

Wirtschaft und Arbeitsmarkt Berlins



Editorial von Marcel Fratzscher, Martin Gornig, Ronny Freier und Alexander S. Kritikos

Berlin: Von der Start-up-Hauptstadt
zur Wachstumsmetropole? 619

Interview mit Martin Gornig

»Berlin muss sein Forschungspotential besser nutzen« 624

Bericht von Karl Brenke

Der Arbeitsmarkt in Berlin seit 2005:
starker Beschäftigungsaufbau bei weiterhin
hoher Arbeitslosigkeit und geringen Einkommen 625

Bericht von Alexander S. Kritikos

Berlin: Hauptstadt der Gründungen,
aber (noch) nicht der schnell wachsenden Unternehmen 637

Bericht von Felix Arnold, Johannes Brinkmann, Maximilian Brill und Ronny Freier

Investitionstätigkeit in Berlin:
Schulen und Verkehr kommen zu kurz 645

Am aktuellen Rand Kommentar von Nicola Jentzsch

Blockchain: Revolution der Finanzwelt? 656



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
83. Jahrgang
20. Juli 2016

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Critje Hartmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Sebastian Kollmann
Dr. Peter Krause
Marie Kristin Marten
Ilka Müller
Miranda Siegel

Lektorat

Dr. Heike Belitz
Dr. Astrid Cullmann
Dr. Kai-Uwe Müller

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Der DIW Wochenbericht wirft einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Er richtet sich an die Medien sowie an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Standard-Abo: 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand).

Studenten-Abo: 49,90 Euro.

Probe-Abo: 14,90 Euro für sechs Hefte.

Bestellungen richten Sie bitte an leserservice@diw.de oder den DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg; Tel. (01806) 14 00 50 25, 20 Cent/Anruf aus dem dt. Festnetz, 60 Cent maximal/Anruf aus dem Mobilnetz. Abbestellungen von Abonnements spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

NEWSLETTER DES DIW BERLIN



Der DIW Newsletter liefert Ihnen wöchentlich auf Ihre Interessen zugeschnittene Informationen zu Forschungsergebnissen, Publikationen, Nachrichten und Veranstaltungen des Instituts: Wählen Sie bei der Anmeldung die Themen und Formate aus, die Sie interessieren. Ihre Auswahl können Sie jederzeit ändern, oder den Newsletter abbestellen. Nutzen Sie hierfür bitte den entsprechenden Link am Ende des Newsletters.

>> Hier Newsletter des DIW Berlin abonnieren: www.diw.de/newsletter

RÜCKBLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN

Auslastungsgrad ausgewählter Landmaschinen in der Bundesrepublik

Im Zug des wirtschaftlichen Wachstums der Volkswirtschaft ändert sich die Wirtschaftsweise der Landwirtschaft in Richtung auf einen steigenden Einsatz von Vorleistungen und Kapital. Der zunehmende Kapitaleinsatz kommt in der Mechanisierung zum Ausdruck.

Wie hier am Beispiel der Ausnutzung von Ackerschleppern und Mähdreschern gezeigt wird, konnte die höchste Effizienz der Mechanisierung jedoch nicht in jedem Fall erreicht werden.

Diese beiden Maschinen werden heute allgemein als *die* Leitmaschinen der westdeutschen Landwirtschaft anerkannt. Sie zählen nicht nur zu den teuersten Maschinen, sondern sind auch die bedeutsamsten Glieder von Arbeitskettensystemen, die die Landwirtschaft rationalisieren. Gleichzeitig sind sie Beispiele zweier kostentheoretisch unterschiedlicher Mechanisierungstypen. Die Kosten des Ackerschleppers lassen sich auf viele Betriebszweige verteilen. Er gehört, wie z. B. auch Düngerstreuer, Ackerwagen und Bodenbearbeitungsgeräte zu den Maschinen mit „potentiellen Verbundkosten“. Der Mähdrescher verursacht hingegen – wie überhaupt alle Vollertemaschinen – „absolute Spezialkosten“. Deshalb ist dieser Art von Maschinen eigen, daß ihr innerhalb ihres speziellen Einsatzbereichs Mindestarbeitsflächen gegeben werden müssen, um die Fixkosten je Produkteinheit so zu gestalten, daß die Maschine niedrigeren Mechanisierungsgraden überlegen ist, während der vorangegangene Typus dazu nur einen Mindestumfang der Betriebsfläche insgesamt braucht. Dies ist mit ein Grund für die unterschiedliche Eignung oder Notwendigkeit des überbetrieblichen Einsatzes dieser Maschinen.

aus dem Wochenbericht Nr. 29 vom 22. Juli 1966

Berlin: Von der Start-up-Hauptstadt zur Wachstumsmetropole?

Von Marcel Fratzscher, Martin Gornig, Ronny Freier und Alexander S. Kritikos

Berlin hat die Trendwende geschafft. Nach einer langen Phase der Stagnation liegt die Stadt mittlerweile auf einem stabilen Wachstumskurs. Wirtschaftsleistung, Beschäftigung und Bevölkerung nehmen seit Jahren überdurchschnittlich zu. Berlin hat finanzpolitischen Spielraum zurückgewonnen und auch die Arbeitslosigkeit sinkt nach und nach. Allerdings liegt sie noch immer über dem Bundesdurchschnitt und die öffentliche Verschuldung ist weiterhin extrem hoch. Zudem tritt die Stadt bei der Produktivität und damit verbunden beim durchschnittlichen Lohn- und Einkommensniveau auf der Stelle. In Europa ist Berlin die einzige Hauptstadt, deren Produktivität unter dem Landesdurchschnitt liegt. Will Berlin an dieser Situation etwas ändern, müssen die Wachstumsbedingungen insbesondere für junge Unternehmen verbessert, das Fachkräftepotential im mittleren Ausbildungsbereich gestärkt und die anstehenden Infrastrukturausbauten realisiert werden. Gelingt dies, dürfte Berlin in den kommenden Jahrzehnten eine positive Entwicklung bevorstehen.

Die Berliner Wirtschaft hat nach der deutschen Wiedervereinigung eine wechselhafte Entwicklung erlebt. Als die Mauer fiel, kam Euphorie auf. Viele glaubten an eine glänzende Zukunft. Insbesondere nach dem Hauptstadtbeschluss vor fast genau 25 Jahren boomte der Immobilienmarkt. Schnell allerdings kam die Ernüchterung: Berlin holte wirtschaftlich nicht auf, sondern verlor gegenüber dem übrigen Bundesgebiet noch an wirtschaftlicher Performance.

Nach der Jahrtausendwende entdeckten jedoch vor allem junge Menschen Berlin für sich neu. Immer mehr von ihnen kamen zum Studieren, zum Leben und Arbeiten in die Hauptstadt. Im Zuge der Renaissance der Großstädte konnte nun auch die größte deutsche Stadt erhebliche

Wachstumsimpulse auf sich ziehen.¹ Im Jahr 2005 war die Trendwende geschafft, von nun an stieg die Wirtschaftsleistung der Bundeshauptstadt überdurchschnittlich. Mehr und mehr setzte sie sich sogar an die Spitze der Wachstumshierarchie der deutschen Stadtregionen: Zwischen 2005 und 2013 wuchs das Bruttoinlandsprodukt in Berlin um fast 30 Prozent und damit nicht nur deutlich stärker als im Bundesdurchschnitt (rund 22 Prozent), sondern auch stärker als in fast allen anderen Stadtregionen Deutschlands (Abbildung 1). Selbst so erfolgreiche Städte wie München, Stuttgart oder Hamburg wurden bei der Wachstumsdynamik abgehängt. Lediglich Leipzig wies bis 2013 höhere Zuwachsraten als Berlin auf. Auch in den vergangenen beiden Jahren setzte Berlin seinen Wachstumsprozess fort und wuchs deutlich schneller als die anderen Stadtstaaten und der Bundesdurchschnitt.

Die Zahl der Erwerbstätigen ist in Berlin in den Jahren 2005 bis 2015 um 290 000 Personen gestiegen und damit deutlich stärker gewachsen als im gesamten Bundesgebiet.² Allein in den beiden vergangenen Jahren nahm die Erwerbstätigkeit um jeweils mehr als 35 000 Personen zu. Damit ging auch die Arbeitslosigkeit in der Stadt zurück: Die Arbeitslosenquote sank von 19 Prozent im Jahr 2005 auf knapp zehn Prozent im Jahr 2015.

Allerdings konnte die Arbeitslosigkeit in Berlin nicht in allen Bereichen gleichmäßig abgebaut werden, da gleichzeitig das Arbeitskräftepotential erheblich gestiegen ist.

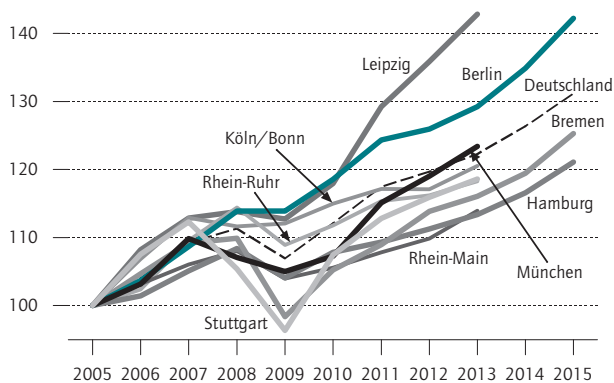
¹ Geppert, K., Gornig, M. (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen: die Anziehungskraft der großen Städte wächst. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 19/2010.

² Siehe dazu in dieser Ausgabe den Bericht von Brenke, K. (2016): Der Arbeitsmarkt in Berlin seit 2005: starker Beschäftigungsaufbau bei weiterhin hoher Arbeitslosigkeit und geringen Einkommen. DIW Wochenbericht Nr. 29/2016.

Abbildung 1

Bruttoinlandsprodukt in Ballungsgebieten

Index 2005 = 100



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Das Wirtschaftswachstum war in den Jahren 2005 bis 2015 in Berlin stark überdurchschnittlich.

Ein Grund hierfür ist, dass, schon bevor zuletzt viele Geflüchtete in die Stadt kamen, die Nettozuwanderung aus dem In- und Ausland im Jahr 2014 bei 55 000 Personen lag – mehr als fünf Mal so viele wie knapp zehn Jahre zuvor. An Bedeutung gewonnen haben Tätigkeiten, für die eine mittlere Qualifikation benötigt wird. Dementsprechend ist die Arbeitslosigkeit bei Personen mit Lehr- oder Fachschulabschlüssen gesunken. Die weiterhin über dem Bundesdurchschnitt liegende Arbeitslosigkeit verschiebt sich damit mehr und mehr zu den Geringqualifizierten.

Das Wirtschaftswachstum Berlins hat sukzessive auch die Haushaltslage der Stadt verbessert. In einzelnen Jahren erzielte Haushaltsüberschüsse flossen teilweise in Sondervermögen, die den Investitionsbedarf decken sollen. An dieser Stelle besteht jedoch weiterhin dringender Nachholbedarf, da Berlin im Zuge der Haushaltskonsolidierung jahrelang zu wenig investiert und von der Substanz gelebt hat. Derzeit investieren Berlin und seine öffentlichen Unternehmen mit 807 Euro pro Einwohner immer noch vergleichsweise wenig in die Infrastruktur.³ Zum Vergleich:

³ Siehe dazu in dieser Ausgabe den Bericht von Freier, R. et al. (2016): Die Investitionstätigkeit im Berliner Landeshaushalt. DIW Wochenbericht Nr. 29/2016.

In Hamburg lag der Investitionsbetrag je Einwohner im Jahr 2014 bei 1 220 Euro.

Zentrale Wachstumstreiber Berlins sind neben dem Tourismus die Kulturwirtschaft, die digitale Wirtschaft und die forschungsintensive Industrie.⁴ Verantwortlich für diese Entwicklung ist die hohe Gründungsdynamik in Berlin.⁵ In den letzten Jahren hat sich Berlin sogar zu einer „Start-up-City“ entwickelt: Viele Gründungen mit Innovationspotential sind entstanden und haben die Stadt zu einem weltweit bekannten Magneten für kreative Gründungen gemacht. Bei der Transformation von Gründungen in schnell wachsende Unternehmen besteht jedoch noch Nachholbedarf.

Der durch Gründungen und einfache Dienstleistungen geprägte Entwicklungsprozess weist aber auch auf ein entscheidendes Problem des bisherigen Wachstumsmusters Berlins hin: die Produktivitätsschwäche. Bislang ist es nicht gelungen, die Wirtschaftsleistung je Erwerbstätigen dauerhaft zu erhöhen. Im Gegenteil: Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt ist die Produktivitätslücke sogar leicht gewachsen: Lag die Produktivität in Berlin im Jahr 2005 vier Prozent unter dem Durchschnitt, waren es 2014 über fünf Prozent. Ein zwischenzeitlicher Rückgang der Lücke während der Weltwirtschaftskrise im Jahr 2009 war vorübergehender Natur.

Damit verfestigt sich die im internationalen Vergleich außergewöhnliche Situation, dass die Hauptstadt eine geringere wirtschaftliche Performance aufweist als das Land im Durchschnitt. In allen anderen EU-Staaten liegt die Produktivität der Hauptstadtregion weit über dem nationalen Durchschnitt: In London beträgt der Vorsprung 63 Prozent, in Paris 35 Prozent und in Warschau 33 Prozent. Madrid und Rom liegen immerhin noch elf beziehungsweise sechs Prozent über dem Landesdurchschnitt (Abbildung 2).

Die zentralen Parameter des Produktivitätsniveaus sind die Wertschöpfungsanteile forschungsintensiver Industrien

⁴ Gornig, M. et al. (2012): Datenanalyse zur Berliner Wirtschaft. DIW Berlin – Politikberatung kompakt, Nr. 62.

⁵ Siehe dazu in dieser Ausgabe den Bericht von Kritikos, A. (2016): Berlin: Hauptstadt der Gründungen, aber (noch) nicht der schnell wachsenden Unternehmen. DIW Wochenbericht Nr. 29/2016.

und wissensintensiver Dienstleistungen sowie die Unternehmensgröße.⁶ Berlin weist bei allen drei Parametern nach wie vor Defizite auf, vor allem sind die Firmen deutlich kleiner als in vergleichbaren Regionen. Die Abwesenheit großer Unternehmen mit ihren Zentralen und großen Betriebsstätten ist dabei zu großen Teilen historisch durch die deutsche Teilung und deren Folgen bedingt.

Die Ansiedlung großer Unternehmen ist aber durchaus möglich. Viele hoffen derzeit darauf, dass die Bundeshauptstadt wegen des Brexits von möglichen Unternehmensverlagerungen aus London profitieren könnte. Die Erfahrungen zeigen aber, dass vor allem große Unternehmen auch dann nur selten ihren Sitz verlegen, wenn sich wichtige Rahmenbedingungen verändern. Entscheidend für die Verbesserung des Produktivitäts- und damit des Einkommensniveaus in Berlin ist daher das Wachstum der bereits ansässigen Unternehmen. Berlin besitzt durch die hohe Gründungsdynamik eine hervorragende Ausgangssituation, da viele Unternehmen am Beginn ihres Entwicklungsprozesses stehen.

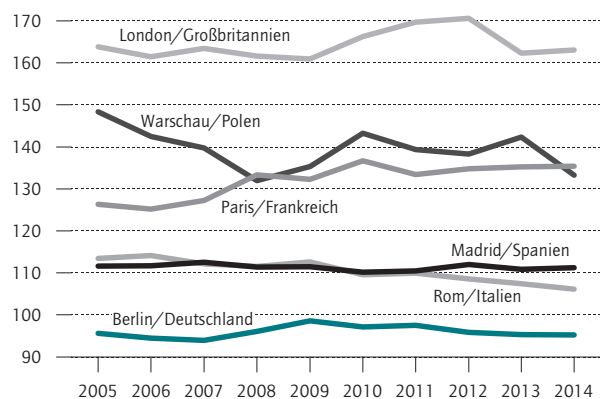
Mit Blick auf die drei in dieser Ausgabe des DIW Wochenberichts betrachteten Bereiche Gründungen, Arbeitsmarkt und öffentliche Investitionen lassen sich eine Reihe strategischer Weichenstellungen ableiten, die die Wachstumsbedingungen der Unternehmen in Berlin verbessern könnten.

Auch wenn die Stadt bereits einiges tut, um innovative Gründungen zu unterstützen und als Standort attraktiv zu sein und noch attraktiver zu werden, scheinen insbesondere im Übergang von der Gründungsphase in die Wachstumsphase ergänzende Maßnahmen notwendig. So sollten hochwertige Gewerbe- und Industrieflächen bereitgestellt und unternehmensrelevante administrative Verfahren serviceorientiert verbessert werden. Dazu zählen die (weitere) Verkürzung der zeitlichen Abläufe („Fast Track“-Verfahren) sowie die verstärkte Umstellung auf elektronisch gesteuerte Prozesse.

Handlungsbedarf besteht auch mit Blick auf den Zugang zu Risikokapital sowie junge, potenziell schnell wachsende

Abbildung 2

Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen
Relation Hauptstadt/Land, jeweiliger Landesdurchschnitt = 100



Quelle: EUROSTAT, Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Die Produktivität liegt – mit Ausnahme von Berlin – in der jeweiligen Hauptstadt weit über dem Landesdurchschnitt.

Unternehmen. Trotz des starken Anstiegs der gewährten Volumina in der jüngeren Vergangenheit kommen Berliner Unternehmen in ihrer Wachstumsphase nur schwer an Venture-Kapital. Das betrifft vor allem Unternehmen, die auf Vorleistungen (B2B) spezialisiert sind. Hier gilt es nicht nur, wie bereits geplant, auf den Bund einzuwirken und die regulatorischen Vorschriften (etwa bei der Besteuerung, aber auch beim Schutz von „Minoritätsinvestoren“) zu verbessern, sondern auch durch gezielte Kooperationen (etwa mit dem überwiegend staatlich getragenen High-Tech-Gründerfonds) das Angebot von Risikokapital in diesem Segment zu verbessern.

Ein Ansatzpunkt für die Unterstützung (Coaching) schnell wachsender Unternehmen ist ein aktives Standort-Marketing. Dies gilt gerade auch für Unternehmen, die die Technologieparks verlassen und neue Standorte suchen. Denkbar wäre, die erfolgreiche Ansiedlung schnell wachsender Unternehmen durch monetäre Anreize für die Verwaltung zu prämiieren.

Neben der administrativen und finanziellen Ebene gilt es, den Forschungs- und Hochschulstandort Berlin weiter-

⁶ Gornig, M. et al. (2013): Wirtschaftsentwicklung in Berlin: Szenario 2030. DIW Berlin – Politikberatung kompakt, Nr. 77.

zuentwickeln und dabei insbesondere den naturwissenschaftlich-technischen sowie den IT-Bereich zu stärken. Dabei sollte das Augenmerk auch auf einer besseren Vernetzung mit innovationsorientierten Gründungen und schnell wachsenden Unternehmen liegen. Die geplanten Kooperationen bei Stiftungsprofessuren im Rahmen der digitalen Agenda können dabei einen wichtigen Beitrag leisten.

Mittelfristig sollte die Diskrepanz zwischen hohen öffentlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben und unterdurchschnittlicher privater Aktivitäten in diesem Bereich verringert werden.⁷ Ein wichtiger Schritt in diese Richtung könnte durch die Ansiedlung von Forschungsabteilungen multinationaler Großunternehmen geschehen. Auch wenn hier schon gewisse Erfolge erzielt wurden, sollte das Anwerben solcher Einrichtungen noch stärker in den Fokus der Politik rücken.

Die Berliner Universitäten sind zudem bisher nur in geringem Ausmaß bereit, duale Studiengänge anzubieten. Diese könnten nicht nur vermehrt für die berufsbegleitende, akademische Ausbildung der nachwachsenden Generation genutzt werden, sondern auch von bereits lange im Berufsleben stehenden Arbeitskräften, die ihre fachlichen Fähigkeiten – etwa in Form einer Techniker- oder Meisterausbildung – durch akademische Zusatzqualifikationen ergänzen wollen. Eine entsprechend offenere und in Teilen praxisnähere Universitätsausbildung würde den raschen Veränderungen der Qualifikationsanforderungen besser gerecht werden.

Aus der Sicht schnell wachsender Unternehmen ist ein Ansatzpunkt der Förderung die Unterstützung bei der Gewinnung von Fachkräften aus dem In- und Ausland. So sollten über das zuletzt entwickelte Talentportal hinaus international ausgerichtete und regelmäßig stattfindende Jobmessen eingerichtet werden, denn Berlin ist einer der größten und attraktivsten Arbeitsmärkte in Europa.

Insgesamt weist die Stadt im Vergleich zu den anderen Bundesländern ein hohes Qualifikationsniveau auf. Es gibt

aber auch deutliche Schwachpunkte: Dazu zählen nicht nur die vielen geringqualifizierten Arbeitslosen in der Stadt, sondern auch die Tatsache, dass die Unternehmen viel zu wenig ausbilden. Bei Ländervergleichen der Leistungen von Schülerinnen und Schülern landet Berlin zudem regelmäßig auf den hinteren Plätzen. Gleichzeitig liegt der Anteil der Jugendlichen, die die Schule ohne Hauptschulabschluss verlassen, weit über dem Bundesdurchschnitt.

Erforderlich erscheint daher ein Bündnis für Bildung. In diesem Rahmen würden die Arbeitgeber rascher als vorgesehen ein hinreichendes Angebot an Lehrstellen zusagen. Im Gegenzug erklärte sich der Senat bereit, die allgemeinbildenden Schulen leistungs- und berufsorientierter auszurichten und zugleich so rasch wie möglich den großen Investitionsstau bei den Schulen aufzulösen. Die eingerichtete Sonderkommission „Ausbildungsplatzsituation und Fachkräftesicherung“ weist in die richtige Richtung, deren Ziele sind allerdings zu eng gesteckt, um rasch den bestehenden Lehrstellenmangel zu beseitigen – und hinsichtlich der Verbesserung der schulischen Ausbildung sind die Ziele zu vage gehalten.

