indikatoren in den Bereichen Wirtschaft, Demographie und Infrastruktur.
 - Auf Kreisebene sind 2 der 18 Kreise Brandenburgs als Regionen mit sehr hohem Handlungsbedarf eingestuft, in 2 weiteren gibt es erhöhten Handlungsbedarf (Abbildung 1).
 - Kreise im direkten Umland profitieren von der Ausstrahlung Berlins, während Spree-Neiße und Elbe-Elster den höchsten Handlungsbedarf aufweisen.

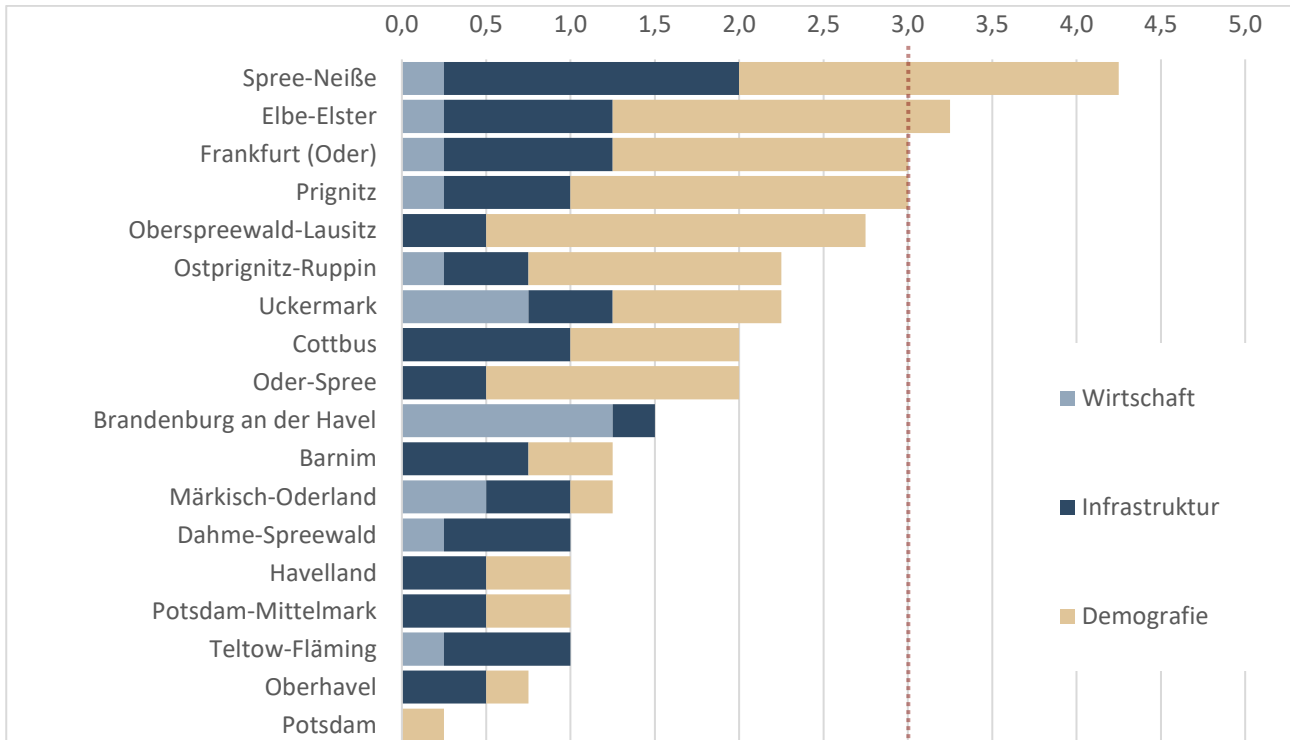
Bei den **wirtschaftlichen Indikatoren** hat eine Stadt einen sehr hohen Handlungsbedarf: Brandenburg an der Havel (Kaufkraft, private Überschuldung).

Bei der **demografischen** Entwicklung wurden 7 Kreise als solche mit sehr hohem Handlungsbedarf eingestuft.

- Oberspreewald-Lausitz, Spree-Neiße, Elbe-Elster, Prignitz, Frankfurt (Oder), Oder-Spree und Ostprignitz-Ruppin sind besonders handlungsbedürftig in ihrer demografischen Entwicklung und zumeist bei 3 von 4 Demografie-Indikatoren auffällig.
- Einen erhöhten Handlungsbedarf haben die Kreise Cottbus und Uckermark.