Das Wachstum der Stadt, aber auch speziell der Wirtschaft, setzt die Modernisierung und den Ausbau der Infrastruktur nicht nur im unternehmensnahen Bereich voraus. Exemplarisch hierfür ist zum einen die bereits genannte Auflösung des Investitionsstaus im Schulbereich. Aber auch die Wohnungsinfrastruktur nimmt eine Schlüsselrolle ein, nicht zuletzt weil eine günstige Wohnraumversorgung ein wesentlicher Standortvorteil Berlins ist. Dem Anstieg der Wohnkosten in zentralen Lagen Berlins kann nicht mit Preisbremsen, sondern nur durch eine Ausweitung des Angebots, etwa in Form einer höheren Verdichtung, nachhaltig entgegengewirkt werden.⁸ Auch eine Verbesserung der verkehrstechnischen Anbindung des Umlandes könnte die Nutzungskonflikte um innerstädtische Flächen reduzieren, wenn mehr Wohn- und Gewerbeflächen in Brandenburg genutzt werden.

Auch unter den finanzpolitisch schwierigen Rahmenbedingungen Berlins scheint eine Fokussierung auf die

⁷ Geppert, K., Gornig, M. (2012): Wettbewerb der Regionen – Berlin auf einem guten Weg. In: Städte und Regionen im Standortwettbewerb. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 142-162.

⁸ Kholodilin, K. A. et al. (2016): Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht. DIW Wochenbericht Nr. 22/2016, 491-499.

Steigerung der Investitionsausgaben unumgänglich. Entsprechend sind Anstrengungen erforderlich, durch eine verbesserte Effizienz der Verwaltung mehr Mittel für Investitionen zur Verfügung zu stellen. Die Chancen der Reorganisation des öffentlichen Dienstes in Berlin im Zuge des demografischen Wandels sollten genutzt werden.

Für die Mobilisierung von Investitionsmitteln zum Ausbau der öffentlichen Infrastruktur ist auch die Einrichtung weiterer Sondervermögen ein gangbarer Weg.⁹ Um die Realisierung der Investitionsvorhaben zu beschleunigen, sollte allerdings auch über eine Auslagerung der Ausbauplanung wie im Schulausbauprogramm Hamburgs

nachgedacht werden. Weitere Effizienzsteigerungen im Infrastrukturausbau können über die Verbesserung der Steuerungs- und Evaluierungsmöglichkeiten durch die Abschaffung der Kameralistik und die Einführung der doppelten Buchführung (Doppik) erzielt werden. Darüber hinaus sollte Berlin alle Fördermöglichkeiten für einen raschen und flächendeckenden Ausbau der digitalen Hochleistungsnetze ausschöpfen.

Sollte es gelingen, die lokalen Standortbedingungen für schnell wachsende Unternehmen zu verbessern, das Fachkräftepotential auch im mittleren Ausbildungsbereich zu stärken und die anstehenden Infrastrukturausbauten zu realisieren, stehen Berlin erfolgsversprechende Jahrzehnte bevor. Wenngleich es auch dann wohl noch viele Jahre dauern wird, bis das Produktivitäts- und Einkommensniveau nachhaltig angehoben werden kann.

⁹ Fratzscher, M. et al. (2015): Kommunale Investitionsschwäche überwinden. DIW Wochenbericht Nr. 43/2015, 1019-1021.

Marcel Fratzscher ist Präsident des DIW Berlin | mfratzscher@diw.de

Martin Gornig ist Stellvertretender Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | mgornig@diw.de

Ronny Freier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin und Juniorprofessor für Wirtschaftspolitik an der Freien Universität Berlin | rfreier@diw.de

Alexander S. Kritikos ist Forschungsdirektor am DIW Berlin | akritikos@diw.de

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 29+30/2016:

www.diw.de/econbull





Prof. Dr. Martin Gornig,
Stellvertretender Leiter der Abteilung
Unternehmen und Märkte am DIW Berlin

NEUN FRAGEN AN MARTIN GORNIG

»Berlin muss sein Forschungspotential besser nutzen«

1. Herr Gornig, Berlin ist einerseits Boom-City mit vielen Touristen und steigenden Immobilienpreisen und hat andererseits eine hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Löhne. Wie ist die Lage tatsächlich? **Ja, beide Eindrücke sind richtig. Auf der einen Seite haben wir einen Boom, und das Wachstumstempo ist hoch. Aber Berlin kommt aus einem tiefen Tal, und die Niveaus sind immer noch niedrig. Die Wirtschaftskraft ist gering, dementsprechend ist auch die Arbeitslosigkeit noch überdurchschnittlich hoch.**
2. In welchen Bereichen sind neue Jobs entstanden und in welchen Bereichen ist der Arbeitsmarkt eher schwierig? **Das ist sicherlich sehr unterschiedlich. Wir haben eine relativ dynamische Entwicklung, zum Beispiel in den touristiknahen Bereichen, wo auch weniger qualifizierte Leute Beschäftigung finden. Im Durchschnitt aber sind es gerade die Hochqualifizierten, die in Berlin gute Jobs finden, während es für wenig qualifizierte Personen am Berliner Arbeitsmarkt immer noch sehr schwer ist.**
3. Wie sind die niedrigen Löhne in Berlin zu erklären? Ein Grund ist die Historie. Aus der Teilung kommend hat Berlin noch immer ein relativ geringes Lohnniveau. Zweitens: So dynamisch Berlin ist, so wenig gibt es hier große etablierte Unternehmen, die im Regelfall überdurchschnittlich hohe Löhne zahlen und damit auch das Lohnniveau in der Region anheben. Diese Unternehmen fehlen in Berlin, noch zumindest.
4. Ist Berlin die „Start-up-City“ von der so oft geredet wird? Das kann man vermutlich so sagen, auch wenn sich das sicherlich ausdifferenziert. Es gibt Bereiche, wo Berlin auch global mit an der Spitze ist. In anderen Bereichen, wie zum Beispiel in den so genannten business-to-business Geschäften, ist das nicht der Fall. In der IT-Wirtschaft wiederum ist Berlin ganz weit vorne. Im Durchschnitt aber ist Berlin eines der führenden Gründungszentren in Europa.
5. Was kann Berlin tun, um dieses zarte Pflänzchen „Start-up“ zu pflegen? Zunächst einmal ist das Beet eigentlich gut bestellt. Berlin tut relativ viel und hat auch gute

Potentiale, damit die Saat ansetzt. Aber wichtig ist nicht nur, dass die Saat aufgeht, sondern sie muss auch rasch wachsen. Berlin braucht schnell wachsende Unternehmen, um die Leistungsfähigkeit der Stadt insgesamt zu erhöhen.

6. Bei den öffentlichen Investitionen Berlins sorgen mehrere Projekte für Negativschlagzeilen. Zum Beispiel der Flughafen BER oder die Sanierung der Staatsoper. Wird in Berlin zu wenig oder einfach nur falsch investiert? **Wir haben zu wenige Investitionen in Berlin. Wenn wir Investitionen tätigen, machen wir das eigentlich fast immer auch in den wichtigen Bereichen, nur wir tun es nicht richtig. Dass wir einen Flughafen brauchen, ist sicherlich unstrittig. Wie wir das umgesetzt haben, ist sicherlich katastrophal, und das gilt für andere Beispiele auch.**
7. Was muss geschehen, damit Berlin die Zukunft erfolgreich meistert? **Zum einen müssen die öffentlichen Investitionen erhöht und stabilisiert werden, und sie müssen auch besser geplant und organisiert werden als bisher. Eine effizientere Organisation von Investitionen, damit wir nicht nur in die richtigen Bereiche investieren, sondern auch gut und effizient investieren, das ist für die Stadt entscheidend.**
8. Wie schneidet Berlin im Vergleich zu anderen Stadtstaaten, wie zum Beispiel Hamburg ab? **Hinsichtlich der Investitionstätigkeit schneidet Berlin nicht besonders gut ab, und auch im Niveau sind wir noch weit hinter den anderen Städten zurück. Allerdings ist die Dynamik in Berlin durchaus erkennbar, und der Wille, mehr zu investieren, ist ja mit den Sondervermögen durchaus angelegt.**
9. Wo hat Berlin sein stärkstes Potential? **Das größte Potential Berlins ist sicherlich seine ausdifferenzierte Forschungs- und Ausbildungslandschaft. Das ist das Grundpotential, auf dem alles ruht. Darauf aufbauend folgen dann forschungsintensive Industrien aus den verschiedensten Bereichen und wissensintensive Dienstleistungen. Sie bilden die Basis für eine erfolgreiche Zukunft Berlins.**

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/mediathek

Der Arbeitsmarkt in Berlin seit 2005: starker Beschäftigungsaufbau bei weiterhin hoher Arbeitslosigkeit und geringen Einkommen

Von Karl Brenke

In Berlin ist die Zahl der Erwerbstätigen in den letzten zehn Jahren noch stärker als in Gesamtdeutschland gewachsen. Allerdings konnte die Arbeitslosigkeit nicht überdurchschnittlich abgebaut werden, da gleichzeitig das Arbeitskräftepotential in der Stadt erheblich zugenommen hat. An Bedeutung gewonnen haben Tätigkeiten, für die eine mittlere Qualifikation benötigt wird. Die zwar kräftig gesunkene, aber immer noch weit über dem Bundesdurchschnitt liegende Arbeitslosigkeit verschiebt sich damit mehr und mehr zu den Hartz-IV-Empfängern und zu den Geringqualifizierten sowie hin zu den Akademikern.

Der starke Beschäftigungsaufbau wurde dadurch begünstigt, dass die Produktivitätssteigerungen auch im Vergleich zum gesamten Bundesgebiet gering waren. Dies dürfte auch eine der Ursachen dafür sein, dass Berlin bei den Löhnen weiterhin zurückliegt. Die schwache Produktivitätsentwicklung verweist überdies auf eine unzureichende Innovationsfähigkeit, die verhindert, dass Berlin hinsichtlich Wirtschaftskraft und Erwerbseinkommen einen Platz einnimmt, der einer Hauptstadt angemessen wäre. Dazu bedarf es auch in Zukunft eines gut qualifizierten Arbeitskräftepotentials, woraus sich die drängendsten Aufgaben für die Politik ableiten: die Bekämpfung des eklatanten Lehrstellenmangels sowie die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Schulen und der Berufsorientierung.

Die Berliner Wirtschaft erlebte nach der deutschen Wiedervereinigung eine wechselhafte Entwicklung. Als die Mauer fiel, kam Euphorie auf. Nicht wenige glaubten an eine glänzende Zukunft. Der Immobilienmarkt boomte, und die Landesregierung agierte sehr ausgabenfreudig. Alsbald zeigte sich jedoch, dass die Erwartungen der Investoren überzogen waren; Mitte der Neunziger Jahre brach die Bauproduktion ein. Die Berliner Politik erkannte, dass sie ohne Änderung ihres Ausgabeverhaltens die Stadt in den Ruin steuern würde.

Nach der Scheinblüte machten sich mehr und mehr die strukturellen Probleme bemerkbar. Im Osten der Stadt litt die Industrie – wie überall auf dem Gebiet der ehemaligen DDR – an unzureichender Wettbewerbsfähigkeit. Im Westen hatte sich ein großer Teil der Industrie nur der hohen Subventionen wegen angesiedelt und lediglich Werkbankfunktionen aufgebaut. Der Dienstleistungssektor war fast ausschließlich auf den regionalen Markt ausgerichtet. Ein großes Gewicht hatte der staatliche Sektor. Berlin profitierte zwar vom Hauptstadttumzug. Angesichts seines hohen Schuldenstandes musste das Land aber auf einen Sparkurs umschwenken. Es setzte eine Phase des wirtschaftlichen Abschwungs ein, die fast zehn Jahre andauerte und nur durch das allgemeine konjunkturelle Hoch um die Jahrtausendwende kurz unterbrochen wurde, das in Berlin aber vergleichsweise schwach blieb. Erst ab 2005 kam es zu einer Trendwende.

Die folgende Analyse ist vor allem auf die Periode seit diesem Zeitpunkt – also ab dem Jahr 2005 – ausgerichtet. Dabei werden die Strukturen und Entwicklungen in Berlin mit denen in Deutschland insgesamt verglichen – und sofern es sich anbietet und Daten verfügbar sind – auch mit ähnlichen Großstädten.

Beschäftigung wächst seit zehn Jahren überdurchschnittlich

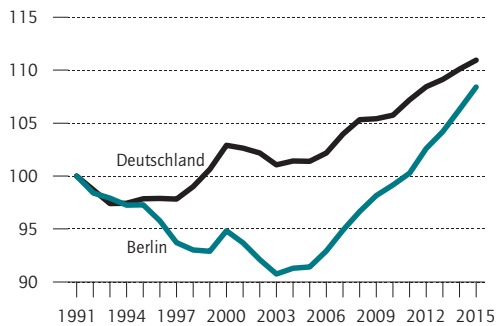
Wegen des massiven Arbeitsplatzabbaus im Zusammenhang mit der Systemtransformation im Ostteil ging die Zahl der Erwerbstätigen unmittelbar nach dem Fall der Mauer zurück (Abbildung 1). Mitte der Neunziger Jahre war Berlin komplett von der gesamtwirtschaftlichen Ent-

wicklung abgekoppelt. Nach dem Ende der langen Tal-fahrt setzte ein Konvergenzprozess ein: Seit Mitte der vergangenen Dekade wächst die Beschäftigung nicht nur wieder, sondern sogar schneller als in Gesamtdeutschland. Denn in den letzten zehn Jahren nahm das reale Bruttoinlandsprodukt in Berlin jahresdurchschnittlich um 2,1 Prozent zu, in Gesamtdeutschland um 1,4 Prozent (Tabelle 1).

Abbildung 1

Zahl der Erwerbstätigen

Index 1991 = 100



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Die Beschäftigung nahm in Berlin in den letzten Jahren stärker als in Deutschland insgesamt zu.

Die stärkere Ausweitung der Wirtschaftsleistung war aber nicht die einzige Ursache. Hinzu kam, dass die pro Kopf geleistete Arbeitszeit in Berlin überdurchschnittlich sank. Da pro Kopf weniger Stunden gearbeitet werden, verteilt sich die anfallende Arbeit auf mehr Köpfe.

Ein weiterer zu beachtender Aspekt ist die Produktivität. Zwar ist die Wirtschaftsleistung pro Arbeitsstunde in der Zeit von 2005 bis 2015 in Berlin mit jahresdurchschnittlich 0,9 Prozent ähnlich gestiegen wie in Gesamtdeutschland (0,8 Prozent). Dabei ist zeitlich aber zu differenzieren: In den letzten fünf Jahren zog in Berlin die Stundenproduktivität deutlich schwächer an als in den fünf Jahren davor. Inzwischen reicht – auch weil die pro Kopf geleistete Arbeitszeit abnimmt – ein wirtschaftliches Nullwachstum bereits aus, um das Niveau bei der Zahl der Arbeitsplätze zu halten. Dafür war in Deutschland insgesamt in der Zeit von 2010 bis 2015 noch ein jährliches Wachstum des Bruttoinlandsproduktes von 0,6 Prozent erforderlich, was ebenfalls recht wenig ist.¹ In Berlin ging also in jüngerer Vergangenheit der Beschäftigungsaufbau mit einem besonders schwachen Produktivitätswachstum und einer vergleichsweise starken Reduzierung der durchschnittlichen Arbeitszeit einher.

Tabelle 1

Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten von Wirtschaftsleistung, Produktivität und Erwerbstätigkeit

In Prozent

	Bruttoinlandsprodukt (real)	Bruttoinlandsprodukt (real) je Erwerbstätigem	Bruttoinlandsprodukt (real) je geleisteter Erwerbstätigenstunde	Erwerbstätige	Arbeitsstunden je Erwerbstätigen
Berlin					
2005 bis 2010	2,4	0,7	1,3	1,6	-0,6
2010 bis 2015	1,8	0,0	0,5	1,8	-0,5
2005 bis 2015	2,1	0,3	0,9	1,7	-0,6
Deutschland					
2005 bis 2010	1,2	0,4	0,7	0,8	-0,3
2010 bis 2015	1,5	0,6	0,8	1,0	-0,3
2005 bis 2015	1,4	0,5	0,8	0,9	-0,3

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

In Berlin hat die Beschäftigung zwar besonders kräftig zugenommen, die Produktivität aber kaum.

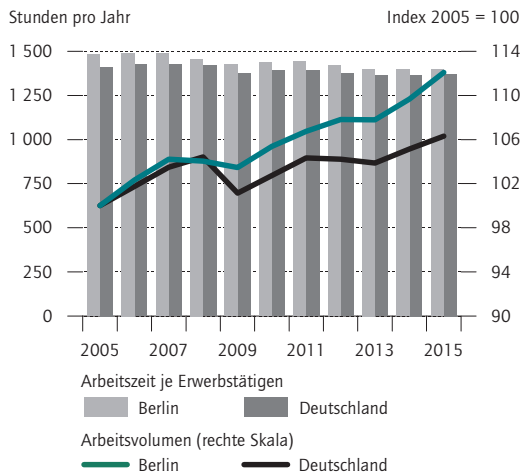
Gleichwohl wird in Berlin pro Kopf noch vergleichsweise lange gearbeitet: Im Jahr 2015 kam hier ein Erwerbstätiger auf 1 399 Stunden pro Jahr; im gesamten Bundesgebiet waren es 28 Stunden weniger (Abbildung 2). Zehn Jahre zuvor belief sich der Vorsprung Berlins allerdings noch auf 69 Stunden. Generell ist die durchschnittliche Arbeitszeit deutlich gesunken. Insofern könnte die Entwicklung in Berlin als eine Anpassung an den allgemeinen Trend gedeutet werden. Das Arbeitsvolumen, also die geleistete Arbeitsmenge, hat in Berlin indes überdurchschnittlich zugelegt, da die Zahl der Beschäftigten vergleichsweise stark gestiegen ist.

Zuletzt zeigte sich bei den Arbeitszeiten jedoch eine gegenläufige Entwicklung. In Deutschland hat seit 2014 die pro Kopf durchschnittlich geleistete Arbeitszeit zugenommen, während dies in Berlin seit 2015 und nur in geringem Umfang so ist. Ob es sich dabei um eine Trendumkehr handelt, bleibt abzuwarten.

¹ In der Zeit von 1995 bis 2005 lag die Beschäftigungsschwelle noch bei 0,9 Prozent.

Abbildung 2

Arbeitsvolumen sowie geleistete Arbeitszeit je Erwerbstätigen



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Auch die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden hat in Berlin in überdurchschnittlichem Maße zugelegt.

Starke Expansion bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

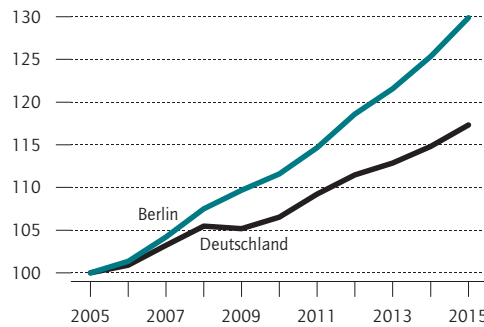
In Gesamtdeutschland ging die Zunahme der Erwerbstätigen in den letzten zehn Jahren allein auf das Konto der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, in Berlin zum weit überwiegenden Teil. Gleichwohl nahm in der Stadt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stärker als in der Gesamtwirtschaft zu (Abbildung 3). Das hohe Wachstumstempo hat sich hier über die Zeit kaum verändert. Anders als in Gesamtdeutschland ging nicht einmal von der weltweiten Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 eine deutliche Bremswirkung aus, denn die Berliner Wirtschaft ist relativ wenig im von der Krise besonders betroffenen Außenhandel tätig.²

Anders war der Verlauf bei der geringfügigen Beschäftigung. In Berlin zog die Zahl der Mini-Jobber von 2005 bis 2010 deutlich an, während sie in Gesamtdeutschland stagnierte (Abbildung 4). Danach entwickelte sich die geringfügige Beschäftigung in Berlin – unter Schwankungen – eher seitwärts. In Gesamtdeutschland nahm sie

² Die größten Effekte gingen von der Finanzkrise auf das besonders vom Exportgeschäft abhängige verarbeitende Gewerbe aus. In Berlin entfielen 2015 auf diesen Wirtschaftszweig acht Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, in Deutschland insgesamt sind es 21 Prozent.

Abbildung 3

Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
Index 2005 = 100



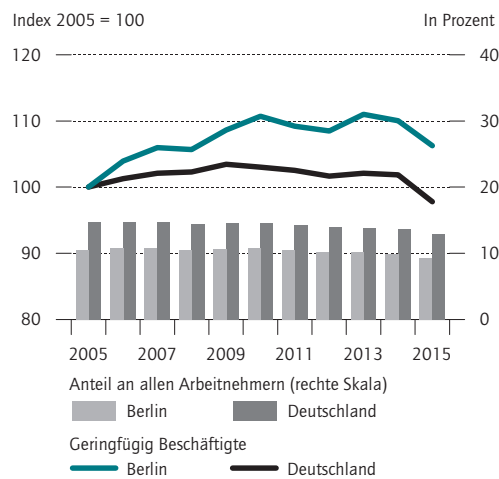
Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Besonders starkes Wachstum bei der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Berlin.