Bei der **infrastrukturellen** Entwicklung wurde ein Kreis als solcher mit sehr hohem Handlungsbedarf eingestuft: Spree-Neisse. Die Kreise Cottbus, Frankfurt (Oder) und Elbe-Elster werden außerdem als solche mit erhöhtem Handlungsbedarf eingestuft.

Abbildung 1: Räumliche Entwicklung in Brandenburg: Handlungsbedarf nach Indikatoren
Kriteriensummen für die Bereiche Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur, erhöhter Handlungsbedarf bei einem Wert von 3, sehr hoher bei Wert über 3



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

3. Jenseits dieser kreisspezifischen Ableitungen für Brandenburg sind **allgemeine Handlungsbedarfe** zu identifizieren, die sich insbesondere aus dem Vergleich mit anderen Bundesländern ergeben.
- In Brandenburg – wie in Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Sachsen-Anhalt – erreichten die innerbetrieblichen Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen nicht einmal oder nur etwas mehr als 0,5 Prozent der Bruttowertschöpfung, was in etwa den Werten von Bulgarien oder Polen im Jahr 2014 entsprach (EU-Kommission, 2016). In Baden-Württemberg (4,3 Prozent) und Bayern (2,7 Prozent) wurden die Spitzenwerte erreicht.
 - Der Vergleich der bisherigen Ausbildungsleistung der Hochschulen im Informatikbereich nach Bundesländern zeigt, dass in Brandenburg 2016 beispielsweise nur 33,4 Informatiker je 100.000 Erwerbstätige ausgebildet wurden, während es in Baden-Württemberg 97,2 Informatikabschlüsse je 100.000 Erwerbstätige gab. Die Hochschulen in Brandenburg sollten folglich ihre Ausbildungskapazitäten im Hochschulbereich stärken und die entsprechenden Forschungsanstrengungen erhöhen.
 - Positiv zu vermerken ist hingegen, dass Brandenburg mit einem Anteil von 13,4 Prozent Bildungsausländern an allen Studierenden mit zur Spitzengruppe zählt (eigene Berechnungen auf Basis von Statistisches Bundesamt, 2018).

Regionalpolitische Optionen für Brandenburg

1. Brandenburg gehört zu wenigen Bundesländern, die die Forderung nach der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse explizit in ihrer **Landesverfassung** verankert haben (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 LV Bayern, Art. 65 Abs. 1 LV Berlin, Art. 44 LV Brandenburg, Art. 65 Abs. 3 LV Bremen). Damit werden die Landesstaatsgewalten verpflichtet, im Interesse einer gerechten Ressourcenverteilung tätig zu werden, ohne dass dabei jedoch die Einzelheiten (insbesondere Mittel, Schwerpunkte, Zeithorizonte und dergleichen) der Zielverwirklichung vorgeben werden. Erklären lässt sich diese landesverfassungsrechtliche Bindung in Brandenburg mit spezifischen Folgen der Wiedervereinigung im Zusammenspiel mit Berlin sowie den traditionell strukturschwachen Grenzregionen zu Polen.
2. Das **Muster der regionalen Befunde** auf Bundesebene spiegelt sich auch auf der Ebene des Bundeslandes Brandenburg: Es gibt sehr unterschiedliche Befunde und entsprechend divergierende Erklärungsfaktoren. Daraus folgt, dass auch auf Landesebene jenseits der großen infrastrukturellen Themen wie Verkehr, Energie, Telekommunikation, Breitband und Erreichbarkeit staatlicher Daseinsvorsorge regional unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden müssen und können. Auch die Brandenburger Regionalpolitik muss regionalisiert werden.
3. Die **zentrale Botschaft** lautet auch hier: Es gibt bei allen identifizierten Handlungsbedarfen die Chance, handeln zu können. Abgehängte Regionen drohen nur, wenn die Politik nicht handelt, wenn sie die Optionen verkennt, wenn sie inkonsequent sowie inkonsistent handelt und wenn sie unnötig Zeit verstreichen lässt. Keine Region in Brandenburg muss „abgeschlossen oder aufgegeben werden“, wie das IWH als grundsätzliche Option der Regionalpolitik empfiehlt. Das ist nicht nur per se ineffizient, sondern es verkennt die Möglichkeiten, Regionen in ihren Entwicklungstrends zu drehen.
 - Ein wichtiger Hebel liegt in der Ertüchtigung der Kommunalfinanzen, damit vor Ort den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger gemäß die Daseinsvorsorge entwickelt, Experimentierräume ermöglicht und neue Lösungen gefunden werden können.
 - Das erfordert eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs, die dazu führt, dass aus Sicht der Bürger bessere Lösungen prämiert und dauerhaft ermöglicht werden. Nichts ist in den Gemeinden frustrierender als Projekt- oder Modellfinanzierungen, deren Verstetigung im Erfolgsfall nicht gelingt. Die freie finanzielle Spitze der Kommunen ist nachhaltig zu stärken.
4. In Brandenburg ist insbesondere die **demografische Lage** herausfordernd. Divergenzen in der Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur sind mit weitreichenden Konsequenzen für die Daseinsvorsorge, öffentliche Infrastruktur und regionale Wirtschaftsentwicklung verbunden. Hierzu zählen unter anderem die regionalen Bedarfe im Gesundheits- und Bildungswesen und der Fachkräftebedarf zum Erhalt der regionalen Wettbewerbsfähigkeit.

Es handelt sich um Entwicklungen, bei denen vorrangig die Landespolitik Brandenburgs in Verantwortung steht und nicht die Bundespolitik. Zudem wird die interkommunale

Kooperation bei schrumpfenden Regionen sowohl im Bereich der Infrastruktur als auch der Planung wichtiger.

5. In Zukunft muss es darum gehen, die **Attraktivität der Regionen** durch die richtige Mischung verschiedener wohnungspolitischer und infrastruktureller Maßnahmen wieder stärker zu harmonisieren. Hierzu gehört unter anderem
 - die Ausweitung des Wohnungsangebots in den Ballungszentren,
 - die Vermeidung von Wohnungsleerständen in schrumpfenden Orten (etwa durch Stärkung der Innenentwicklung und interkommunal abgestimmter Planung) sowie
 - die verbesserte infrastrukturelle Versorgung des ländlichen Raums.
 - So ist etwa eine flächendeckende Breitbandversorgung eine Grundversorgung für einen modernen Wirtschaftsstandort, die die gesamte regionale Wertschöpfung beeinflussen kann, indem sie ein breites Spektrum an weiteren Innovationen und Anwendungen ermöglicht (General Purpose Technology).
 - Zu überlegen ist auch, ob eine Reaktivierung von in den 1990er Jahren stillgelegten Bahnstrecken nicht ein spannendes Projekt sein könnte, um den Menschen im ländlichen Raum greifbar zu machen, dass Erreichbarkeit nicht nur virtuell gegeben ist.

Anhang: Methodik und Detailergebnisse

Methodik

- Auswertung der regionalen Entwicklung zwischen 2011 und 2017 mit 12 Indikatoren in den Bereichen
 - Wirtschaft (Arbeitslosenquote, Produktivität, Kaufkraft, private Überschuldung)
 - Demographie (Fertilitätsrate, Lebenserwartung, Durchschnittsalter, Bevölkerung)
 - Infrastruktur (Breitband, Arztdichte, Kommunalfinanzen, Immobilienpreise)
- Evaluation mit Fokus auf Niveau und Entwicklung anhand von 3 Kriterien:
 - **Unterdurchschnittliche Entwicklung:** größer oder kleiner als der Medianwert der Veränderungsraten
 - **Ausgangssituation:** stark unter- bzw. überdurchschnittliches Niveau (60 bzw. 140 Prozent vom Median oder das 1,5fache des Interquartilsabstandes)
 - **Relative Entwicklung:** bei Konvergenz starkes Unterschreiten des Konvergenztrends bzw. bei Divergenz: stark unter- bzw. überdurchschnittliche Veränderungsrate
- Zur Bewertung der **Einzelindikatoren** werden die folgenden Kriterienwerte vergeben:
 - **Primärer Handlungsbedarf:** Entwicklung, Ausgangssituation und relative Entwicklung = 1 Punkt
 - **Sekundärer Handlungsbedarf:** Ausgangssituation und Relative Entwicklung (aber nicht Entwicklung) = 0,5 Punkte
 - **Potenzieller Handlungsbedarf:** Nur Relative Entwicklung = 0,25 Punkte
- Die Kriterienwerte werden jeweils für die vier Indikatoren je Bereich und für jeden der 18 Brandenburgischen Kreise aufsummiert. Die maximale Summe der Kriterienwerte je Bereich (Wirtschaft, Demografie, Infrastruktur) ist vier und über alle Bereiche zwölf.
- Um die Einzelergebnisse zusammenzufassen und potenziellen politischen Handlungsbedarf aufzuzeigen, werden **auf Ebene der 3 Bereiche** folgende Bewertungen vorgenommen:
 - **Sehr hoher Handlungsbedarf:** Kriteriensumme der vier Einzelindikatoren > 1
 - **Erhöhter Handlungsbedarf:** Kriteriensumme = 1
 - **(Potenzieller) Handlungsbedarf bei Einzelindikatoren:** Kriteriensumme < 1
- Anhand dieser Werte werden die Kreise im Folgenden bewertet.