Abbildung 4

Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten



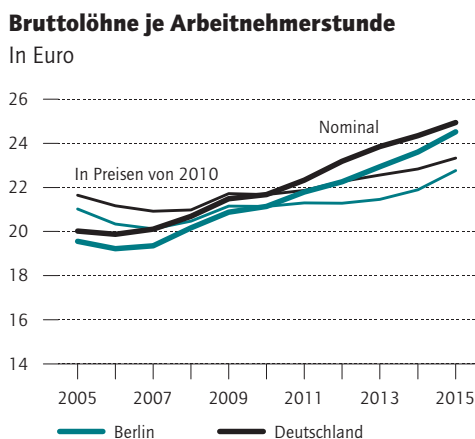
Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Mini-Jobs haben in Berlin längst nicht die Bedeutung wie in Deutschland insgesamt, und hier wie dort sind sie zuletzt weniger geworden.

dagegen eher ab. Hier wie dort kam es dann 2015 zu einem starken Einbruch. Ohne Zweifel lag das an der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, durch den die Mini-Jobs stark an Attraktivität eingebüßt haben. Dadurch ist es nun nicht mehr möglich, mit Verweis auf die

Abbildung 5



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Statistisches Bundesamt; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Bei den Löhnen liegen die Arbeitnehmer in Berlin weiterhin zurück.

Tabelle 2

Bruttostundenlöhne nach Funktionen beziehungsweise Tätigkeiten der Arbeitnehmer¹

	In Euro			jahresdurchschnittliche Veränderung in Prozent	
	2007	2010	2015	2010 bis 2015	2007 bis 2015
Berlin					
Führungskräfte	35,23	35,63	40,28	2,5	1,7
Herausgehobene Fachkräfte	21,98	22,86	25,53	2,2	1,9
Fachkräfte	16,04	16,32	17,92	1,9	1,4
Angelernte	12,07	12,09	13,31	1,9	1,2
Ungelernte	9,67	9,82	10,86	2,0	1,5
Insgesamt	19,12	19,57	21,47	1,9	1,5
Deutschland					
Führungskräfte	35,16	37,64	43,01	2,7	2,6
Herausgehobene Fachkräfte	23,05	24,49	27,49	2,3	2,2
Fachkräfte	16,39	17,25	18,79	1,7	1,7
Angelernte	13,47	13,93	15,10	1,6	1,4
Ungelernte	10,98	11,51	12,61	1,8	1,7
Insgesamt	19,14	20,30	22,42	2,0	2,0
Berlin, Deutschland = 100					
Führungskräfte	100,2	94,7	93,7		
Herausgehobene Fachkräfte	95,4	93,3	92,9		
Fachkräfte	97,9	94,6	95,4		
Angelernte	89,6	86,8	88,1		
Ungelernte	88,1	85,3	86,1		
Insgesamt	99,9	96,4	95,8		

¹ Ohne Arbeitnehmer in Kleinbetrieben, in der Landwirtschaft und in Privathaushalten sowie ohne geringfügig Beschäftigte.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

In Berlin werden in allen Tätigkeitsgruppen geringere Löhne gezahlt als in der gesamten Volkswirtschaft.

Privilegierung dieser Beschäftigungsform bei den Steuern und Abgaben besonders niedrige Löhne zu zahlen. Der Rückgang bei den Mini-Jobs dürfte dazu beigetragen haben, dass die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit zuletzt zugenommen hat. Mini-Jobs sind in Berlin indes unterrepräsentiert.

Es bleiben mit Blick auf die abhängig Beschäftigten noch die Beamten. Es gibt allerdings keine hinreichenden Auskünfte darüber, wie viele davon in Berlin tätig sind. Daten sind nur über die – direkt oder indirekt – beim Land beschäftigten Beamten verfügbar, auf die allerdings der weit überwiegende Teil der in der Stadt erwerbstätigen Beamten entfällt. Die Zahl der Beamten des Landes sank in den letzten zehn Jahren stetig und mit gleich bleibendem Tempo – seit 2005 um insgesamt 15 Prozent oder gut 12 000 Personen.³ Andererseits wurde die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beim Land um etwa 6 000 Personen aufgebaut.

Löhne weiter unter dem Bundesdurchschnitt

Sowohl in Berlin als auch in Gesamtdeutschland haben die Löhne insbesondere seit 2010 angezogen (Abbildung 5). Zu den nominalen Lohnerhöhungen kam in den letzten Jahren eine relativ geringe Teuerung hinzu, so dass die Löhne auch real zunahmen. In der Gesamtwirtschaft war das seit 2010 der Fall, in Berlin erst ab 2013.

Im Jahr 2005 lag Berlin bei den nominalen Bruttostundenlöhnen um 2,3 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt. Seitdem besteht die Differenz fort. Zeitweilig war sie noch etwas größer, etwa im Jahr 2014 (4 Prozent) oder im Jahr 2007 (3,7 Prozent). Zuletzt kam es indes zu einer kleinen Annäherung: Bei den nominalen Bruttostundenlöhnen verringerte sich der Rückstand der Berliner Arbeitnehmer auf 1,7 Prozent und bei den realen auf 2,4 Prozent.

Einen tieferen Einblick in die Lohnstruktur und -entwicklung gibt eine Aufschlüsselung der Entgelte der Arbeitnehmer nach ihren Funktionen beziehungsweise Tätigkeiten. Die entsprechende Statistik wird allerdings erst seit 2007 erstellt, wobei die Aufgliederung sehr grob ausfällt. Überdies sind Kleinbetriebe, bestimmte Sektoren (Landwirtschaft und Privathaushalte) sowie Mini-Jobs ausgeklammert. Danach sind die Bruttostundenlöhne in allen Tätigkeitsgruppen in Berlin niedriger als im Bundesdurchschnitt (Tabelle 2). Besonders groß ist der Rückstand bei den einfachen Jobs – also den Tätigkeiten für an- und ungelernete Arbeitnehmer. Hier hat sich der Abstand im Zeitverlauf noch vergrößert. Vergleichsweise weit liegt Berlin auch bei den Löhnen der herausgehobenen Fachkräfte zurück. Bei ihnen handelt es sich

³ Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

meist um Arbeitnehmer mit einer Tätigkeit, die eine akademische Ausbildung voraussetzt. Bei ihnen haben sich die Löhne in Berlin ebenfalls schwächer als im Bundesgebiet entwickelt. Dasselbe gilt für Führungskräfte. Aus dem Rahmen fallen allein diejenigen Fachkräfte, deren Tätigkeit in der Regel eine Lehre oder eine Fachschul-ausbildung erfordert, denn bei ihnen sind in Berlin die Löhne – zumindest ab 2010 – überdurchschnittlich gestiegen. Dennoch hinken auch hier die Arbeitnehmer in Berlin noch bei den Bruttostundenlöhnen hinterher.

Mit Blick auf die Qualifikation fällt auf, dass in Deutschland eher einfache Jobs, also solche für ungelernete und angelernte Kräfte, leicht an Bedeutung verloren haben (Tabelle 3). Für Berlin traf das indes kaum zu. Anteilig zurückgegangen sind Tätigkeiten für Führungskräfte und herausgehobene Fachkräfte. In der Stadt fällt dieser Rückgang allerdings überdurchschnittlich aus. Das dürfte dazu beigetragen haben, dass Berlin trotz des starken Beschäftigungsaufbaus noch nicht bei den Arbeitsentgelten aufholen konnte.

Berlin ist eine Hochburg der Solo-Selbständigen

Im Vergleich der Jahre 2005 bis 2015 hat in Berlin ebenfalls die Zahl der Selbständigen (einschließlich mithelfender Familienangehöriger) zugenommen, wenngleich in moderatem Umfang (Abbildung 6). Der Spitzenwert wurde 2012 erreicht, im Jahr darauf kam es zu einer deutlichen Abnahme, und seit 2013 wächst die Zahl der Selbständigen wieder leicht. Damit fällt die Stadt aus dem Rahmen, denn in Deutschland insgesamt ist die selbständige Beschäftigung seit 2012 eindeutig auf dem Rückzug. Inzwischen gibt es in der Bundesrepublik weniger Selbständige als vor zehn Jahren.

In Gesamtdeutschland wurde in den letzten zwei Jahrzehnten die Entwicklung der selbständigen Beschäftigung von den Solo-Selbständigen, also den Alleinunternehmern, geprägt. Hingegen stagnierte die Zahl der Selbständigen mit abhängig Beschäftigten.⁴ Für Berlin sind keine entsprechenden Daten veröffentlicht. Deshalb wurde für die vorliegende Untersuchung auf die Einzeldaten des Mikrozensus zugegriffen; allerdings stehen derzeit nur Daten bis zum Jahr 2013 zur Verfügung.⁵ Danach ist die Zahl der in Berlin tätigen Solo-Selbständigen in der Zeit von 2005 bis 2013 um knapp 90 Prozent auf gut 200 000 gestiegen. Die Zahl der Selbständigen mit

⁴ Brenke, K., Beznoska, M. (2016): Solo-Selbständige in Deutschland: Strukturen und Erwerbsverläufe. Forschungsbericht Nr. 465 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.

⁵ An dieser Stelle sei den Mitarbeitern des Forschungsdatenzentrums des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg für ihre freundliche Unterstützung bei der Datenauswertung gedankt.

Tabelle 3

Struktur der Arbeitnehmer¹ nach ihren Funktionen beziehungsweise Tätigkeiten

	In Prozent			Veränderung in Prozentpunkten	
	2007	2010	2015	2010 bis 2015	2007 bis 2015
Berlin					
Führungskräfte	12,6	12,6	11,9	-0,7	-0,7
Herausgehobene Fachkräfte	24,9	25,1	23,1	-2,0	-1,8
Fachkräfte	40,3	41,5	43,2	1,7	2,9
Angelernte	13,8	13,2	15,4	2,2	1,6
Ungelernte	8,5	7,7	6,4	-1,3	-2,1
Insgesamt	100	100	100		
Deutschland					
Führungskräfte	10,6	10,5	10,4	-0,1	-0,2
Herausgehobene Fachkräfte	22,9	23,0	22,0	-1,0	-0,9
Fachkräfte	41,6	42,7	44,1	1,4	2,5
Angelernte	16,1	15,3	15,1	-0,2	-1,0
Ungelernte	8,8	8,3	8,4	0,1	-0,4
Insgesamt	100	100	100		

¹ Ohne Arbeitnehmer in Kleinbetrieben, in der Landwirtschaft und in Privathaushalten sowie ohne geringfügig Beschäftigte.

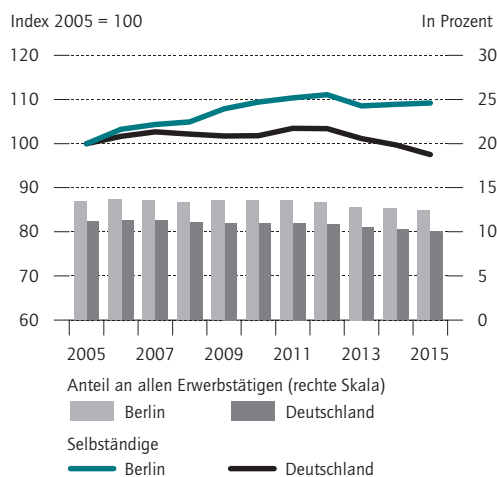
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Die Struktur der Tätigkeiten verschiebt sich zu den Jobs, für die eine mittlere Qualifikation erforderlich ist – in Berlin aber auch hin zu angelernten Tätigkeiten.

Abbildung 6

Zahl der Selbständigen



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

In Berlin gibt es vergleichsweise viele Selbständige, und gegen den deutschlandweiten Trend hat sich deren Zahl in den letzten Jahren nicht verringert.

Tabelle 4

Solo-Selbständige in Berlin, Hamburg und Deutschland

	Anteil der Solo-Selbständigen an allen Selbständigen in Prozent	Anteil der in Teilzeit Tätigen an allen Solo-Selbständigen in Prozent	Persönliches Monatsnettoeinkommen der Solo-Selbständigen	
			Mittelwert in Euro	Median in Euro
Berlin				
2005	53	26	1 560	1 100-1 300
2013	72	30	1 780	1 300-1 500
Hamburg				
2005	68	23	1 890	1 300-1 500
2013	65	27	2 060	1 500-1 700
Deutschland				
2005	56	24	1 680	1 100-1 300
2013	56	31	1 900	1 300-1 500

Quelle: Mikrozensus; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Selbständige ohne Arbeitnehmer kommen in Berlin auf besonders geringe Einkommen.

Arbeitnehmern verringerte sich indes um ein Sechstel. Aufgrund dieser Entwicklung stellten die Alleinunternehmer einen immer größeren Anteil aller Selbständigen. Im Jahr 2013 belief er sich auf fast drei Viertel und lag damit deutlich über dem Anteil in Gesamtdeutschland und in vergleichbaren Städten wie Hamburg (Tabelle 4). Berlin ist eine Hochburg der Solo-Selbständigen: Im Jahr 2013 lebten fast neun Prozent aller Solo-Selbständigen in Deutschland in Berlin. Zum Vergleich: Der Anteil Berlins an allen Erwerbstätigen betrug 2013 nur etwas mehr als vier Prozent.

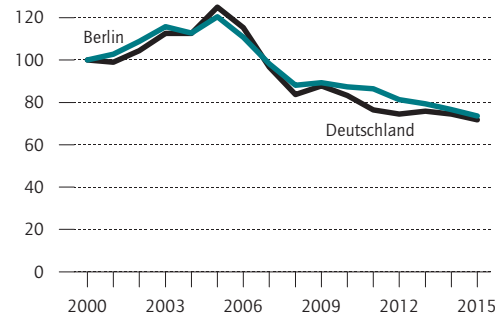
Die Einkommen von Solo-Selbständigen sind in Berlin allerdings noch geringer als im Bundesdurchschnitt und deutlich niedriger als in Hamburg. Jeder Zweite kam im Jahr 2013 nicht einmal über Einkünfte von 1 300 bis 1 500 Euro netto monatlich hinaus. Berücksichtigt man den Anstieg der Verbraucherpreise, war das kaum mehr als im Jahr 2005. Der Mittelwert beträgt – bei grober Rechnung⁶ – knapp 1 800 Euro. Am oberen Ende der

⁶ Verwendet wurden die Daten des Mikrozensus. Bei dessen Erhebungen werden jedoch keine exakten Einkommenswerte ermittelt; vielmehr müssen sich die Befragten vorgegeben Einkommensklassen zuordnen. Um zu handhabbaren Größenangaben zu kommen, wurde das arithmetische Mittel der einzelnen Einkommensklassen berechnet und dieser Wert als das genaue individuelle Einkommen der jeweiligen Personen angesehen. Der Wert für die höchste, nach oben hin offene Einkommensklasse wurde geschätzt: auf 25 000 Euro. Dieses Verfahren beruht auf der Annahme, dass alle Personen innerhalb einer Einkommensklasse dasselbe Einkommen haben, was mit großer Wahrscheinlichkeit aber unzutreffend ist. Vielmehr dürfte es in den einzelnen Klassen eine Streuung geben. Das hier gewählte Verfahren führt daher zwangsläufig zu Unschärfen. Da die jeweiligen Einkommensklassen aber nur eine eher geringe Spannweite haben, dürften sich die Unschärfen in einem vertretbaren Rahmen halten, und die Berechnungen den interessierenden Sachverhalt hinreichend abbilden.

Abbildung 7

Zahl der Arbeitslosen

Index 2000 = 100



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

In Berlin ist die Zahl der Arbeitslosen im Gleichschritt mit der im gesamten Bundesgebiet gesunken.

Einkommensskala gibt es demnach recht gut verdienende Solo-Selbständige.

Steigende Erwerbsbeteiligung und Wanderungsgewinne vergrößern das Arbeitskräftepotential

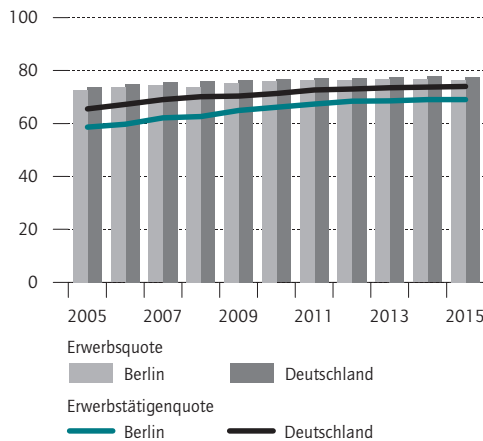
Die Zahl der Arbeitslosen hat in Berlin in den letzten zehn Jahren deutlich abgenommen. Der Rückgang fiel allerdings nicht stärker aus als im gesamten Bundesgebiet (Abbildung 7). Angesichts des in Berlin besonders dynamischen Beschäftigungsaufschwungs ist dieses Ergebnis überraschend. Offensichtlich hat in Berlin die Zahl der Erwerbspersonen, also die Zahl derjenigen, die einen Job haben oder einen suchen, besonders stark zugenommen.

Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials wird von zwei Faktoren beeinflusst: dem Erwerbsverhalten und der demografischen Entwicklung. Das Erwerbsverhalten hat sich erheblich verändert, denn ein wachsender Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter steht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. So ist unter der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren der Anteil der Erwerbspersonen (also die Erwerbsquote) in Deutschland von 73,8 Prozent im Jahr 2005 auf 77,6 Prozent im Jahr 2013 gestiegen, um anschließend zu stagnieren (Abbildung 8). Von einem niedrigeren Niveau ausgehend, verzeichnete Berlin eine identische Entwicklung. Die hier etwas geringere Erwerbsquote dürfte auch damit zusammen hängen, dass in der Stadt relativ viele Personen studieren und sich deshalb nicht am Arbeitsmarkt beteiligen.

Abbildung 8

Anteil der Erwerbspersonen und der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren

In Prozent



Quelle: Eurostat.

© DIW Berlin 2016

In Berlin ist die Erwerbsbeteiligung geringer als in Deutschland insgesamt – hat aber ebenso wie dort zugenommen.

Die Gründe für den besonders starken Aufbau des Erwerbspersonenpotentials in Berlin können folglich nur bei der Bevölkerungsentwicklung zu suchen sein. Hier besteht jedoch das Problem, dass die derzeit verfügbaren amtlichen Zeitreihen die tatsächliche Entwicklung schlecht wiedergeben. Beim Zensus 2011 wurde festgestellt, dass der Personenbestand in den Einwohnerregistern überhöht war, insbesondere in Berlin. Die Bestände wurde entsprechend der Zählung nach unten revidiert und die Bevölkerungsstatistik auf der neuen Basis fortgeschrieben. Nicht hinreichend angepasst wurden allerdings die vor dem Zensus 2011 erhobenen beziehungsweise fortgeschriebenen Daten. Dadurch entstand ein Bruch in der Zeitreihe, der im Falle Berlins besonders deutlich ausfällt.

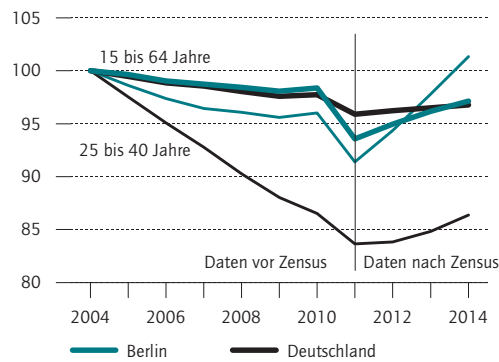
Für die Zeit ab 2011 lässt sich zeigen, dass die Einwohnerzahl in Berlin weit überdurchschnittlich zugenommen hat. Das gilt sowohl für die Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren als auch für die Altersgruppe der 25- bis 40-Jährigen – also für die mit einer im Allgemeinen besonders hohen Erwerbsbeteiligung (Abbildung 9).

Den größten Einfluss auf die demografisch bedingten Veränderungen des Erwerbspersonenpotenzials haben generell kurz- und mittelfristig Wanderungsbewegungen. Berlin konnte in den letzten Jahrzehnten fast durchweg – und zeitweilig sehr hohe – Wanderungsüberschüsse erzielen. Hinsichtlich einzelner Zu- und Fortzugsgebiete gab es jedoch Unterschiede.

Abbildung 9

Bevölkerung nach Altersgruppen

Index Ende 2004 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

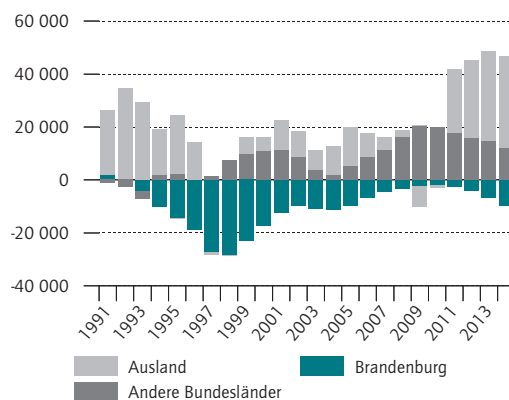
© DIW Berlin 2016

Starkes Wachstum der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den letzten Jahren – insbesondere in Berlin.

Abbildung 10

Wanderungssaldo Berlins mit anderen Gebieten

In Personen



Quellen: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

In den letzten Jahren waren die Wanderungsgewinne Berlins besonders groß.

Nach dem Fall der Mauer kam es im Berliner Raum zu einer nachholenden Kern-Rand-Wanderung. Viele Berliner zogen ins Umland, wodurch Berlin Wanderungsverluste erlitt (Abbildung 10). Der Höhepunkt dieser Entwicklung wurde Ende der Neunziger Jahre erreicht.

Tabelle 5

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Pendler in Berlin

In 1 000

	Beschäftigte mit Wohnsitz in Berlin	Beschäftigte, die ...		Beschäftigte mit einem Arbeitsplatz in Berlin	darunter: Beschäftigte, die auswärts wohnen	Pendler-saldo
		... in Berlin arbeiten	... auswärts arbeiten			
2005 ¹	927,4	812,0	115,4	1 013,8	201,8	86,4
2006 ¹	933,6	814,1	119,6	1 024,5	210,4	90,8
2007 ¹	953,8	826,9	126,9	1 047,8	220,9	94,0
2008 ¹	983,9	849,5	134,4	1 081,7	232,1	97,8
2009 ¹	1 002,8	865,7	137,2	1 106,2	240,5	103,4
2010 ¹	1 021,8	880,3	141,5	1 123,2	242,8	101,3
2011 ¹	1 050,4	903,0	147,4	1 151,3	248,3	100,9
2012 ¹	1 088,9	936,0	152,8	1 190,3	254,2	101,4
2013 ¹	1 117,4	961,2	156,2	1 220,8	259,5	103,4
2013	1 111,4	957,4	154,0	1 228,3	270,9	116,9
2014	1 143,9	986,1	157,8	1 269,1	283,1	125,3
2015	1 199,8	1 033,0	166,8	1 311,1	278,1	111,3
Jahresdurchschnittliche Veränderung in Prozent						
2005 bis 2013 ¹	2,4	2,1	3,9	2,3	3,2	2,3
2013 bis 2015	3,9	3,9	4,1	3,3	1,3	-2,4

¹ Daten vor der Revision.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Die Zahl der Einpendler nach Berlin ist bis 2014 gestiegen, danach ging sie zurück.

Danach nahmen die Wanderungsverluste Berlins im Bevölkerungsaustausch mit Brandenburg mehr und mehr ab. Nur zuletzt wurden sie wieder etwas größer. Mit Blick auf das übrige Bundesgebiet hatte Berlin jedoch in den letzten 20 Jahren durchweg Wanderungsgewinne zu verzeichnen, deren Höhe von der Konjunktur abhing: In Zeiten eines Beschäftigungsaufschwungs stiegen die Wanderungsgewinne Berlins, bei sich abschwächender Arbeitskräftenachfrage gingen sie zurück. Im Bevölkerungsaustausch mit dem Ausland kam Berlin fast immer auf Wanderungsüberschüsse. Besonders stark waren sie in der ersten Hälfte der Neunziger Jahre; hier spielten Asylwanderungen infolge des zusammengebrochenen Ostblocks sowie Familienzusammenführungen von bereits in der Stadt lebenden Ausländern die entscheidenden Rollen. Starke Wanderungsgewinne in Bezug auf das Ausland gab es zudem ab 2011, die wohl vor allem auf die Herstellung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den 2004 der EU beigetretenen Ländern zurückzuführen sind.

Da der Arbeitsort nicht immer mit dem Wohnort identisch ist, kommt mit den Pendlerbewegungen ein weite-

rer Faktor ins Spiel. Wie andere Kerne eines Ballungsgebietes weist auch Berlin einen Einpendlerüberschuss auf (Tabelle 5). Er hat bis zum Jahr 2014 zugenommen. Im letzten Jahr ist er indes aus bisher nicht bekannten Gründen merklich geschrumpft. Der Überschuss belief sich 2015 bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf 111 000 Personen; was gut acht Prozent dieser Beschäftigten in Berlin entspricht. Fast drei Viertel der Einpendler kamen aus Brandenburg. Aus einer anderen Perspektive betrachtet: Mehr als jeder fünfte Brandenburger Beschäftigte arbeitet in Berlin. Gleichwohl sind die Pendlerbewegungen im Berliner Raum relativ klein: So kommt beispielsweise Hamburg auf eine Quote von 25 Prozent beim Einpendlerüberschuss bezogen auf die in der Stadt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Hier machen sich raumstrukturelle Unterschiede bemerkbar. Im Falle Berlins ist dies vor allem die Größe der Stadt bei einem nach wie vor recht dünn besiedelten Umland.

Arbeitslosigkeit immer noch überdurchschnittlich hoch

Trotz des starken Beschäftigungsaufbaus ist die Arbeitslosigkeit in Berlin immer noch hoch. Im Mai dieses Jahres betrug die Arbeitslosenquote knapp zehn Prozent – fast vier Prozentpunkte mehr als der Bundesdurchschnitt. Wie in Gesamtdeutschland sind auch in Berlin Männer in stärkerem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen als Frauen (Tabelle 6) und Ausländer mehr als Deutsche, wobei in Berlin bei den letzteren die Diskrepanz allerdings nicht ganz so groß ausfällt wie im Bundesdurchschnitt. Auf Ältere entfällt in Berlin indes ein vergleichsweise kleiner Teil der Arbeitslosen. Besonders auffallend ist, dass in Berlin ein sehr großer Teil der Arbeitslosen (gut 80 Prozent) Hartz IV-Leistungen erhält (Tabelle 7). Dabei handelt es sich um Personen, die entweder schon lange arbeitslos sind, oder um solche, die keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erworben haben, weil sie keine entsprechenden Einzahlungen vorweisen können. Deren Anteil ist im Laufe der Zeit in Berlin – wie in Gesamtdeutschland – stetig gestiegen. Das spricht für eine strukturelle „Verhärtung“ des Arbeitslosenbestandes.

Dafür spricht ebenfalls, dass – in Berlin wie generell in Deutschland – der Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung stetig gestiegen ist. In Berlin stellen sie inzwischen mehr als die Hälfte aller Arbeitslosen. Die Struktur der Arbeitslosigkeit verschiebt sich aber nicht nur hin zu den Geringqualifizierten, sondern auch zu den Hochqualifizierten – also hin zu jenen mit akademischem Abschluss. Das ist insbesondere in Berlin der Fall, wo inzwischen fast jeder siebte Arbeitslose ein Akademiker ist. Zwar baut sich auch bei Akademikern die Arbeitslosigkeit ab – aber nur in unterdurchschnittlichem Maße.

Tabelle 6

Arbeitslose nach ausgewählten Merkmalen

In Prozent

	Arbeitslosenquote ¹						Anteil an allen Arbeitslosen	
	Insgesamt	Männer	Frauen	Deutsche	Ausländer	Jüngere (bis 24 Jahre)	Ältere (55 bis 64 Jahre)	Personen im Rechtskreis SGB II
Berlin								
2005	19,0	20,5	17,4				10,8	70,5
2006	17,5	18,9	15,9				10,3	77,4
2007	15,5	16,7	14,1				9,9	80,4
2008	13,8	15,0	12,6	12,4	25,9	14,8	10,0	81,1
2009	14,0	15,2	12,7	12,5	26,6	15,2	11,3	80,7
2010	13,6	14,7	12,3	12,1	25,5	13,8	11,8	80,9
2011	13,3	14,3	12,1	11,7	25,2	13,4	13,1	82,4
2012	12,3	13,2	11,3	10,8	23,4	13,3	13,9	80,6
2013	11,7	12,5	10,9	10,3	22,3	12,0	14,7	79,0
2014	11,1	11,8	10,3	9,6	21,2	10,8	15,4	79,3
2015	10,7	11,4	9,8	9,0	21,4	10,0	16,1	80,7
Mai 2016	9,7	10,4	8,9	8,2	18,8	9,3	16,7	80,8
Deutschland								
2005	11,7	11,7	11,8				12,0	57,0
2006	10,8	10,5	11,0				12,7	62,9
2007	9,0	8,5	9,6				12,6	66,9
2008	7,8	7,4	8,2	7,1	15,8	7,0	13,1	69,1
2009	8,1	8,3	7,9	7,4	16,6	7,8	14,5	65,1
2010	7,7	7,9	7,5	7,0	15,7	6,8	16,4	66,8
2011	7,1	7,1	7,0	6,4	14,6	5,9	18,2	70,0
2012	6,8	6,9	6,8	6,2	14,3	5,9	18,8	68,9
2013	6,9	7,0	6,7	6,2	14,4	6,0	19,3	67,1
2014	6,7	6,8	6,6	6,0	14,3	5,7	20,0	67,8
2015	6,4	6,6	6,2	5,6	14,6	5,3	20,3	69,3
Mai 2016	6,0	6,3	5,7	5,1	14,7	5,0	20,8	71,0

¹ Arbeitslose bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Die Zahl der Arbeitslosen ist in Berlin zwar gesunken, die Arbeitslosenquote ist zwar immer noch hoch – und in Berlin sind vier von fünf Arbeitslosen von Hartz IV abhängig.

Tabelle 7

Struktur der Arbeitslosen nach ihrer Berufsausbildung

Anteile in Prozent

	Berlin				Deutschland			
	Ohne Berufsausbildung	Mit Berufsausbildung			Ohne Berufsausbildung	Mit Berufsausbildung		
		Insgesamt	Lehre, Fachschule	Hochschule		Insgesamt	Lehre, Fachschule	Hochschule
Mai 2009	50,4	49,6			44,0	56,0		
Mai 2010	48,3	51,7			42,7	57,3		
Mai 2011	49,6	50,4	40,7	9,8	44,8	55,2	49,4	5,8
Mai 2012	50,3	49,7	39,1	10,6	45,4	54,6	48,4	6,2
Mai 2013	50,3	49,7	37,5	12,2	45,5	54,5	47,7	6,7
Mai 2014	50,4	49,6	36,6	13,0	46,4	53,6	46,4	7,1
Mai 2015	51,3	48,7	35,1	13,5	47,7	52,3	44,8	7,5
Mai 2016	52,1	47,9	34,0	13,9	49,5	50,5	42,9	7,7

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

In Berlin setzten sich die Arbeitslosen besonders stark aus Personen ohne Berufsausbildung sowie aus Akademikern zusammen.

Tabelle 8

Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen und der Erwerbstätigen

In Prozent

	Erwerbspersonen			Erwerbstätige		
	Ohne Berufs- ausbildung ¹	Lehre, Fachschule, Abitur ²	Hochschule ³	Ohne Berufs- ausbildung ¹	Lehre, Fachschule, Abitur ²	Hochschule ³
Berlin						
2005	17,3	47,9	34,8	13,5	47,8	38,7
2010	14,5	49,2	36,3	11,5	49,2	39,4
2015	13,4	48,8	37,7	11,0	49,3	39,8
Deutschland						
2005	17,7	57,7	24,5	16,1	57,8	26,1
2010	14,7	58,7	26,6	13,4	58,8	27,8
2015	13,3	59,0	27,8	12,4	59,2	28,4
Andere Bundesländer 2015						
Baden-Württemberg	15,2	55,0	29,8	14,5	55,2	30,3
Bayern	12,4	58,6	29,0	12,0	58,7	29,3
Brandenburg	6,8	64,7	28,5	6,2	64,3	29,5
Bremen	17,9	55,0	27,1	16,5	55,8	27,7
Hamburg	13,8	50,9	35,4	12,9	51,0	36,1
Hessen	14,4	55,8	29,8	13,6	56,2	30,3
Mecklenburg-Vorpommern	7,8	66,4	25,8	6,9	65,8	27,3
Niedersachsen	13,9	62,2	23,9	13,1	62,6	24,4
Nordrhein-Westfalen	16,3	58,3	25,4	15,0	58,9	26,1
Rheinland-Pfalz	15,4	59,2	25,4	14,4	59,7	25,9
Saarland	15,4	63,4	21,1	13,9	64,2	21,9
Sachsen	5,2	65,2	29,6	4,4	64,9	30,7
Sachsen-Anhalt	7,5	68,2	24,3	6,2	68,0	25,8
Schleswig-Holstein	12,7	63,8	23,5	11,7	64,3	24,0
Thüringen	5,4	67,6	27,0	4,8	67,3	27,9

1 International Standard Classification of Education (ISCED) 0 bis 2;

2 ISCED 3 bis 4 (einschließl. Abitur);

3 ISCED 5 und höher (einschl. abgeschlossene Meisterprüfung).

Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Das Arbeitskräftepotential Berlins ist vergleichsweise gut qualifiziert.

Berliner Arbeitskräftepotential vergleichsweise hoch qualifiziert

Der wachsende Anteil von Arbeitslosen mit Hochschulabschluss hängt mit einer Akademisierung des Erwerbspersonenpotentials zusammen. Das zeigt sich besonders deutlich in Berlin, wo mehr als jede dritte Erwerbsperson einen akademischen Abschluss hat. In Deutschland insgesamt ist es mehr als jede vierte (Tabelle 8). In keinem anderen Bundesland einschließlich der Stadtstaaten ist ein so großer Teil der Arbeitskräfte akademisch ausgebildet wie in Berlin.

Anders das Bild bei den Geringqualifizierten: Bei den Erwerbspersonen war der Anteil jener ohne Berufsab-

schluss in Berlin genau so hoch wie der Bundesdurchschnitt, bei den Erwerbstätigen war er in der Stadt indes geringer. Darin spiegelt sich zum einen die Beschäftigungsstruktur in Berlin wider, zum anderen die Beschäftigungsprobleme von Personen ohne Ausbildung.

Mit Blick auf die einzelnen Bundesländer fällt auf, dass es in den westdeutschen Ländern recht viele Arbeitskräfte ohne Ausbildung gibt. Das gilt insbesondere für die Stadtstaaten, aber auch in manchen Flächenstaaten ist der Anteil Geringqualifizierter höher als in Berlin. In den ostdeutschen Flächenländern finden sich dagegen relativ wenige Arbeitskräfte ohne Berufsausbildung

Gravierender Lehrstellenmangel

Es hat sich gezeigt, dass sich in Berlin wie generell in der Bundesrepublik die Struktur der Beschäftigung hin zu den Tätigkeiten mit mittlerer Qualifikation verschiebt. Dazu passt, dass sich hier wie dort die Arbeitslosigkeit besonders kräftig bei jenen Personen abgebaut hat, die über einen Lehr- oder einen Fachschulabschluss verfügen. Die Berliner Industrie- und Handelskammer klagt schon seit Jahren über einen Fachkräftemangel, zuletzt mit einer breiteren Darstellung im April.⁷ Das wirft die Frage danach auf, wie es in der Stadt um die Ausbildung im dualen System bestellt ist.

Zu Beginn des laufenden Ausbildungsjahres, das heißt im Herbst 2015, hinkte in Berlin das Angebot an Ausbildungsplätzen der Nachfrage besonders weit hinterher: Auf eine Lehrstelle kamen 1,5 Bewerber (Abbildung 11). So schlecht war die Relation in keinem anderen Bundesland. In Deutschland insgesamt hielten sich – jedenfalls quantitativ – Angebot und Nachfrage in etwa die Waage. Neben Berlin gibt es weitere Bundesländer mit einem Lehrstellenmangel: Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg und Niedersachsen. In manchen Ländern fehlen indes die Bewerber für die angebotenen Lehrstellen; das trifft vor allem für Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Bayern, Hamburg und Baden-Württemberg zu.

Im Falle Berlins ist nicht nur die Lücke zwischen Nachfrage und dem Angebot an Lehrstellen besonders groß, es wird auch im Hinblick auf die bereits beschäftigten Fachkräfte vergleichsweise wenig ausgebildet. So kommen in der Stadt auf 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit einem Lehr- oder Fachschulabschluss lediglich zwei Lehrlinge. In Gesamtdeutschland sind es mit 2,7 deutlich mehr. Es wird also in Berlin nicht nur mit Blick auf die Lehrstellennachfrage der nachwachsenden Generation zu wenig für die Berufsausbildung getan, sondern wohl auch hinsichtlich des künftigen Ersatz- und etwaigen Expansionsbedarfs der Unternehmen.

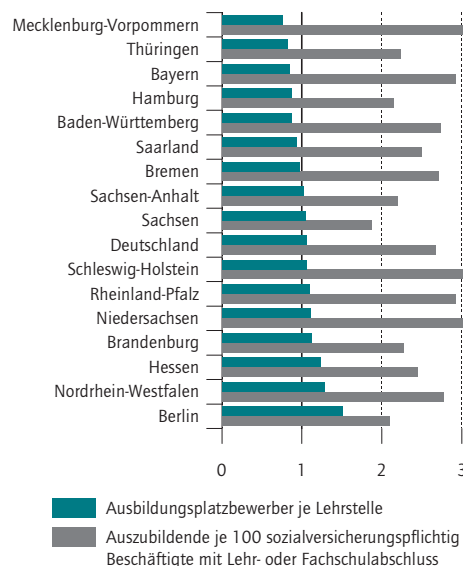
Fazit

In Berlin gab es in den letzten Jahren ein starkes und im Vergleich mit Gesamtdeutschland überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum. Getrieben wurde es im Wesentlichen von der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Im Zuge dieser Entwicklung nahm die Arbeitslosigkeit zwar deutlich ab – aber nicht in einem größeren Umfang als in der gesamten Bundesrepublik. Das liegt daran, dass das Arbeitskräftepotential in Berlin aufgrund einer stärkeren Erwerbsbeteiligung sowie

Abbildung 11

Relation von Bewerbern und Lehrstellen sowie Ausbildungsintensität im September 2015

Wert der Relation



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

In Berlin wird relativ wenig beruflich ausgebildet – und hier gibt es einen großen Lehrstellenmangel.

wanderungsbedingt vergleichsweise stark expandiert hat. Zuwächse bei der Zahl der Beschäftigten sind in Berlin allerdings bereits bei niedrigen Wachstumszahlen zu erzielen. Wegen der sehr schwachen Produktivitätsentwicklung reicht eine leichte Zunahme der Wirtschaftsleistung dazu schon aus. An den geringen Produktivitätssteigerungen mag es wohl auch liegen, dass die Stadt bei den Löhnen immer noch dem Bundesdurchschnitt hinterherhinkt. Hinzu kommen weitere Gründe; so haben in Berlin Arbeitsplätze für Führungskräfte und Hochqualifizierte besonders deutlich an Bedeutung eingebüßt.

Berlin muss – wie Deutschland generell – auf Innovationen setzen. Dazu bedarf es entsprechender Fachkräfte. Insgesamt weist das in der Stadt verfügbare Arbeitskräftepotential ein im Vergleich zu den anderen Bundesländern hohes Qualifikationsniveau auf. Darauf darf sich die Politik aber nicht ausruhen, denn es gibt auch deutliche Schwachpunkte. Dazu zählen nicht nur die vielen geringqualifizierten Arbeitslosen in der Stadt, sondern auch die Tatsache, dass die Unternehmen viel zu wenig ausbilden. Zugleich weisen die Veränderungen bei der Tätig-

⁷ Vgl. Personalnot in Berlin. Der Tagesspiegel vom 05.04.2016, www.tagesspiegel.de/wirtschaft/fachkraeftemangel-personalnot-in-berlin/13401896.html.

keitsstruktur darauf hin, dass besonders Arbeitskräfte mit einer mittleren Qualifikation gebraucht werden.

Berlin benötigt daher ein Bündnis für Bildung. Die eingerichtete Sonderkommission „Ausbildungsplatzsituation und Fachkräftesicherung“ weist zwar in die richtige Richtung, ihre Ziele sind aber nicht ambitioniert genug. Das Lehrstellenangebot muss rasch und stark ausgeweitet werden. Zentraler Bestandteil muss die schulische Bildung sein, die stärker auf Leistung ausgerichtet sein sollte. Die Schule wurde über viele Jahre in Berlin als ein Experimentierfeld angesehen; eine Reform löste die nächste ab. Ein Erfolg stellte sich jedoch nicht ein: Bei Ländervergleichen der Schülerleistungen landete Berlin regelmäßig auf den hinteren Plätzen.⁸ Zudem liegt der

⁸ Vgl. unter anderem Titz, C. (2013): Mathe und Naturwissenschaften: Leistungsgefälle zwischen Schülern in Ost und West ist gravierend. Spiegel-Online

Anteil der Jugendlichen, die die Schule ohne Hauptschulabschluss verlassen, weit über dem Bundesdurchschnitt.⁹ Überdies werden in Berlin sehr viele Ausbildungsverträge vorzeitig gelöst: Im Jahr 2014 kam auf drei neu abgeschlossene Ausbildungsverträge die Lösung eines bestehenden Vertrags, in Gesamtdeutschland war das bei vier abgeschlossenen Verträgen der Fall.¹⁰ Das verlangt nach einer besseren Berufsorientierung, mit der am besten in den Schulen begonnen werden sollte.

vom 11. 10. 2013, www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/laendervergleich-ost-deutsche-schueler-in-mathe-besser-als-westdeutsche-a-927216.html.

⁹ Im Schuljahr 2014/2015 traf das in Berlin für 9,2 Prozent aller Abgänger aus den allgemeinbildenden Schulen zu, in Deutschland insgesamt waren es 5,8 Prozent. Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen. Schuljahr 2014/2015. Fachserie 11, Reihe 1.

¹⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur. Berufliche Bildung. 2014. Fachserie 11, Reihe 3.

Karl Brenke ist wissenschaftlicher Referent im Vorstandsbereich des DIW Berlin | kbrenke@diw.de

THE BERLIN LABOR MARKET SINCE 2005: STRONG EMPLOYMENT GROWTH YET UNEMPLOYMENT REMAINS HIGH, INCOMES LOW

Abstract: Over the past ten years, the number of employed persons in Berlin has increased more dynamically than it has anywhere else in the country, resulting in a decrease in unemployment. But because the city's potential labor force has also experienced considerable growth, Berlin's unemployment rate remains well above the national average. Since jobs requiring intermediate qualifications have become more prevalent, this high unemployment rate is being influenced more and more by the increasing numbers of Hartz-IV recipients and low-skilled workers as well as academics.

Berlin's strong employment growth has been facilitated by the fact that the productivity gains are low, even in a nationwide comparison. This is also likely one of the reasons that Berlin is still behind when it comes to wages. The weak productivity development also indicates an insufficient innovation capacity that is preventing Berlin from achieving the economic power and income levels that would befit a national capital. Now and in the future, such a transformation requires a well-qualified workforce—which is why policymakers' highest and most urgent priorities should include combating the glaring lack of apprenticeships as well as improving the quality of local schools and vocational training.