Wirtschaftliche Entwicklung

- Im Bereich **Arbeitslosigkeit** haben sich die Brandenburger Regionen überdurchschnittlich gut entwickelt und dem bundesdeutschen Niveau weiter angenähert. Lokale Ausnahme ist der Landkreis Uckermark, dessen Arbeitsmarkt sich etwas schwächer als erwartbar entwickelt hat. Keiner der brandenburgischen Kreise erfüllt das Kriterium für einen primären Handlungsbedarf (unterdurchschnittliche Entwicklung). Die meisten Städte und Landkreise in Brandenburg haben ein stark überdurchschnittliches (schlechtes) Ausgangsniveau. Mit Ausnahme der Uckermark weisen diese Kreise jedoch eine überdurchschnittliche Verbesserung auf.
- Beim **Bruttoinlandsprodukt** je Einwohner haben sich 3 von 5 Raumordnungsregionen und 13 von 18 Kreise überdurchschnittlich gut entwickelt. Die Kriterien für einen sekundären Handlungsbedarf erfüllt lediglich der Landkreis Märkisch-Oderland. Trotz der guten Ausgangssituation sind die Entwicklungen in der Stadt Frankfurt (Oder) und in den Landkreisen Dahme-Spreewald und Spree-Neiße mit stagnierender bis schrumpfender Entwicklung des BIP bedenklich. Zum Teil könnte die lokale Entwicklung auf veränderte regionale Arbeitsteilungen hindeuten. Der brandenburgische Landkreis, der sich beim BIP je Einwohner besonders gut entwickelt hat, ist der Landkreis Teltow-Fläming.
- Insgesamt hat sich die **Kaufkraft** in den fünf Brandenburger Raumordnungsregionen überdurchschnittlich gut entwickelt. Mit der Stadt Brandenburg an der Havel sowie den beiden Kreisen Elbe-Elster und Teltow-Fläming sind drei Landkreise als Regionen mit potenziellem Handlungsbedarf zu kennzeichnen bei einem Kriterienwert von 0,25 für unterdurchschnittliche Entwicklung (im Vergleich zum gesellschaftlichen Trend und den anderen Brandenburgischen Kreise).
- Die Bedeutung der Schwankungen innerhalb der Raumordnungsregionen zeigt sich am Beispiel der **Überschuldung privater Haushalte**. Der Landkreis mit dem höchstem Handlungsbedarf ist Brandenburg an der Havel in der Region Havelland-Fläming, in welcher die Überschuldung nur geringfügig innerhalb Brandenburgs angestiegen ist. Mit Ostprignitz-Ruppin, Prignitz und Uckermark gehören aufgrund der Überschuldung drei weitere Kreise zu denen mit potenziellem Handlungsbedarf.

Demografische Entwicklung

- Im Bereich der **Fertilität** haben sich 11 der 18 Kreise überdurchschnittlich gut entwickelt. Frankfurt (Oder) erfüllt als einziger Landkreis die Bedingungen für einen primären Handlungsbedarf. Sechs weitere Landkreise gelten als solche mit potenziellem Handlungsbedarf. Dazu zählen Barnim, Cottbus, Havelland, Oder-Spree, Potsdam und Potsdam-Mittelmark.
- Bei der **Lebenserwartung** wurden aufgrund der negativen bzw. stagnierenden Entwicklung die Kreise Cottbus, Oberspreewald-lausitz, Oder-Spree und Spree-Neiße als solche mit potenziellem Handlungsbedarf bzw. Absteiger eingestuft. Für Potsdam wurde trotz der relativ schlechten Entwicklung (Lebenserwartung nahm nicht zu) aufgrund des relativ hohen Ausgangsniveaus kein Handlungsbedarf ausgewiesen.

- Das **mittlere Alter** steigt in allen brandenburgischen Kreisen. Das Bevölkerungsalter ist besonders hoch in Prignitz, Oberspreewald-Lausitz, Spree-Neiße und Elbe-Elster mit etwa 48 Jahren sowie in der Uckermark und Oder-Spree. Während diese sechs Kreise als solche mit primärem Handlungsbedarf gekennzeichnet wurden, fielen sechs weitere unter die Kreise mit potenziellem Handlungsbedarf. Zu diesen Kreisen gehören Barnim, Frankfurt (Oder), Havelland, Märkisch-Oderland, Oberhavel und Potsdam-Mittelmark.
- Insgesamt haben sich 8 der 18 Kreise im Bereich der **Einwohnerzahl** unterdurchschnittlich entwickelt. Mit Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Prignitz, Spree-Neiße sowie der Uckermark ist bei fünf dieser Kreise ein primärer Handlungsbedarf geboten. Cottbus, Frankfurt (Oder) und Ostprignitz-Ruppin gelten mit ihrer unterdurchschnittlichen Entwicklung als Kreise mit sekundärem Handlungsbedarf.