JEL: R10, R23, R28

Keywords: Berlin, employment, wages, unemployment, vocational training

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 29+30/2016:

www.diw.de/econbull



Berlin: Hauptstadt der Gründungen, aber (noch) nicht der schnell wachsenden Unternehmen

Von Alexander S. Kritikos

Berlin hat sich in den vergangenen 20 Jahren immer stärker zur Hauptstadt der Selbständigen und zu einer Start-up-Metropole entwickelt. Viele Unternehmen mit Innovationspotential wurden ins Leben gerufen und haben die Stadt zu einem weltweit bekannten Magneten für kreative Gründungen gemacht. Überwiegend auf Basis von Daten der Gewerbeanzeigenstatistik zeigt dieser Bericht, dass die Gründungsneigung in Berlin im Vergleich zu anderen deutschen Metropolen überdurchschnittlich hoch und vor allem von der höheren Gründungsneigung der AusländerInnen getragen ist. Bei der Transformation von Gründungen in schnell wachsende Unternehmen besteht jedoch noch Nachholbedarf. Politikmaßnahmen sollten sich daher darauf konzentrieren, gerade diese Unternehmen zu unterstützen. Dazu gehört unter anderem die Entwicklung hochwertiger Gewerbe- und Industrieflächen, eine serviceorientierte Verwaltung mit beschleunigten Verfahrensprozessen in allen unternehmerischen Belangen, eine verstärkte Anwerbung von Hochqualifizierten aus dem In- und Ausland sowie der weitere Ausbau und die bessere Vernetzung des Wissenschaftsstandorts Berlin mit den schnell wachsenden Unternehmen.

Berlin ist die Hauptstadt der Selbständigen. Rund 272 000 Menschen – das sind über 16 Prozent aller Erwerbstätigen – gingen im Jahr 2014 einer selbständigen Tätigkeit nach. Im Bundesdurchschnitt waren es zum selben Zeitpunkt nur etwa zehn Prozent (Tabelle 1). Das war nicht immer so. Kurz nach der Wiedervereinigung lag diese Quote in Berlin noch bei weniger als der Hälfte, nah am bundesdeutschen Durchschnitt. Der Grund für diese Entwicklung: In keinem anderen Bundesland wagen jedes Jahr anteilig so viele Menschen den Schritt in die Selbständigkeit wie in Berlin. Die Gründungsneigung, gemessen am Anteil der Betriebsgründungen im Voll- und Nebenerwerb an allen Erwerbspersonen, liegt in Berlin seit Jahren bei gut zwei Prozent, im Bundesdurchschnitt waren es zuletzt nur noch 1,3 Prozent (Tabelle 2).¹

GründerInnen können unter bestimmten Bedingungen große ökonomische Bedeutung für einen Wirtschaftsstandort bekommen. Gelingt es ihnen, ihre Produktideen, innovativen Technologien oder Dienstleistungen erfolgreich am Markt einzuführen, und daraus schnell wachsende Unternehmen zu entwickeln, so schaffen sie neue Jobs und tragen zur Steigerung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung einer Region bei. Außerdem fordern neue Unternehmen am Markt ihre bereits bestehenden Konkurrenten heraus, was häufig die Wettbewerbsfähigkeit aller Unternehmen am Markt erhöht. Neue Unternehmen können damit gleichzeitig die Produktivitätsentwicklung von Firmen und Standorten verbessern und den notwendigen Strukturwandel beschleunigen.² Diese Wirkungen sind besonders ausgeprägt, wenn aus den Gründungen Unternehmen mit starken Wachstumsambitionen werden, die in Deutschland rund ein Prozent einer Gründerkohorte

¹ Siehe Fritsch, M., Kritikos, A. S., Rusakova, A. (2012): Selbständigkeit in Deutschland: Der Trend zeigt seit langem nach oben. DIW Wochenbericht Nr. 46/2012.

² Siehe etwa Kritikos, A. S. (2014): Entrepreneurs and their Impact on Jobs and Economic Growth. IZA World of Labor 8.

Tabelle 1

Selbständigkeit in Berlin und in Deutschland

In 1 000 Personen

	Berlin				Deutschland			
	Erwerbstätige insgesamt	Selbständige	Erwerbspersonen	Selbständigenquote bezogen auf Erwerbstätige in Prozent	Erwerbstätige insgesamt	Selbständige	Erwerbspersonen	Selbständigenquote bezogen auf Erwerbstätige in Prozent
1991	1 689	127	1 828	7,5	37 445	3 037	39 376	8,1
1994	1 609	154	1 833	9,6	36 076	3 288	39 571	9,1
1997	1 530	176	1 788	11,5	35 805	3 528	39 694	9,9
2000	1 471	180	1 720	12,2	36 604	3 643	39 730	10,0
2003	1 420	190	1 737	13,4	36 172	3 744	40 195	10,4
2005	1 434	220	1 777	15,3	36 566	4 080	41 150	11,2
2009	1 555	253	1 801	16,3	38 662	4 215	41 895	10,9
2010	1 569	264	1 806	16,8	38 938	4 259	41 887	10,9
2011	1 530	264	1 731	17,3	38 916	4 295	41 317	11,0
2012	1 570	270	1 752	17,2	39 206	4 315	41 430	11,0
2013	1 605	268	1 790	16,7	39 618	4 239	41 799	10,7
2014	1 644	272	1 824	16,5	39 942	4 192	42 032	10,5

Quelle: Mikrozensus.

© DIW Berlin 2016

Tabelle 2

Gewerbegründungen in Berlin und in Deutschland

	2011	2012	2013	2014	2015
Berlin					
Gründungsneigung in Prozent	2,3	2,4	2,3	2,1	2
Gewerbegründungen					
Vollerwerb	31 083	29 509	28 085	27 229	25 416
Nebenerwerb	10 467	11 637	11 704	11 127	10 873
Insgesamt	41 550	41 146	39 789	38 356	36 289
Deutschland					
Gründungsneigung in Prozent	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3
Gewerbegründungen					
Vollerwerb	401 459	346 412	337 929	309 891	298 546
Nebenerwerb	241 689	241 197	248 882	251 116	248 703
Insgesamt	653 148	587 609	586 811	561 007	547 249

Gründungsneigung: errechnet im Verhältnis zur Zahl der Erwerbspersonen im Vorjahr, siehe Mikrozensus in Tabelle 1.

Quelle: Gewerbeanzeigenstatistik, ausgewertet vom IfM Bonn, 2016.

ausmachen.³ Aber auch kleinere Unternehmen können einen positiven Einfluss auf wirtschaftliches Wachstum, Produktivität und wirtschaftlichen Wandel entfalten.

Im Folgenden analysiert dieser Bericht die Gründungsdynamik in Berlin und zeigt auf, wie sich insbesondere für schnell wachsende Unternehmen die Rahmenbedingungen in der Hauptstadt verbessern ließen.

Gründungshauptstadt Berlin

In den vergangenen fünf Jahren wurden in Berlin jedes Jahr zwischen knapp 37 000 und 42 000 Betriebe eröffnet (Tabelle 2). Im Stadtstaatenvergleich rangiert die Hauptstadt mit einer Gründungsneigung von zuletzt rund zwei Prozent vor Hamburg mit 1,6 Prozent und Bremen mit 1,3 Prozent (Tabelle 3).⁴

Die Qualität dieser Gründungen ist naturgemäß sehr unterschiedlich. Dazu differenziert die Gewerbeanzeigenstatistik zwischen Kleingewerbegründungen durch EinzelgründerInnen und Betriebsgründungen. Letzteres sind Gründungen durch juristische Personen, also meist Kapitalgesellschaften, die von Anfang an als wirtschaftlich aktivere Einheiten angelegt sind.

³ Siehe Ramboll (2012): Studie über schnell wachsende Unternehmen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

⁴ Auch im Metropolenvergleich lag Berlin zuletzt deutlich vor München, Frankfurt und Hamburg, siehe etwa BBB (2013): Metropolenvergleich.

Tabelle 3

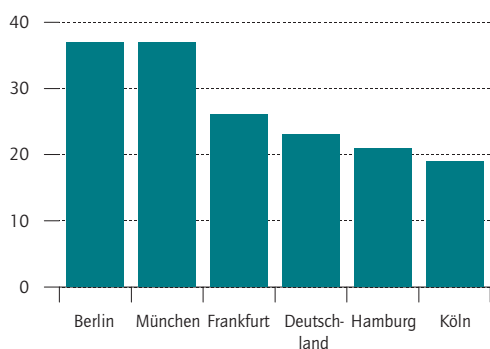
Gründungen in den Stadtstaaten im Jahr 2015

	Erwerbspersonen in 1 000	Betriebs- gründungen	Gründungsneigung in Prozent
Berlin	1 824	36 289	2,0
Hamburg	1 027	16 784	1,6
Bremen	373	4 397	1,2

Quellen: Gewerbeanzeigenstatistik, ausgewertet vom IfM Bonn, 2016.

© DIW Berlin 2016

Abbildung 1

Betriebsgründungen im Städtevergleich pro 10 000 Erwerbspersonen

Quelle: Daten der IBB Berlin auf Basis der Gewerbeanzeigenstatistik für 2013, Mikrozensus; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Berlin und München liegen bei den Betriebsgründungen gemessen an der Zahl der Erwerbspersonen deutlich vor den anderen deutschen Metropolen.

In Berlin wurden zuletzt rund 7 000 Betriebsgründungen für das Jahr 2013 ausgewiesen.⁵ Das entspricht rund 37 Einheiten auf 10 000 Erwerbspersonen. Berlin konnte sich vom gesamtdeutschen Trend abkoppeln – bundesweit gab es 23 Gründungen auf 10 000 Erwerbspersonen – und nimmt auch im Metropolenvergleich gemeinsam mit München den ersten Platz ein (Abbildung 1).

Der Strukturwandel in Richtung Dienstleistungen zeigt sich naturgemäß vor allem bei den Gründungen. 37 Prozent aller Gründungen finden in Berlin in drei Teilbereichen des Dienstleistungssektors statt, im Bund waren es

⁵ Siehe IBB (2014): Berlin aktuell: Gründungsboom in den Berliner Zukunftsbranchen. Berlin.

Tabelle 4

Gewerbebeanmeldungen in ausgewählten Branchen in Berlin und Deutschland

	Gründungen insgesamt				Betriebsgründungen			
	Berlin	Anteile in Prozent	Deutschland	Anteile in Prozent	Berlin	Anteile in Prozent	Deutschland	Anteile in Prozent
Baugewerbe	9 598	24	95 470	17	654	11	14 856	17
Sonstige Dienstleistungen	5 653	14	59 465	10	550	9,3	4 212	4,9
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	5 608	14	77 327	13	555	9,3	7 083	8,1
Freiberufliche, technische und wissenschaftliche Dienstleistungen	3 558	8,9	59 351	10	699	12	10 927	13
Verarbeitendes Gewerbe	1 264	3,2	21 592	3,7	281	4,7	4 516	5,2

Quelle: Gewerbeanzeigenstatistik; Berechnungen der BBB für 2013.

© DIW Berlin 2016

34 Prozent (Tabelle 4). Eine weitere zentrale Rolle spielt die Bauwirtschaft (mit 24 Prozent in Berlin und 17 Prozent im Bund). Der viel höhere Anteil des Bausektors in Berlin wird aber vor allem von der hohen Zahl der Einzelgründungen getrieben. Betrachtet man nur die Betriebsgründungen in diesem Sektor, so reduziert sich der Anteil in Berlin auf knapp elf Prozent, während es im Bund nach wie vor 17 Prozent sind (Tabelle 4).

Auffallend ist die hohe Zahl von Gründungen im verarbeitenden Gewerbe in Berlin von zuletzt knapp 300 Betrieben (Tabelle 4). Das dürfte unter anderem auf Clustereffekte zurückgehen, etwa in Berlin-Adlershof, wo sich besonders viele industrielle Hightech-Gründungen ansiedeln.⁶

Die hohe Gründungsneigung in Berlin ist von AusländerInnen getragen

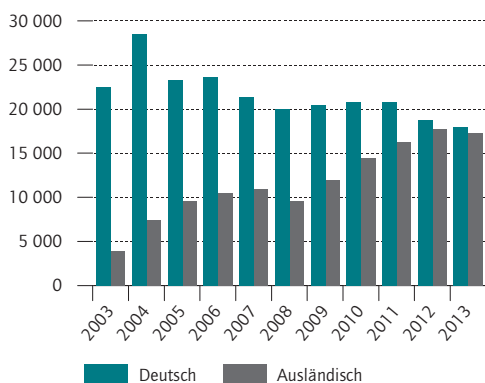
Unterscheidet man nach Nationalitäten, zeigt sich, dass in Berlin die Zahl der Gründungen durch Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit steigt, während die der Deutschen sinkt. Mittlerweile wird fast jedes zweite Unternehmen von ausländischen MitbürgerInnen gegründet (Abbildung 2).⁷ Die Mehrheit dieser Gründungen stammt von Menschen aus Polen (zuletzt knapp

⁶ Siehe DIW Econ (2015): Hightech für Berlin, die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Technologiezentren in Adlershof. Berlin.

⁷ Siehe GUWBI (2014): Statistische Materialien zu Existenzgründung und Selbstständigkeit der Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund in Berlin. Berlin.

Abbildung 2

Neugründungen von Einzelunternehmen in Berlin nach Nationalität



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Statistisches Bundesamt; Berechnungen der GUWBI (2014).

© DIW Berlin 2016

In Berlin wird mittlerweile beinahe jedes zweite Unternehmen von ausländischen Personen gegründet.

6 000 Gründungen⁸). Die Gründungsneigung der ausländischen Personen liegt inzwischen bei 3,5 Prozent bezogen auf alle AusländerInnen, während die Gründungsneigung der EinwohnerInnen Berlins mit deutscher Staatsangehörigkeit nur bei etwas unter einem Prozent liegt, ähnlich niedrig wie im übrigen Bundesgebiet.⁹ Die hohe Berliner Gründungsneigung ist damit ein durch die ausländischen BewohnerInnen Berlins getragener Effekt.

Viele innovative Gründungen ...

Fasst man – auf Basis der für die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) erstellten Liste forschungsintensiver Industrien und wissensintensiver Dienstleistungen – alle innovativen Gründungen zusammen, rangiert Berlin auch hier auf einem vorderen Platz.¹⁰ In den vergangenen Jahren wurden im Bereich mit hohem Innovationspotential rund 6 500 Unternehmen gegründet, also jede sechste Gründung oder rund 35 Gründungen auf 10 000 Erwerbspersonen.¹¹ Damit liegt Berlin erneut etwa gleichauf mit München

und Hamburg.¹² In diesem Segment ist die Gründungsneigung von AusländerInnen und Deutschen in Berlin gleich hoch. Zuletzt wurden 18 Prozent dieser besonders innovativen Unternehmen von AusländerInnen gegründet¹³, wiederum die meisten von Menschen aus Polen.

Die mit Abstand meisten Gründungen erfolgten zuletzt im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), Medien und Kreativwirtschaft, gefolgt vom Bereich Verkehr, Mobilität und Logistik, der Energietechnik, der Gesundheitswirtschaft und der Optik.¹⁴ Herauszustreichen ist weiterhin in den vergangenen Jahren die positive Entwicklung im Bereich IKT und (wenn auch auf viel niedrigerem Niveau) im Bereich Optik.¹⁵

... aber wenig schnell wachsende Unternehmen

Gründungen sind dann besonders wirksam für die lokale Wirtschaft, wenn sie zu schnell wachsenden Unternehmen, sogenannten Gazellen, werden.¹⁶ Etwa vier Prozent aller Gazellen-Unternehmen, die in den vergangenen 20 Jahren gegründet wurden, sind in Berlin ansässig¹⁷, ein unterdurchschnittlicher Wert angesichts der Tatsache, dass 7,5 Prozent aller Betriebsgründungen und 6,5 Prozent aller innovativen Gründungen in Berlin entstehen. Da neue Unternehmen besonders mobil sind, solange sie noch klein sind, ist nicht auszuschließen, dass ein Teil der potentiellen Gazellen nach ihrer Gründung Berlin verlassen hat.¹⁸

Gazellen sind in Berlin vor allem Unternehmen in der Forschung und Entwicklung im Bereich Natur-, Ingenieur-, Agrarwissenschaften und Medizin. Ein zweiter thematischer Schwerpunkt findet sich im Bereich des E-Commerce, wie die jüngsten Börsengänge und Venture-Capital-Finanzierungen zeigen.¹⁹

⁸ Siehe BBB (2013): Sonderauswertung Nationalitätenvergleich. Berlin.

⁹ Siehe Fritsch, M., Kritikos, A. S., Rusakova, A. (2012): Who Starts a Business and Who is Self-Employed in Germany. IZA Discussion Paper No. 6326, Bonn.

¹⁰ Vgl. www.e-fi.de/, letzter Zugriff am 30. Juni 2016.

¹¹ Siehe IBB (2014), a. a. O.

¹² Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der IBB (2014), a. a. O.

¹³ Eigene Berechnungen auf Basis der Gewerbeanzeigenstatistik 2015. Das entspricht in etwa dem Bevölkerungsanteil von AusländerInnen an der Bevölkerung Berlins.

¹⁴ Für eine sehr ausführliche Darstellung innovativer Gründungen in Berlin, siehe etwa IBB (2014), a. a. O. oder McKinsey (2013): Berlin gründet. McKinsey Berlin.

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ Die OECD definiert als schnell wachsende Unternehmen solche, die im Basisjahr mindestens zehn Beschäftigte haben und dann über die nächsten drei Jahre jedes Jahr im Schnitt 20 Prozent mehr Jobs schaffen. Die Zahl der Beschäftigten muss also nach drei Jahren um 73 Prozent gestiegen sein.

¹⁷ Siehe Ramboll (2012), a. a. O.

¹⁸ In diesem Zusammenhang spricht die Investitionsbank Berlin sogar von der „Gefahr, dass Berlin als sogenannte ‚Kita-Stadt‘ für Gründungen attraktiv ist, die gegründeten Unternehmen dann aber die Stadt verlassen, sobald sie profitabel arbeiten“, siehe IBB (2014), a. a. O.

¹⁹ Siehe Compass (2015), a. a. O.

Gute Rahmenbedingungen für schnell wachsende Unternehmen notwendig

Innovative Unternehmen sind sehr mobil und es gibt einen weltweiten Wettbewerb um ihre Ansiedlung. Deshalb sind gute institutionelle Rahmenbedingungen für diese Unternehmen besonders relevant. Dabei geht es unter anderem um den Technologie- und Wissenstransfer zwischen Forschung und Wirtschaft, sowie um die Bereitstellung von Risikokapital. Daneben spielen weitere Standortfaktoren, wie die Ausstattung des Arbeitsmarkts und die lokale Umsetzung der administrativen Vorschriften, eine wichtige Rolle.²⁰ Eine kursorische Betrachtung der Rahmenbedingungen für wachstumsstarke Gründungen in Berlin macht dabei Folgendes deutlich:

Die Stadt verfügt über eine umfassende Wissenschafts- und Forschungslandschaft, die den Transfer von Forschungsergebnissen und Inventionen zu Produktideen und Innovationen unterstützt, etwa an den Forschungsstandorten Berlin-Buch und -Adlershof. Das drückt sich auch in Zahlen aus: Berlin hat eine überdurchschnittlich hohe Quote von Ausgaben für öffentliche Einrichtungen in Forschung und Entwicklung. Diese betragen im Jahr 2013 400 Euro je EinwohnerIn.²¹

Beispiel: der Forschungsstandort Adlershof

In Berlin-Adlershof befindet sich nicht nur ein Wissenschafts- und Forschungszentrum, das staatlich finanzierte Grundlagenforschung betreibt, sondern auch ein integrierter Wirtschafts-, Technologie- und Medienstandort. Adlershof beherbergt neun Institute der mathematisch, naturwissenschaftlichen und der lebenswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität, sowie elf außeruniversitäre Forschungsinstitute, etwa der Leibniz- oder der Helmholtz-Gemeinschaft. Am gleichen Standort finden sich mehrere zu den Forschungsschwerpunkten der Institute passende Technologie- und Gründungszentren, so zu optischen Technologien, Biotechnologie und Umwelt, Mikrosystemen und Materialien, IKT und Medien, sowie zu erneuerbaren Energien und Photovoltaik.

Am integrierten Technologiestandort erfolgt eben nicht nur staatliche Grundlagenforschung, sondern dort wurden auch rund 500 Hightech-Start-ups gegründet, die in den fünf zuvor genannten Bereichen unternehmerisch tätig sind; sie profitieren direkt vom Wissenstransfer der

dort angesiedelten Forschungscluster, etwa im zuvor angesprochenen Bereich der Optik. Die Start-ups in diesen Technologiezentren haben sich in den vergangenen Jahren positiv entwickelt. Sie haben über 6 000 Beschäftigte, sowie im Jahr 2013 bei steigenden Wachstumsraten eine Bruttowertschöpfung von knapp 400 Millionen Euro erwirtschaftet.²² Ein Teil der Start-ups aus dem Technologiestandort Adlershof hat sich zu Gazellen in den Sektoren entwickelt, in denen Berlin einen wissenschaftsbasierten Standortvorteil hat.

Der Standort Adlershof ist aber noch nicht optimal angebunden. So gibt es zum Beispiel zwischen dem eher „Business-to-Business-orientierten“ Cluster in Adlershof und den schnell wachsenden, eher „Business-to-Customer-orientierten“ Unternehmen im Zentrum Berlins bisher kaum Vernetzung. Außerdem haben sich in Berlin insgesamt im Vergleich zu anderen Metropolen nur wenige etablierte multinationale Unternehmen mit ihren Forschungsabteilungen niedergelassen, um vom Forschungsoutput in Adlershof (oder anderer Forschungsstandorte Berlins) zu profitieren.

Risikokapitalinvestitionen in Berlin seit 2014 verdoppelt

Während und nach Einführung neuer Produkte wird für potentiell schnell wachsende Unternehmen der Zugang zu Risikokapital entscheidend. Diese Wachstumsphase ist kapitalintensiv, der Zugang zu Kapital somit Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Gründungen. Insgesamt hat sich in Berlin der Zugang zu Risikokapital verbessert.²³

Jüngste Daten weisen darauf hin, dass die Risikokapitalinvestitionen in Berlin im Jahr 2015 im Vergleich zu anderen deutschen (und europäischen) Städten stark zugenommen und sich gegenüber dem Jahr 2014 verdoppelt haben.²⁴ Die Stadt liegt damit sogar vor London, Stockholm, Paris, Hamburg und München und vereint auf sich 14 Prozent aller Risikokapitalinvestitionen in Europa. Berlins junge Unternehmen erhielten mit über 2,1 Milliarden Euro rund 70 Prozent des gesamten Venture-Capital-Volumens in Deutschland.²⁵

Trotz dieser positiven Entwicklung besteht in der ersten Wachstumsphase von Unternehmen direkt nach der Gründung weiterhin eine Finanzierungslücke, die

²⁰ Siehe bereits OECD (1997): Small Business, Job Creation and Growth: Facts, Obstacles and Best Practice. Paris; aber auch European Commission (2006): A policy for Industrial Champions: from picking winners to fostering excellence and the growth of firms. Brüssel; sowie Compass (2015), a. a. O.

²¹ Zum Vergleich, im Bund liegt der Schnitt bei 150 Euro je EinwohnerIn, Hamburg gibt zum Beispiel 270 Euro aus. Siehe Statistisches Bundesamt (2015), a. a. O.

²² Siehe DIW Econ (2015), a. a. O.

²³ Siehe Compass (2015), a. a. O.

²⁴ Siehe Ernst & Young (2016): Startup Barometer Deutschland. Berlin.

²⁵ Hinzu kommt die flankierende Finanzierung von Investitionen junger Unternehmen innerhalb dieser thematischen Felder durch die staatlichen Förderbanken, etwa durch die Investitionsbank Berlin (IBB) in Höhe von 220 Millionen Euro.

nur vereinzelt geschlossen wurde.²⁶ Während der überwiegende Teil des Risikokapitals in Konsumdienstleistungen und E-Commerce fließt²⁷, hat das für die Gazellen wichtige, sehr viel mehr auf „B2B-orientierte“ Cluster in Adlershof weniger davon profitiert.

Hohe bürokratische Hürden für junge Unternehmen

Auch das administrative Umfeld spielt für schnell wachsende Firmen eine entscheidende Rolle. Gerade die UnternehmerInnen von innovativen Gründungen präferieren Standorte mit schnellen, unbürokratischen Prozessabläufen und attraktiven institutionellen Rahmenbedingungen.

Berlin hat auf die nationalen regulatorischen Vorschriften nur indirekt Einfluss; es kann aber die Geschwindigkeit und die Form der Umsetzung der Regulierungsvorschriften beeinflussen. In diesem Bereich liegt die Hauptstadt hinter anderen Gründungsmetropolen zurück; allein die Gründung einer Unternehmung dauert nach jüngsten Erhebungen immer noch bis zu zehn Tage: In anderen Ländern ist dies innerhalb eines Tages möglich, oder online innerhalb einer Stunde. Insgesamt gibt es viele Hinweise, dass unternehmensrelevante Verwaltungsprozesse in Berlin langsamer ablaufen als in anderen Metropolen.²⁸

Engpässe beim Angebot Hochqualifizierter

Die Qualität des lokalen Arbeitsmarkts und die rasche, möglichst unbürokratische Verfügbarkeit von sehr gut ausgebildeten Arbeitskräften gelten als eine weitere zentrale Voraussetzung für den Verbleib schnell wachsender Unternehmen an einem Standort.²⁹

Hier fällt auf, dass Berlins Produktivitätsentwicklung noch immer weit hinter der anderer Metropolregionen Deutschlands zurückfällt.³⁰ Einerseits lässt dies auf eine geringe Verfügbarkeit von gut ausgebildeten Arbeitskräften vor Ort schließen. Andererseits spricht die immer noch relativ hohe Arbeitslosigkeit auch unter AkademikerInnen in Berlin für ein hohes Arbeitsangebot.³¹

²⁶ Siehe McKinsey (2013), a. a. O.

²⁷ Siehe Ernst & Young (2016), a. a. O.

²⁸ Für diese und weitere Beispiele siehe World Bank (2016): *Ease of Doing Business*. Washington. Auch McKinsey (2013), a. a. O. weist auf die nach wie vor bestehende hohe Komplexität der Behördengänge in Berlin mit verschiedenen Beispielen hin.

²⁹ Siehe European Commission (2006), a. a. O.

³⁰ Siehe Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., Lembcke, A. C. (2014): *What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05, Paris, dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en.

³¹ Siehe dazu in dieser Ausgabe den Bericht von Brenke, K. (2016): *Der Arbeitsmarkt in Berlin seit 2005: starker Beschäftigungsaufbau bei weiterhin*

Unklar bleibt, inwieweit diese allerdings dem Anforderungsprofil von jungen, innovativen, aber schnell wachsenden Unternehmen genügen.

Gerade schnell wachsende Unternehmen sind in Berlin daher auch darauf angewiesen, Arbeitskräfte aus anderen Ländern anzuwerben. Derzeit kommen über 40 Prozent aller Angestellten in den Start-ups aus dem Ausland, überwiegend aus der EU.³² Für diese gilt Berlin mit seinen (noch) günstigen Mieten und der hohen Lebensqualität trotz relativ niedriger Löhne als attraktiv.

Für Personen aus dem Nicht-EU-Ausland war es zuletzt immer noch sehr schwierig, eine Arbeitserlaubnis in Deutschland zu erhalten. Im Durchschnitt dauert die Durchführung der Einreiseprozedur in Berlin drei Monate³³, innovative Unternehmen berichten vereinzelt von noch viel längeren Wartezeiten, bis Nicht-EU-AusländerInnen ein Arbeitsvisum erhalten haben.³⁴ Noch schwieriger gestaltet sich häufig die legale Einreise und Aufenthaltsgenehmigung für ihre Familien. Der in Berlin eingerichtete Business Immigration Service (BIS) lässt auf eine Lösung dieses Problems hoffen.

Schlussfolgerungen

Berlin ist eine dynamische Gründungshauptstadt. Diese Dynamik wird stark von den ausländischen BürgerInnen Berlins getragen. Bei den innovationsgetriebenen Gründungen in den forschungsintensiven Industrien und wissensintensiven Dienstleistungen teilt sich Berlin die Spitze mit anderen Metropolregionen wie München und Köln. Bei den Gazellen – den schnell wachsenden Unternehmen – fällt Berlin noch zurück. Ein Ziel sollte es daher sein, möglichst viele der dynamisch wachsenden Unternehmen in Berlin zu halten oder sogar weitere Unternehmen anzuziehen.

Auch wenn die Stadt bereits einiges tut, um innovative Gründungen zu unterstützen und als Standort attraktiv zu sein und noch attraktiver zu werden³⁵, lassen sich aus dem kursorischen Überblick über Standortfaktoren Berlins als Gründungsstadt weitere Maßnahmen zu ihrer Verbesserung ableiten. Ansatzpunkte liegen in der Bereitstellung von hochwertigen Gewerbe- und Industrie-flächen und der serviceorientierten Verbesserung aller unternehmensrelevanten administrativen Verfahren, so

hoher Arbeitslosigkeit und geringen Einkommen. DIW Wochenbericht Nr. 29/2016.

³² Siehe Compass (2015), a. a. O., 75.

³³ Siehe Compass (2015), a. a. O., 76.

³⁴ www.morgenpost.de/berlin/article140104525/Wie-die-Buerokratie-Berliner-Start-ups-bremst.html.

³⁵ Siehe etwa Berlin Unit (2016): *Startup-Metropole Berlin*. Berliner Agenda für ein optimiertes Gründungsumfeld.

etwa die (weitere) Verkürzung der zeitlichen Abläufe (Fast-Track-Verfahren), sowie die verstärkte Umstellung auf elektronisch gesteuerte Prozesse.

Neben der administrativen Ebene gilt es, den Forschungsstandort Berlin weiterzuentwickeln und etwa im IT-Bereich zu stärken. Die vom Berliner Kreis für Digitalisierung erarbeitete zehnpunkte-Agenda, die unter anderem die Einrichtung von mindestens 30 Professuren vorsieht, geht in die richtige Richtung, wenn Berlin in Zukunft gemeinsame Werkstätten zur Unterstützung der Digitalisierung der Industrie (Stichwort Industrie 4.0) errichten will. Dieser Ansatz kann verstärkt werden, wenn zusätzlich zu den ohnehin geplanten Professuren der Berliner Senat zu jeder weiteren von privater Hand finanzierten Stiftungsprofessur eine zweite Professur mit öffentlichen Mitteln finanziert. Ein solcher Schritt sollte gleichzeitig auf eine bessere Vernetzung mit den innovationsorientierten Gründungen und schnell wachsenden Unternehmen abzielen.

Darüber hinaus bedarf es eines aktiven Standort-Marketings für in Berlin aber auch anderswo gegründete schnell wachsende Unternehmen, etwa wenn sie die Technologieparks verlassen und neue Standorte suchen. Denkbar wäre die Prämierung erfolgreicher Ansiedlungen solcher Unternehmen durch entsprechende monetäre Anreize für die Verwaltung. Auch die Ansiedlung von Forschungsabteilungen multinationaler Großunternehmen sollte noch stärker in den Fokus der Politik rücken. Erste Erfolge in diese Richtung ergeben sich aus der Ansiedlung von neun so genannten Innovationscentern durch DAX-Unternehmen.³⁶

Ein solches aktives Standort-Marketing erhält nach der Brexit-Entscheidung höchste Relevanz, gibt es in London doch sowohl eine hohe Zahl von Hightech-Start-ups als auch viele forschende Unternehmen, die nun eine Umsiedlung erwägen.

Drittens sollte die Gewinnung von Fachkräften aus dem In- und Ausland – über das zuletzt entwickelte Talentportal hinaus – durch die Einrichtung von international ausgerichteten, regelmäßig stattfindenden Jobmessen gefördert werden. Die beschleunigte Umsetzung von Visa-Verfahren für Nicht-EU-AusländerInnen ist nach wie vor ein weiterer Baustein, um Berlin für hochqualifizierte Arbeitskräfte attraktiver zu machen.

Auch die Bereitstellung von Risikokapital gilt es zu verbessern. Trotz des starken Anstiegs der gewährten Volumina in der jüngeren Vergangenheit ist in Berlin der Zugang zu Venture-Kapital gerade in der so bedeutenden ersten Wachstumsphase vor allem für „B2B-orientierte“ Unternehmen nach wie vor zu schwach ausgeprägt. Über die geplanten Versuche hinaus, auf den Bund einzuwirken und die regulatorischen Vorschriften zu verbessern,³⁷ sollte durch gezielte Kooperationen (etwa mit dem überwiegend staatlich getragenen High-Tech Gründerfonds) das Angebot an Risikokapital in diesem Segment verbessert werden. Auch die Ansiedlung von Forschungsabteilungen multinationaler Unternehmen zahlt sich in diesem Zusammenhang aus, werden sie doch eher zu potentiellen Risikokapitalgebern, wenn sie vor Ort sind.

Schließlich trägt auch die Lebensqualität der Stadt, beispielsweise die Qualität von Schulen, Kultureinrichtungen und des Gesundheitswesens, entscheidend zur Attraktivität Berlins als Gründungshauptstadt bei. Hier besteht in Berlin in einigen Bereichen noch erheblicher Nachholbedarf.

Berlin profitierte in den vergangenen Jahren zunehmend von der Gründungsdynamik und hat sich einen guten Ruf als Start-up-Metropole erarbeitet. Nun gilt es, den Standort auch für schnell wachsende Unternehmen attraktiv zu machen, damit die bestehenden Chancen besser in nachhaltigem Wirtschaftswachstum und attraktiven Jobs münden.

³⁶ www.ihub.berlin/9-von-19-innovation-centervon-dax-konzernen-sind-in-berlin/.

³⁷ In der Diskussion ist etwa die Besteuerung aber auch der Schutz von „Minoritätsinvestoren“.

BERLIN: A HUB FOR START-UPS BUT NOT FOR FAST-GROWING COMPANIES

Abstract: Over the last 20 years, Berlin has developed into Germany's self-employment capital and into a start-up hub. A large number of innovative companies have been launched. The city has become an internationally renowned magnet for creative start-ups. Mainly using official business registration statistics, the present report shows that the start-up trend in Berlin is above average compared to other major cities in Germany while it is primarily driven by the high start-up rates among non-Germans. However, there is still

room for improvement in terms of the transition of Berlin's start-ups into fast-growing companies. Consequently, future policy measures should focus on supporting these types of companies. Possible measures include developing high-quality industrial sites, cutting red tape and providing fast-track administrative procedures in all business-related matters, improving recruitment processes for highly qualified employees, as well as further expanding the knowledge transfer between research institutes and the fast-growing companies.

JEL: D22, L26

Keywords: Start-ups, Entrepreneurship, Berlin

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 29+30/2016:

www.diw.de/econbull



Investitionstätigkeit in Berlin: Schulen und Verkehr kommen zu kurz

Von Felix Arnold, Johannes Brinkmann, Maximilian Brill und Ronny Freier

Auch in Berlin sind öffentliche Investitionen entscheidend für die Lebenszufriedenheit der Menschen und Voraussetzung für eine positive wirtschaftliche Entwicklung. Die Betätigungsfelder für öffentliche Investitionen sind vielfältig. Aufgaben für Berlin sind unter anderem ein zukunftsfähiges Verkehrskonzept mit dem Erhalt und dem Ausbau des ÖPNVs und einem tragfähigen Fahrradkonzept, es müssen alte Schulgebäude saniert und neue gebaut werden und Berlin muss Antworten auf die Probleme am Wohnungsmarkt finden.

Mit Blick auf die Investitionstätigkeit in Berlin ergibt sich ein gemischtes Bild. Die Stadt hat im Jahr 2014 im Kernhaushalt und über öffentliche Unternehmen immerhin insgesamt 2,8 Milliarden Euro und damit etwa 810 Euro pro EinwohnerIn investiert. Die Hauptstadt steht damit allerdings schlechter da als beispielsweise Hamburg.

Um die Investitionstätigkeit zu stärken, muss die Berliner Verwaltungspraxis überdacht werden, um die Vermögensstände und den Investitionsbedarf zu überblicken. Außerdem empfiehlt sich eine Organisation in inhaltlichen Einheiten als Sondervermögen oder ein öffentliches Unternehmen mit eigenem Personal und weitreichenden Durchgriffsrechten – so wie etwa die Grün Berlin GmbH¹. Da Schulen einer der wichtigsten Standortfaktoren sind, müssen nicht nur die Schulinfrastrukturlücke geschlossen, sondern auch mehr neue Lehrerinnen und Lehrer eingestellt werden.

Dieser Teilbericht analysiert die Investitionsausgaben in den Berliner Landeshaushalten. Dafür werden einige Betätigungsfelder umrissen und ein Überblick über die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand gegeben (Kasten). Zunächst wird die Entwicklung der Gesamtausgaben für Investitionen im Zeitverlauf dokumentiert. Danach werden die Aufteilung der Investitionen nach Arten, also Baumaßnahmen, Erwerb von Sachwerten und Zuschüsse sowie nach Verwaltungsebene, also Senat, Bezirke und öffentliche Unternehmen, besprochen. Vor allem Investitionen in Bildung und Verkehr werden hier hervorgehoben. Darüber hinaus wird der Bericht auf den öffentlichen Wohnungsbau eingehen. Obwohl mit diesen drei Aufgaben bereits wichtige Aspekte der Investitionstätigkeit abgedeckt werden, bleiben andere Aufgaben, beispielsweise Kita, Digitalisierung oder Daseinsvorsorge, außen vor. Die hier analysierten Daten stammen zumeist aus dem Jahr 2014, weil diese Datensätze vollständig sind. Für die wichtigsten Themen wird darüber hinaus versucht, die Entwicklung am aktuellen Rand abzudecken.

Fehlplanungen und Versäumnisse bei öffentlichen Investitionen

Berlin steht in der öffentlichen Wahrnehmung mit seinen Investitionsprojekten oft in der Kritik. Der Flughafen Berlin Brandenburg (BER) steht inzwischen symbolisch für Fehlplanungen und finanzielles Risiko bei öffentlichen Investitionen. Auch die Staatsoper kostet nach aktuellen Plänen fast doppelt so viel wie gedacht.² Das Berliner Bildungssystem leidet unter dem Mangel an Lehrenden und auch die Schulgebäude sind oft alt, baufällig oder die Schulen sind ungenügend ausgestattet.

¹ Die Grün Berlin GmbH ist ein öffentliches Unternehmen und gestaltet die „Stadtlandschaften“ Berlins: unter anderem das Tempelhofer Feld, den Park am Gleisdreieck und die Internationale Gartenausstellung 2017.

² Abgeordnetenhaus Berlin, Untersuchungsausschuss zur Staatsoper, Drucksache 17/2999 vom 10.06.2016, 108–109. Die Kosten für das Land Berlin haben sich von ursprünglich neun Millionen auf nun geplante 196 Millionen Euro erhöht.

Kasten

Datengrundlage

Um ein Gesamtbild der Investitionstätigkeit der Städte Hamburg und Berlin zu erhalten, werden Daten aus verschiedenen Quellen herangezogen. Die Zahlen zu den Investitionen im Kernhaushalt stammen im Wesentlichen aus der Haushalts- und Vermögensrechnung (Berlin) beziehungsweise der Haushaltsrechnung (Hamburg). Weitere Investitionszahlen der öffentlichen Unternehmen und Landesbetriebe stammen aus den jeweiligen Beteiligungsberichten beziehungsweise Haushaltsplänen der beiden Städte. Hierbei handelt es sich um realisierte Zahlen, im Fall der Hamburger Landesbetriebe sind es Plandaten für das Jahr 2014. Bei den Beteiligungen werden nur Unternehmen berücksichtigt, die zu 100 Prozent der jeweiligen Stadt gehören. So wird eine klare politische Zuordnung garantiert. Daten zum Investitionsprogramm „SIWA“ stammen von der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen. Allgemein ist anzumerken, dass die

Datenrecherche schwierig ist. Es mussten verschiedene Quellen herangezogen und kombiniert werden, um Daten vergleichen und zuordnen zu können. Teilweise sind wir von den offiziellen Investitionsdefinitionen abgewichen und haben Unterhalts- und Instandhaltungskosten hinzugerechnet, um eine Vergleichbarkeit zwischen Berlin und Hamburg zu gewährleisten. Ein weiteres Problem besteht in zahlreichen Sonderprogrammen (zum Beispiel die GRW „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“), die teilweise Investitionen für Verkehr durchführen, ohne dies an den entsprechenden Stellen im Haushalt kenntlich zu machen. Zudem mussten für den Bericht widersprüchliche Angaben aus verschiedenen Quellen in Einklang gebracht werden. Um möglichst transparent zu sein, werden die jeweiligen Probleme und Annahmen an den verschiedenen Stellen im Bericht durch Fußnoten kenntlich gemacht.

Die Wohnungsbaupolitik wurde nicht zuletzt mit dem Plebiszit über die Zukunft des Tempelhofer Feldes abgestraft und der Verkehrspolitik droht mit dem Volksentscheid „Fahrrad“ ein ähnliches Schicksal. Der Berliner Senat hat sich im Jahr 2003 entschieden, komplett aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus auszuweisen.³ Mit Blick auf die steigende Wohnungsknappheit hat die öffentliche Hand erst im Jahr 2014 wieder begonnen, Sozialwohnungen zu fördern.⁴ Der Berliner Landeshaushalt war im Jahr 2014 mit 60 Milliarden Euro im Kernhaushalt verschuldet. Das erklärt, warum für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur Berlins nicht immer genug Geld zur Verfügung stand.

Gelungene Berliner Wirtschaftspolitik: Adlershof und Charité

Es gibt aber auch Erfolgsgeschichten. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich positiv verändert.⁵ Berlin hat es geschafft, für Gründungen und Firmenansiedlungen attraktiv zu werden.⁶ Gute Beispiele

für erfolgreiche Wirtschaftspolitik sind der Wissenschaftsstandort Adlershof und die starke Entwicklung im Wirtschaftssektor Gesundheit mit der Charité als Zentrum.⁷ Insgesamt ist Berlin als Wissenschaftsstandort attraktiv und schafft damit die Voraussetzung für innovative und neue Wirtschaftsaktivität. Sogar der unfertige Flughafen BER hat schon positive Wachstumsimpulse für den Süden Berlins gebracht⁸ – eine Entwicklung, die mit seiner Eröffnung wohl um ein vielfaches zunehmen wird.

Positiv ist zudem, dass die ordentlichen Haushaltsüberschüsse der vergangenen Jahre neben dem Schuldenabbau in ein Investitionsprogramm fließen. Getrennt vom Kernhaushalt werden die wichtigsten Investitionsprojekte der Stadt in dem Sondervermögen (SIWA – „Sondervermögen Infrastruktur der wachsenden Stadt“) organisiert und in Angriff genommen. Die Schwerpunkte liegen auf Bildungsinvestitionen und der Verbesserung der Unterbringung der Geflüchteten.⁹

³ www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/anschlussfoerderung/.

⁴ www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/de/foerderung/.

⁵ Im Vergleich aller Bundesländer wuchs die Berliner Wirtschaft in den vergangenen zehn Jahren stark überdurchschnittlich. Siehe Editorial in diesem Wochenbericht.