Infrastrukturelle Entwicklung

- Die **Breitbandversorgung** liegt nur in Potsdam und Cottbus auf ausreichendem Niveau. In Frankfurt (Oder) mit einer Versorgung von 78 Prozent der Haushalte ist immerhin ein stark überdurchschnittlicher Aufholprozess zu verzeichnen. Brandenburg an der Havel wird hier als Kreis mit potenziellem Handlungsbedarf gewertet, während der Landkreis Elbe-Elster mit der schlechtesten Bewertung hervorgeht. Die restlichen Kreise werden als solche mit sekundärem Handlungsbedarf eingeordnet.
- Die **Ärztedichte** ist in den brandenburgischen Regionen und einigen Kreisen deutlich gestiegen (unter anderem aufgrund sinkender Einwohnerzahlen, siehe Demografische Entwicklung), am stärksten im Landkreis Elbe-Elster. Lediglich der Kreis Spree-Neiße weist primären Handlungsbedarf auf, während Barmin und Dahme-Spreewald als Kreise mit potenziellem Handlungsbedarf gelten.
- Im Bereich der **Kommunalverschuldung** haben sich die meisten der Landkreise überdurchschnittlich gut entwickelt. Für die Kreise Cottbus sowie Frankfurt (Oder) gilt der primäre Handlungsbedarf, während Teltow-Fläming als Kreis mit potenziellem Handlungsbedarf eingestuft wird.
- Bei den **Immobilienpreisen** haben die meisten Kreise und Regionen überdurchschnittliche Preissteigerungen zu verzeichnen, was als positiver Indikator für die Qualität der regionalen Infrastruktur und die Erwartungen zur zukünftigen Entwicklung interpretiert wird. Insbesondere die Immobilienpreise in der Stadt Potsdam sind von einem hohem Ausgangsniveau im Vergleich zu anderen Kreisen in Brandenburg stark gestiegen – allerdings nicht so stark wie in Berlin. Eine schwache Entwicklung ist jedoch in den Kreisen Spree-Neiße und Prignitz zu erkennen.

Kreis	Wirtschaft			Demographie			Infrastruktur					
	Arbeitslosenquote	BIP	Kaufkraft	Private Überschuldung	Fertilität	Lebenserwartung	Mittleres Alter	Einwohnerzahl	Breitbandversorgung	Ärztliche Versorgung	Kommunale Verschuldung	Immobilienpreise
Barnim	0	0	0	0	0,25	0	0,25	0	0,5	0,25	0	0
Brandenburg an der Havel	0	0	0,25	1	0	0	0	0	0,25	0	0	0
Cottbus	0	0	0	0	0,25	0,25	0	0,5	0	0	1	0
Dahme-Spreewald	0	0,25	0	0	0	0	0	0	0,5	0,25	0	0
Elbe-Elster	0	0	0,25	0	0	0	1	1	1	0	0	0
Frankfurt (Oder)	0	0,25	0	0	1	0	0,25	0,5	0	0	1	0
Havelland	0	0	0	0	0,25	0	0,25	0	0,5	0	0	0
Märkisch-Oderland	0	0,5	0	0	0	0	0,25	0	0,5	0	0	0
Oberhavel	0	0	0	0	0	0	0,25	0	0,5	0	0	0
Oberspreewald-Lausitz	0	0	0	0	0	0,25	1	1	0,5	0	0	0
Oder-Spree	0	0	0	0	0,25	0,25	1	0	0,5	0	0	0
Ostprignitz-Ruppin	0	0	0	0,25	0	0	1	0,5	0,5	0	0	0
Potsdam	0	0	0	0	0,25	0	0	0	0	0	0	0
Potsdam-Mittelmark	0	0	0	0	0,25	0	0,25	0	0,5	0	0	0
Prignitz	0	0	0	0,25	0	0	1	1	0,5	0	0	0,25
Spree-Neiße	0	0,25	0	0	0	0,25	1	1	0,5	1	0	0,25
Teltow-Fläming	0	0	0,25	0	0	0	0	0	0,5	0	0,25	0
Uckermark	0,5	0	0	0,25	0	0	0	1	0,5	0	0	0
				Primärer Handlungsbedarf								
				Sekundärer Handlungsbedarf								
				Potenzieller Handlungsbedarf								