⁶ Siehe dazu in dieser Ausgabe den Bericht von Kritikós, A. (2016): Berlin: Hauptstadt der Gründungen, aber (noch) nicht der schnell wachsenden Unternehmen. DIW Wochenbericht Nr. 29/2016; und Brenke, K. (2016): Der Arbeits-

markt in Berlin seit 2005: starker Beschäftigungsaufbau bei weiterhin hoher Arbeitslosigkeit und geringen Einkommen. DIW Wochenbericht Nr. 29/2016.

⁷ Die Charité sorgte im Jahr 2011 für eine Wertschöpfung in Berlin in Höhe von 1,4 Milliarden Euro, bei einem Zuschuss des Senats von 217 Millionen Euro. Außerdem war das Universitätskrankenhaus Grundlage für rund 26 000 Arbeitsplätze. Siehe DIWecon (2012): Wirtschaftsfaktor Charité. vom 2. 11.2012, Zugriff am 21.06.2016.

⁸ Bertelsmann Stiftung (2015): Kommunaler Finanzreport. Gütersloh. 89.

⁹ www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.454452.php.

Berlin ist als größte Stadt Deutschlands und als Stadtstaat schwer vergleichbar mit anderen deutschen Städten. In Köln oder München werden etwa neben den kommunalen Investitionen oft auch große Landesprojekte umgesetzt, die sich in den Landeshaushalten nicht immer den jeweiligen Kommunen zuordnen lassen. Vergleichbarer sind dagegen die Stadtstaaten Bremen und Hamburg, allerdings ist Bremen verhältnismäßig zu klein. Mit dem Vergleich zu Hamburg können die Zahlen besser eingeordnet werden, weil Berlin durchaus im direkten Wettbewerb um Ansiedlung von Unternehmen und Wirtschaftskraft mit Hamburg steht. Trotzdem ist klar, dass sich auch hier Probleme mit der Vergleichbarkeit ergeben. Hamburg ist Nettozahler im Länderfinanzausgleich, hat eine starke wirtschaftliche Basis und bessere finanzielle Rahmenbedingungen im Landeshaushalt. Zudem ist Berlin auch in seiner Rolle als Bundeshauptstadt speziell. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Organisation der Verwaltung in Kernhaushalte, Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen und Landesbetrieben je nach Sektor länderspezifisch ausgestaltet ist.

**Langfristiger Trend:
Gesamt- und Realinvestitionen gehen zurück**

Sowohl die Gesamtausgaben für Investitionen als auch die Realinvestitionen (Bauinvestitionen und Erwerb von Sachen) gehen seit dem Ende der 90er Jahre stark zurück (Abbildung 1).¹⁰ Hier zeigt sich erstens, dass der direkte Investitionsdruck nach der Wiedervereinigung über die Zeit nachlässt, zweitens wurden ab dem Jahr 2005 die Mittel aus dem Solidarpaket II reduziert.¹¹

Berlin investierte von 2002 bis 2010 in den Kernhaushalten deutlich weniger als Hamburg. Erst in den vergangenen Jahren ist es in den Kernhaushalten der beiden Städte zu einer Annäherung bei den Pro-Kopf-Investitionen gekommen. 2014 gab Berlin etwa 398 Euro pro EinwohnerIn für Investitionen aus, in Hamburg waren es 451 Euro. Bei den Realinvestitionen, die mit den Baumaßnahmen und Sachinvestitionen als die klarere Abgrenzung für Investitionen gelten, wurden jedoch lediglich 87 Euro in Berlin vorgesehen, während 127 Euro in Hamburg bereitgestellt wurden.¹²

10 Der enorme Anstieg 2001 erklärt sich durch die Notfallhilfen für die Landesbank Berlin. Da der Bankgesellschaft Berlin drohte, die nötige Eigenkapitalquote zu verfehlen, schoss das Land Berlin im Rahmen einer Kapitalerhöhung zwei Milliarden Euro an frischem Kapital zu. Geschäftsbericht der Bankgesellschaft Berlin für 2001, 1 und 50.

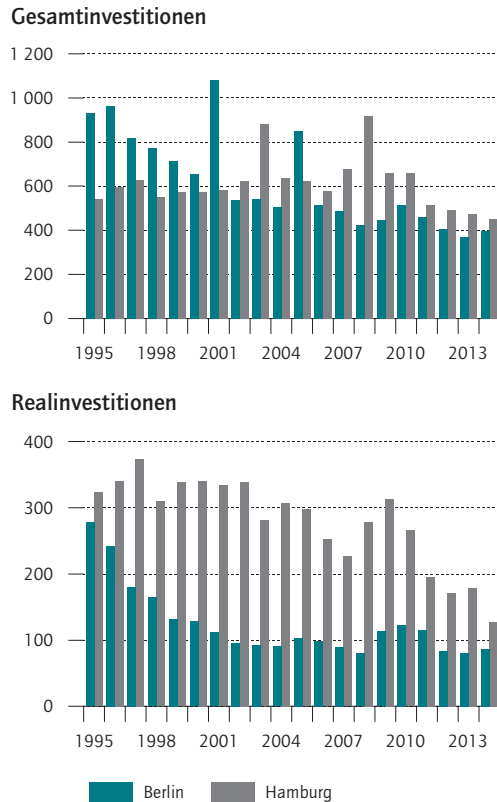
11 Der Solidarpaket II ersetzte ab 2005 den Solidarpaket I. Hier werden die Mittel für die sogenannten Neuen Länder von Jahr zu Jahr abgeschmolzen. Für Berlin heißt das: von etwa zwei Milliarden Euro im Jahr 2005 auf etwa 400 Millionen im Jahr 2019. FAG §11.

12 In Berlin und Hamburg erklärt sich der relativ geringe Anteil der Realinvestitionen an den Gesamtinvestitionen im Kernhaushalt durch Investitionszuschüsse an private und öffentliche Unternehmen, die nicht den Realinvestitionen zugerechnet werden.

Abbildung 1

**Öffentliche Investitionen im Kernhaushalt
in Berlin und Hamburg**

In Euro pro Kopf



Quelle: Berlin - Haushalts- und Vermögensrechnung; Hamburg - bis 2001 Genesisdatenbank, ab 2002 Haushaltsrechnung.

© DIW Berlin 2016

Die Gesamtinvestitionen in Berlin sinken seit Mitte der 90er Jahre. Hamburg hat gerade bei den Realinvestitionen ein deutlich höheres Investitionsniveau vorzuweisen als Berlin.

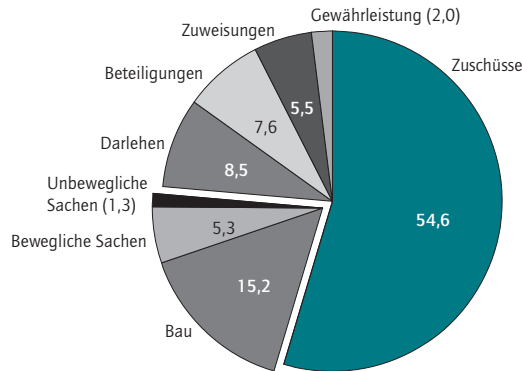
**Größte Investitionsart im Kernhaushalt:
Zuschüsse an öffentliche und private
Unternehmen**

Um die Gesamtausgaben bei den Investitionen und die Realinvestitionen besser zu verstehen, lohnt sich ein Blick auf die Zusammensetzung dieser Haushaltsposten in der Haushaltsrechnung 2014 (Abbildung 2). Hier zeigt sich, dass deutlich über 50 Prozent der Investitionen als Zuschüsse verbucht sind. Darunter fallen Zuschüsse an landeseigene Betriebe und Beteiligungen, wie die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) und den Krankenhauskonzern Vivantes, an Körperschaften öffentlichen Rechts, wie die Universitäten und die Charité, sowie Zuschüsse für

Abbildung 2

Öffentliche Investitionen im Kernhaushalt Berlins 2014 nach Arten

In Prozent



Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2014, Seiten 47-49.

© DIW Berlin 2016

Zuschüsse machen den größten Posten bei den Investitionen im Kernhaushalt aus.

Investitionen an private und gemeinnützige Unternehmen, also karitative Kitaträger oder andere Sozialträger.

Den zweitgrößten Posten machen die Realinvestitionen mit etwa 22 Prozent der Gesamtausgaben für Investitionen aus. Er unterteilt sich in drei Gruppen: 15,2 Prozent für Baumaßnahmen, 5,3 Prozent für den Erwerb von beweglichen Sachen und 1,3 Prozent für den Erwerb von unbeweglichen Sachen. Dass der Anteil dieser Investitionsarten hier so niedrig ausfällt, liegt hauptsächlich an der Verwaltungsstruktur mit vielen ausgelagerten Investitionstätigkeiten. Die hier geleisteten Zuschüsse werden aber potentiell eben auch für Realinvestitionen verwendet, doch werden diese im Kernhaushalt nicht als solche aufgeführt.

Neben Investitionszuschüssen und den Realinvestitionen werden auch verschiedene Finanzgeschäfte als Investitionsausgaben verbucht. Dazu gehören Ausgaben für Beteiligungen an Unternehmen, direkte Darlehen in der Wirtschaftsförderung oder in Anspruch genommene Gewährleistungen.

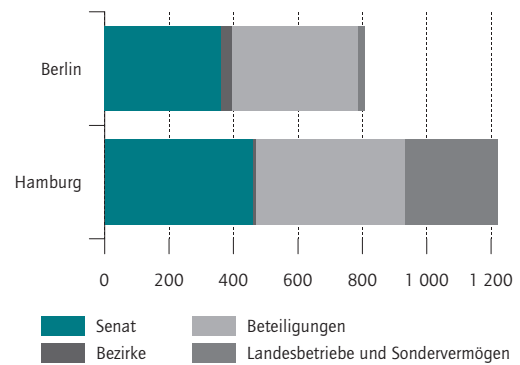
Öffentliche Unternehmen investieren fast so viel wie der Kernhaushalt

Im Folgenden werden die Gesamtinvestitionen des Senats, der Bezirke, der Landesbetriebe, sowie der Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung betrachtet (Abbildung 3). Neben dem Kernhaushalt wird ein Überblick

Abbildung 3

Öffentliche Investitionen in Berlin und Hamburg 2014

In Euro pro Kopf



Quelle: Haushaltsjahr 2014 Gesamthaushalt IST für Berlin und Haushaltsplan 2014 (Zahlenwerk) für Hamburg, Beteiligungsberichte und Wirtschaftspläne der Landesbetriebe/Sondervermögen.

© DIW Berlin 2016

Hamburg investiert mehr als Berlin, vor allem durch die Beteiligungen und die Landesbetriebe/Sondervermögen.

über die Investitionstätigkeit der öffentlichen Unternehmen gegeben – wieder im Vergleich zu Hamburg.

Es zeigt sich zunächst nochmal, dass der Unterschied zwischen Berlin und Hamburg bei den Investitionen im Kernhaushalt, also Senat plus Bezirke, nicht besonders groß ist. Innerhalb des Berliner Kernhaushaltes liegt die Investitionsquote der Bezirke bei zehn Prozent. Hamburg dagegen lässt seine Bezirke weniger als zwei Prozent der Investitionen im Kernhaushalt durchführen. Dieser Unterschied zwischen Berlin und Hamburg liegt vor allem daran, dass die Berliner Bezirke verantwortlich für Schulen sind. Hamburg hingegen stellt seit dem Jahr 2010 das Sondervermögen „Schulimmobilien“ bereit und investiert seitdem kräftig in die Schulinfrastruktur.

Außer den Investitionen im Kernhaushalt spielen auch die öffentlichen Unternehmen Berlins eine wichtige Rolle. Diese Unternehmen unterteilen sich in Beteiligungen an Unternehmen und in Landesbetriebe, inklusive Sondervermögen. Berlin ist nach dem Beteiligungsbericht für das Jahr 2014 an 33 Unternehmen zu 100 Prozent beteiligt.¹³ Beispiele sind die BVG, das Olympiastadion, die Grün Berlin GmbH, Vivantes und Wohnungsbaugesellschaften. An 22 Unternehmen ist die Stadt mit unter

¹³ Würde man die Investitionen der Unternehmen mit unter 100%-Beteiligung Berlins auch hinzunehmen, wären die Pro-Kopf-Investitionen um etwa 170 Euro erhöht.

100 Prozent beteiligt.¹⁴ Dazu gehören etwa der Flughafen BER, der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) und die Messe Berlin. Für die Darstellung beschränken wir uns aufgrund der klaren politischen Steuerbarkeit auf die 100 Prozent Beteiligungen.¹⁵ Allgemein ist die Auslagerung von Investitionen in öffentlichen Unternehmen dann interessant, wenn die Verantwortung für einen bestimmten Bereich durch die Auslagerung zentral erfüllt, betriebswirtschaftlich organisiert und für BürgerInnen und PolitikerInnen die Aufgabenerfüllung klar ersichtlich ist.¹⁶ Neben den rechtlich eigenständigen Beteiligungen, die über den Beteiligungsbericht ausgewiesen werden, gibt es auch sogenannte Landesbetriebe. Sie haben ihre Verwaltung in selbständige Organisationen ausgelagert. Rechtlich sind diese jedoch klar der Berliner Landesverwaltung zuzuordnen.¹⁷ Hier sind unter anderem die Landesbetriebe Staatliche Münze, Sondervermögen Immobilien und Gebäudebewirtschaftung zu nennen.¹⁸

In Berlin sind die Investitionen der öffentlichen Unternehmen etwa so hoch wie jene im Kernhaushalt (Abbildung 3).¹⁹ In Hamburg liegen die Investitionen der öffentlichen Unternehmen bei etwa dem 1,6-fachen der Ausgaben für Investitionen im Kernhaushalt.²⁰ Besonders deutlich zeigt sich der Unterschied zwischen Berlin und Hamburg bei den Investitionen der Landesbetriebe – insbesondere wegen des oben angesprochenen Sondervermögens.

Die Investitionstätigkeit der öffentlichen Betriebe zeigt, dass Berlin im Jahr 2014 durchaus eine ordentliche Investitionslücke im Vergleich zu Hamburg hatte. Die Pro-Kopf-Investitionen in Hamburg lagen etwa 50 Prozent über dem Berliner Niveau.

14 Die Beteiligungsstruktur der Berliner Wasserbetriebe ist besonders. Hier ist Berlin mittelbar und unmittelbar zu 100 Prozent Eigentümer, der Beteiligungsbericht weist aber nur 50,1 Prozent Beteiligung aus. Aufgrund der de facto Eigentümerschaft, wurden die Berliner Wasserbetriebe mit zu den 100%-Beteiligungen gerechnet.

15 Eine weitere Problematik bei den öffentlichen Unternehmen ist die Organisationsstruktur in Holdings, deren weitere Tochterunternehmen nicht zwingend ihre Investitionen in den Beteiligungsberichten ausweisen.

16 Cullmann, A. et al. (2015): Kein Rückgang der Investitionen in der kommunalen Energie- und Wasserversorgung. DIW Wochenbericht Nr. 43/2015, 1041-1047; und Cullmann, A. et al. (2016): Keine Effizienzunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Energieversorgungsunternehmen. DIW Wochenbericht Nr. 20/2016, 448-453.

17 Hamburg hat deutlich mehr öffentliche Betriebe und oft eine komplexe Konzernstruktur mit Holdings und Tochterunternehmen. Dazu kommen nochmal 24 Landesbetriebe und Sondervermögen.

18 Berlin hat zudem Landesbetriebe für Kitas. Daten zu den Investitionen dieser Landesbetriebe konnten im Haushaltsplan nicht gefunden werden.

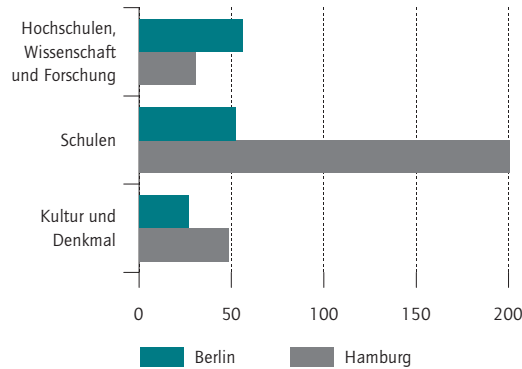
19 Wir betrachten hier für Berlin und Hamburg jeweils nur die 100%-Beteiligungen, weil diese dem Land auch in der politischen Steuerung klar zuzuordnen sind.

20 Allerdings sei hier auch erwähnt, dass die Investitionen der Beteiligungen in Hamburg auch deshalb höher sind, weil die Daseinsvorsorge rekommunalisiert wurde. Hier investieren also öffentliche Unternehmen in der Abwasser-, Wasser- und Energieversorgung, während in Berlin nur die Wasserversorgung in öffentlicher Hand liegt.

Abbildung 4

Öffentliche Investitionen in Bildung und Kultur in Berlin und Hamburg 2014

In Euro pro Kopf



Quelle: Haushaltsjahr 2014 Gesamthaushalt IST für Berlin und Haushaltsplan 2015/2016 (mit fortgeschrittenem Plan für 2014) für Hamburg, Beteiligungsberichte und Wirtschaftspläne der Landesbetriebe/Sondervermögen.

© DIW Berlin 2016

Berlin vorne bei Hochschulen/Wissenschaft, aber deutlich hinten bei Schulen.

Berlin hat lange Zeit zu wenig in Schulen investiert

Bildung und Kultur sind nicht nur deshalb interessant, weil sowohl Senat als auch Bezirke hier zuständig sind, sondern weil sie auch die größten Posten bei den Investitionen im Kernhaushalt (31 Prozent 2014) sind.

Im Bildungssektor gibt Berlin 56 Euro pro Kopf für Hochschulen sowie Wissenschaft und Forschung aus. Das sind etwa Investitionszuschüsse für Universitäten, die Sanierung des Charité-Hochhauses und Zuschüsse an außeruniversitäre Forschungsinstitute. Hier liegt Berlin tatsächlich auf einem höheren Niveau als Hamburg, wo etwa 31 Euro pro EinwohnerIn ausgegeben werden (Abbildung 4).

Hamburg investiert hingegen mehr in Kultur und Denkmal: 49 Euro pro EinwohnerIn, gegenüber 27 Euro in Berlin. Der Großteil dieses Effekts ist allerdings allein auf die Elbphilharmonie zurückzuführen, die im Jahr 2014 allein mit 47 Euro pro EinwohnerIn bei den Investitionen in Hamburg zu Buche schlug. Dagegen fallen die etwa 15 Euro pro EinwohnerIn für die Staatsoper in Berlin bescheiden aus.

Der große Unterschied in der Bildungspolitik wird aber bei den Investitionen in Schulen dokumentiert. Hier hat Berlin im Haushalt 2014 lediglich 27 Euro pro EinwohnerIn investiert, während Hamburg mit 15 Euro pro EinwohnerIn deutlich weniger investiert.

erIn vorzuweisen, Hamburg hat dagegen schon 2014 über 200 Euro pro EinwohnerIn in Schulen investiert.²¹

Damit wird auch klar, warum es einen massiven Investitionsstau bei den Berliner Schulen gibt. Denn inzwischen hat die Hauptstadt mithilfe eines „Gebäudeskans“ den Sanierungsbedarf seiner Schulen auf etwa fünf Milliarden Euro taxiert.²² Um diese Zahl in Verhältnis zu setzen, bietet sich der Vergleich mit den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels an. Hier wurde für alle Flächenländer für 2016 eine Investitionslücke von 34 Milliarden Euro für Bildung ausgewiesen. was etwa 450 Euro pro EinwohnerIn entspricht.²³ Berlins Investitionsbedarf ist dagegen mehr als dreimal so hoch, er liegt bei über 1400 Euro pro Kopf. Innerhalb der nächsten zehn Jahre sollen für die Beseitigung der größten Mängel zwischen 1,2 und 1,5 Milliarden Euro investiert werden.²⁴ Doch alleine um diese Summe zu erreichen, müssten die jährlichen Investitionen in den Schulsektor beinahe verdoppelt werden.

In Berlin sind die Bezirke für ihre jeweiligen Schulen verantwortlich, doch diese aufgesplitterte Zuständigkeit scheint ein Problem zu sein. Denn auch das Ergebnis des aktuellen „Gebäudeskans“ muss nachgerechnet werden, da die gemeldeten Daten der Bezirke aufgrund verschiedener Softwares und unterschiedlicher Erfassung von bestimmten Sanierungsprojekten noch nicht kompatibel sind. Der Senat hat deshalb die „Taskforce Schulbau“ gegründet, um den Schulausbau besser zu koordinieren.²⁵ Zusätzlich sollen die Bezirke zum Jahr 2017 eine einheitliche Software erhalten.

Hamburg hat hingegen schon vor sieben Jahren erkannt, dass es großen Investitionsbedarf gibt und zum Januar 2010 das Sondervermögen „Schulimmobilien“ gesetzlich verankert.²⁶ Die Verantwortung für Schulen wurde auf

das zentral organisierte Sondervermögen übertragen, die Investitionsbedarfe wurden systematisch dokumentiert und die Investitionsmaßnahmen umgesetzt. Das Beispiel Hamburg zeigt, dass es sich positiv auswirkt, Aufgaben des Schulbaus zu zentralisieren. Für Berlin stellt sich in diesem Zusammenhang allerdings die Frage, ob die Bezirke bereit wären, dafür einen Teil ihres Gestaltungsspielraums abzugeben.

Verkehrspolitik ist mehr als nur ein Flughafen

Auch die Verkehrspolitik ist mit 24 Prozent im Jahr 2014 ein wichtiger Teil der Investitionen im Kernhaushalt. Hier dominierte in den vergangenen Jahren der Flughafen BER die Medien. Die Kosten des Flughafens wurden anfänglich auf zwei Milliarden Euro taxiert, inzwischen sind 6,5 Milliarden Euro²⁷ im Gespräch. Verantwortlich für den Bau des neuen Flughafens ist die Flughafengesellschaft Berlin Brandenburg GmbH (FBB), die ebenfalls die Flughäfen Tegel und Schönefeld betreibt. An der Flughafengesellschaft sind die Länder Berlin und Brandenburg mit jeweils 37 Prozent und der Bund mit 26 Prozent beteiligt.²⁸

Die tatsächliche finanzielle Belastung für das Land Berlin ist noch nicht abzusehen. Ein Großteil der Investitionen des neuen Hauptstadtflughafens wurde bisher über Bankkredite mit öffentlicher Bürgschaft in Höhe von 2,4 Milliarden Euro fremdfinanziert.²⁹ Der Anteil der Bankkredite an der Bilanzsumme beträgt etwa 65 Prozent (Stand 2014).³⁰ Sollte die Flughafen GmbH mit einem funktionierenden Flughafen zukünftig Überschüsse erwirtschaften, kann die Fremdfinanzierung darüber abgebaut werden. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Bürgschaft in Anspruch genommen wird, falls das Projekt scheitert. Dann würde Berlin die entsprechende finanzielle Belastung in Höhe seines Gesellschafteranteils tragen. Von 1999 bis 2010 hat das Land Berlin über 300 Millionen Euro in das Eigenkapital der

21 Tatsächlich ist die genaue Darstellung der Zahlen für Berlin hier schwierig. Neben den üblichen Investitionen werden in den 53 Euro pro Kopf auch Gebäudeunterhalts- sowie Baumaßnahmen im Rahmen des Sanitär- und Sportanlagenanierungsprogramms berücksichtigt. Für diese Analyse wurde von der ursprünglichen Definition der Investitionen im Kernhaushalt abgewichen. Dadurch ergibt sich eine bessere Vergleichbarkeit mit dem Sondervermögen in Hamburg, welches ebenfalls Sanierungsmaßnahmen durchführt.

22 www.berlin.de/sen/bjw/schulsanierung/, Zugriff am 05.07.2016.

23 Das beinhaltet den Investitionsstau im gesamten Bildungssektor (also auch Kitas). Damit ist Berlins Rückstand bei den Schulen tatsächlich noch größer. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2016): KfW-Kommunalpanel 2016.1.

24 Gemeinsame Erklärung zur Stuserhebung des Sanierungsstaus und der Sanierungsbedarfe an Berliner Schulen, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, 30.06.2016.

25 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, Pressemitteilung vom 28.06.2016, Zugriff am 1.07.2016, www.berlin.de/sen/bjw/service/presse/pressearchiv-2016/pressemitteilung.492227.php.

26 Hamburg hat dem Sondervermögen zum 01.01.2010 das gesamte Anlagevermögen der Schulgebäude und -flächen übertragen – fast vier Milliarden Euro. Finanziert wird das Sondervermögen einerseits durch die Vermietung der Schulen an die Behörde für Schulen und durch externe Kredite. Siehe www.hamburg.de/pressearchiv/2038002/2010-01-07-fb-sov-schulbau-gf/,

Zugriff am 13.06.2016. Zum 1. Januar 2013 folgte eine Umstrukturierung des Sondervermögens. Der Landesbetrieb „SBH Dienstleistungen“ wird Dienstleister für Bau und Bewirtschaftung der Schulen, während die Schulgebäude im Sondervermögen „Schulimmobilien“ verbleiben. Das Personal wechselt größtenteils vom Sondervermögen in den Landesbetrieb. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache 20/5317 vom 18.09.2012, Zugriff am 17. Juni 2016.

27 www.tagesspiegel.de/berlin/flughafen-in-berlin-eu-begrenzt-berkosten-auf-6-5-milliarden-euro/12728266.html.

28 In den bisher genannten Zahlen sind die Investitionen der Flughafengesellschaft nicht enthalten. In diesem Bericht werden nur Investitionen von öffentlichen Unternehmen aufgeführt, die zu 100 Prozent dem Land Berlin gehören. Dies ist für den Flughafen nicht der Fall. www.berlin-airport.de/de/unternehmen/ueberuns/unternehmensorganisation/beteiligungsstruktur/.

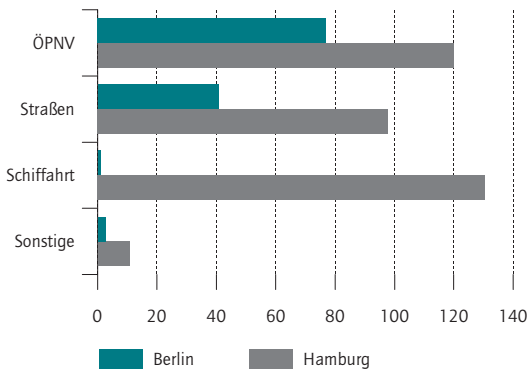
29 Pressemitteilung der FBB vom 30.06.2009, Zugriff am 21.06.2016. www.berlin-airport.de/de/presse/pressemitteilungen/2009/2009-06-30-bbi-finanzierung/index.php.

30 Beteiligungsbericht des Landes Berlin 2015, Bd. 2, 396.

Abbildung 5

Öffentliche Investitionen im Verkehrsbereich in Berlin und Hamburg 2014

In Euro pro Kopf



Quelle: Haushaltsjahr 2014 Gesamthaushalt IST für Berlin und Haushaltsplan 2014 (Zahlenwerk) für Hamburg, Beteiligungsberichte und Wirtschaftspläne der Landesbetriebe/Sondervermögen.

© DIW Berlin 2016

Hamburg investiert mehr bei ÖPNV und bei Straßen.

Flughafengesellschaft eingezahlt.³¹ Als die Flughafengesellschaft infolge der verschobenen Eröffnung 2012 in finanzielle Schwierigkeiten geriet, stellten die drei Gesellschafter gemäß ihres Beteiligungsanteils darüber hinaus zusammen etwa 1,2 Milliarden Euro für das Eigenkapital der Flughafengesellschaft als Nothilfe zur Verfügung.³² Der Betrag wurde aber bis zum Ende des Jahres 2014 noch nicht komplett abgerufen.

Außer dass die Stadt ein Interesse an der baldigen Eröffnung des Flughafens BER hat, muss Berlin auch die Infrastruktur für ÖPNV und den Straßenbau mit Fahrradverkehr instand halten und verbessern. Sowohl in Berlin als auch in Hamburg macht der ÖPNV einen Großteil der Investitionen aus (Abbildung 5). Für Straßen inklusive Fahrradverkehr gibt Hamburg aber mehr als doppelt so viel pro Kopf aus wie Berlin.³³

Im Straßenbau profitiert die Hauptstadt genauso wie andere Bundesländer von direkten Investitionen des Bundes, beispielsweise bei Bundesautobahnen. So wird der lange Zeit umstrittene Ausbau der Autobahn A100 fast vollständig vom Bund finanziert.³⁴ Dabei geht es um hohe Summen, denn der 16. Bauabschnitt kostet etwa 473 Millionen Euro,³⁵ seine Fertigstellung ist für 2022 geplant.³⁶

Berlin sollte mehr in Fahrradverkehr investieren

Laut dem Berliner Landeshaushalt von 2014 sind nur etwa sieben Millionen Euro für die Unterhaltung von Radwegen und die Verbesserung der Radverkehrsinfrastruktur eingeplant worden. Trotz des Budgets von sieben Millionen Euro, waren bis Ende des Jahres lediglich Projekte im Umfang von etwa fünf Millionen Euro umgesetzt. Folglich wurden 30 Prozent des geplanten Verkehrsinfrastrukturbudgets nicht investiert. Im Rahmen der GRW-Förderung (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) gewährte Berlin allerdings nochmal knapp zwei Millionen Euro an Zuschüssen für den Bau von Radwegen.³⁷ Dennoch kommt Berlin im Jahr 2014 damit insgesamt auf Ausgaben von lediglich etwa zwei Euro pro EinwohnerIn für den Fahrradverkehr. Verglichen mit anderen Städten in Deutschland und Europa ist diese Zahl sehr niedrig. So investierte beispielsweise Oslo 2015/16 mehr als 70 Euro pro EinwohnerIn in die Radwegeinfrastruktur³⁸ und auch Kopenhagen gibt mehr als 20 Euro pro EinwohnerIn und Jahr aus. Hamburg hat im Jahr 2014 etwa sieben Euro pro Kopf investiert, was ebenfalls deutlich mehr war als in der Hauptstadt.

So verwundert es kaum, dass im Rahmen des Volksentscheids „Fahrrad“ in der ersten Hürde 105 000 Unterschriften für den Vorschlag eines Radgesetzes gesammelt wurden. Nach der Kostenkalkulation der Initiative würden die Ausgaben für das Gesetz etwa 13 Euro pro Kopf und Jahr bedeuten. Die Gesamtkosten würden über einen Zeitraum von acht Jahren etwa 320 Mil-

31 Haushaltspläne von Berlin, Kapitel Vermögen für die Jahre 2000 bis 2012/2013.

32 Pressemitteilung der FBB vom 19. 12. 2012, Zugriff am 21.06. 2016. www.berlin-airport.de/de/presse/pressemitteilungen/2012/2012-12-19-finanzierung/index.php.

33 Etwa ein Drittel der Hamburger Investitionen in Straßen sind für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen und die Deckelung der A7 vorgesehen. Werden diese Sondereffekte herausgerechnet, sind die Pro-Kopf-Ausgaben in Hamburg etwa doppelt so groß. Sowohl für Berlin als auch für Hamburg werden Ausgaben für Straßensanierung und -unterhalt zu den Verkehrsinvestitionen hinzugerechnet.

34 Das Land Berlin trägt hier lediglich die Planungskosten.

35 www.stadtentwicklung.berlin.de/bauen/strassenbau/a100_16_ba/de/zahlen.shtml.

36 Im kürzlich erschienenen Bundesverkehrswegeplan (BVWP) des Bundesverkehrsministeriums ist neben dem 16. auch der 17. Bauabschnitt der A100 berücksichtigt. In der Kostenplanung sind für beide Abschnitte in Summe 848 Millionen Euro veranschlagt. Neben der A100 sind auch die Sanierung und der 6-spurige Ausbau der AVUS-Strecke für insgesamt 126,5 Millionen Euro vorgesehen. Für Hamburg sind ebenfalls Investitionen im neuen BVWP vorgesehen. Unter anderem die neue innerstädtische Autobahnverbindung mit Hafenzubringer (895 Millionen Euro) und die Deckelung der A7. www.bvwp-projekte.de.

37 Mitteilung zu EFRE- beziehungsweise GRW-Mitteln, Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/1796, Zugriff am 21.06. 2016.

38 Oslo hat mit der Wahl einer neuen Bürgermeisterin 2015 den Fahrradverkehr zur Maxime erklärt und plant bis 2025 mehr als 460 Millionen Euro in diesem Bereich zu investieren (bei etwa 600 000 EinwohnerInnen).

lionen Euro für verbesserten Radverkehr in Berlin beitragen. Nach Schätzung der Senatsverwaltung liegt der Finanzbedarf für die Umsetzung des Radgesetzes aber bei über zwei Milliarden Euro.³⁹

Investitionsbedarf auch für ÖPNV

Weil immer mehr Menschen nach Berlin ziehen, ist es zudem wichtig, dass sich der Berliner Senat über den Ausbau des ÖPNV-Netzes Gedanken macht. Neben dem Neubau der U5 vom Hauptbahnhof zum Alexanderplatz⁴⁰ stehen immer wieder Verlängerungen bestimmter U-Bahn-Strecken zur Diskussion – so etwa die Verlängerung der U1 bis Frankfurter Tor (oder zum Ostkreuz) im Osten, bis Adenauerplatz im Westen, die Verlängerung der U8 ins Märkische Viertel sowie die Verlängerung der U3 bis Mexikoplatz.⁴¹ Zudem wird auch über den Ausbau des Tram-Liniennetzes nachgedacht, nachdem auch hier bereits einige Verbesserungen umgesetzt wurden. Es steht auch zur Diskussion, Verbindungen in das Berliner Umland zu verbessern (S-Bahn Anschluss Falkensee oder Nauen, Reaktivierung der Berliner Stammbahn).

Konkreten Investitionsbedarf bei der BVG besteht zudem beim Ausbau der Busflotte, den neuen Tramlinien und dem Kauf von neuen U-Bahnzügen. Auch wenn schon neue Fahrzeuge gekauft wurden, fehlen vor allem Fahrzeuge auf den Linien U5 bis U9. Und auch für die geplante Barrierefreiheit im U-Bahnnetz gibt es weiteren Investitionsbedarf.⁴²

Wichtig für die Verkehrspolitik ist zudem, den direkten Zusammenhang mit dem Wohnungsmarkt und Wohnungsbaupolitik zu beachten. Denn je mehr Stadtgebiete gut angebunden sind, desto mehr attraktive Wohnlagen entstehen.

³⁹ Gesetz zur Förderung des Radverkehrs in Berlin (RadG) – Initiative Volksentscheid Fahrrad. Siehe www.volksentscheid-fahrrad.de.

⁴⁰ Nachdem dieses Projekt lange zeitlich und finanziell im Rahmen war, scheinen sich die Kosten auch hier deutlich zu erhöhen. Aktuell ist eine Kostenüberschreitung von etwa 20 Prozent über Budget eingeplant (von 433 auf 525 Millionen Euro). Die Kosten für die neue U-Bahnverbindung übernehmen der Bund und das Land Berlin. Die Fertigstellung der U5 ist für das Jahr 2020 geplant. Sollte das Projekt später als geplant fertig gestellt werden, müsste Berlin Zuschüsse in Höhe von 150 Millionen Euro zuzüglich Zinsen an den Bund zurückzahlen. Siehe www.projekt-u5.de/de/die-neue-u5/ und www.morgenpost.de/berlin/article206823699/Kanzler-U-Bahn-wird-noch-mal-um-30-Millionen-Euro-teurer.html.

⁴¹ Flächennutzungsplan für Berlin, FNP-Bericht 2015, FNP-Themenkarte Schienennetz, 161, Zugriff am 05.07.2016

⁴² Etwa 64 Prozent (110 von 173) der Berliner U-Bahnstationen sind momentan barrierefrei erreichbar. Die BVG plant, bis 2020 alle Stationen barrierefrei zu machen, allein im laufenden Jahr sollen noch zehn Bahnhöfe umgebaut werden. Pressemitteilung der BVG: Neuer Aufzug am U-Bahnhof Haselhorst vom 29.01.2016 und Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Alexander Herrmann, Drucksache 17/16504 vom 29.06.2015.

Wohnungspolitik sollte auf zusätzlichen Wohnraum setzen

In Berlin sind Wohnungsmieten allgemein niedriger als in anderen deutschen Großstädten oder europäischen Hauptstädten. Allerdings stiegen die Mieten in den vergangenen Jahren stark.⁴³

Als Reaktion auf den angespannten Berliner Wohnungsmarkt hat der Senat mit als erstes die Mietpreisbremse umgesetzt und zudem im Mai 2014 ein Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum erlassen. Wie bereits im DIW Wochenbericht Nr. 22/2016 diskutiert, greifen diese Maßnahmen nicht weit genug.⁴⁴ Echte Entlastung kann nur zusätzlicher Wohnraum schaffen.

Berlin ist erst seit kurzem wieder bemüht, in den sozialen Wohnungsbau zu investieren. Dafür wurde im Jahr 2014 ein Wohnungsneubaufond aufgelegt, der seit verganginem Jahr als Sondervermögen gesetzlich verankert ist. Von 2014 bis 2017 sind hier 320 Millionen Euro an Fördergeldern eingeplant.⁴⁵ Die Förderung ist als Darlehensfinanzierung für Bauherren oder als Mietförderung geplant und an Mietpreis- und Belegungsbedingungen geknüpft. 2014 und 2015 wurden so etwa 1200 Wohnungen zu solchen Konditionen gefördert.⁴⁶ Wie schnell und in welcher Höhe die Mittel zukünftig bereitgestellt und von Investoren abgerufen werden, bleibt abzuwarten. Bei fast 40000 zusätzlichen EinwohnerInnen pro Jahr muss Berlin seine Anstrengungen deutlich verstärken.

Mittel stehen zur Verfügung, werden aber nur langsam abgerufen

Um auch der neueren Entwicklung Rechnung zu tragen, soll an dieser Stelle auch auf das „Sondervermögen Infrastruktur der wachsenden Stadt“ (SIWA) hingewiesen werden. Aufgrund der über den Erwartungen liegenden Haushaltsüberschüsse von über 800 Millionen Euro im Jahr 2014 wurde im Dezember desselben Jahres beschlossen, diese Überschüsse anteilig in den Schuldenabbau und in das Investitionsprogramm SIWA zu verteilen. Zudem hat der Senat beschlossen, die Überschüsse weiterer Jahre zur Hälfte in dieses Sonderver-

⁴³ Unter anderem hat sich der Leerstand an Wohnungen in Berlin seit 2004 halbiert. Siehe Kholodilin, K. et al. (2016): Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht. DIW Wochenbericht Nr. 22/2016.

⁴⁴ Insbesondere die Mietpreisbremse hat sich bisher als unwirksam erwiesen. Unter anderem deshalb wird jetzt eine Verschärfung der Mietpreisbremse politisch diskutiert.

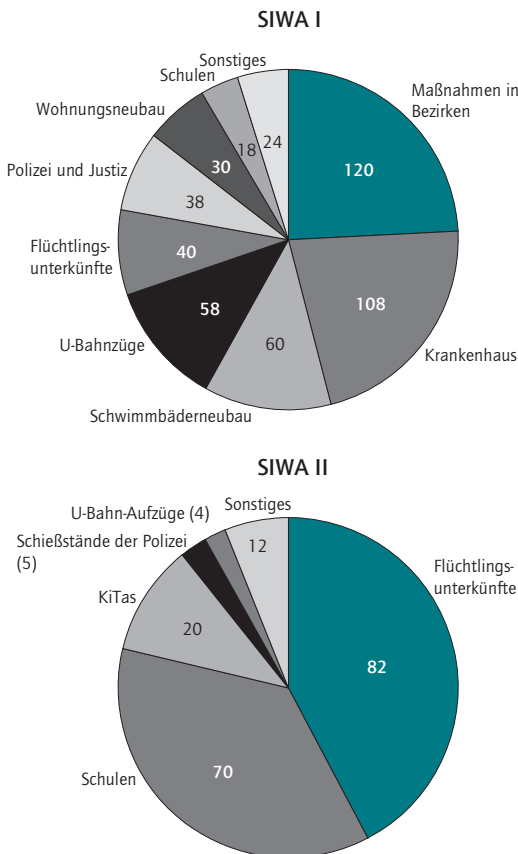
⁴⁵ Abgeordnetenhaus, Vorgang 1482, Brief an den Vorsitzenden des Hauptausschusses vom 01.04.2014.

⁴⁶ www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/de/foerderung/.

Abbildung 6

Geplante Investitionen aus den Investitionsprogrammen „SIWA I“ und „SIWA II“

In Millionen Euro



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, pdf und Pressemitteilung.

© DIW Berlin 2016

In vielen verschiedenen Bereichen soll investiert werden, die größten Posten sind Flüchtlingsunterkünfte, Krankenhäuser und Schulen.

mögen einzubringen.⁴⁷ Die Verantwortung über die Investitionsausgaben verbleibt dabei weiterhin bei den MitarbeiterInnen der jeweiligen Behörden. Anders als Investitionsmaßnahmen im Kernhaushalt sind die Mittel im Sondervermögen nicht an ein bestimmtes Jahr gebunden, sondern können über mehrere Jahre verteilt ausgegeben werden.⁴⁸

⁴⁷ Die genaue Regelung ist abhängig von der genauen Höhe der Überschüsse. Die Hälfte der Überschüsse wird in das Investitionsprogramm eingebracht, so lange die Überschüsse 200 Millionen übersteigen. Bei geringeren Überschüssen gelten abweichende Regelungen. Siehe SIWA ErrichtungsG §4, Satz 1.

⁴⁸ Siehe SIWA ErrichtungsG § 4, Abs. 3.

Das Gesamtvolumen aus den Überschüssen von 2014 in SIWA I liegt bei 496 Millionen. In SIWA II sind nochmals 193 Millionen Euro durch Überschüsse aus 2015 vorgesehen. Gemessen an den Gesamtinvestitionen im Haushalt und in öffentlichen Unternehmen von fast drei Milliarden Euro im Jahr 2014, handelt es sich demnach um ein substantielles Programm zur Verbesserung der Infrastruktur (Abbildung 6). Hervorzuheben sind die 120 Millionen Euro im SIWA I für Infrastrukturmaßnahmen in den Bezirken: 58 Millionen Euro für neue U-Bahnen, 40 Millionen für Geflüchtetenunterkünfte und 18 Millionen für Schulen (modulare Ergänzungsbauten).⁴⁹ Von den Mitteln, die an die Bezirke gehen, ist der Großteil für Investitionen in Schulen vorgesehen. Insgesamt sollen etwa 93 Millionen Euro in den Schulbereich fließen.⁵⁰

In SIWA II sind für 2016 über 80 Millionen Euro für Geflüchtetenunterkünfte und 70 Millionen für Schulen (Abbildung 6), fünf Millionen Euro für Polizeischießstände⁵¹ und vier Millionen für U-Bahn-Aufzüge vorgesehen.⁵²

Das Programm geht in die richtige Richtung, um die Investitionslücke zu schließen. Doch viele Maßnahmen verzögern sich. Trotz der zur Verfügung stehenden Mittel konnten Senat und Bezirke im Jahr 2015 lediglich zehn Prozent der Mittel abrufen. So wurden von einem Budget von 496 Millionen Euro tatsächlich nur 48 Millionen investiert. Den größten Einzelposten macht dabei der Kauf von U-Bahnen im Wert von etwa 43 Millionen Euro⁵³ aus, die Lieferung ist für die Jahre 2017 und 2018 geplant.

Schlussfolgerungen

Dieser Bericht zeigt ein gemischtes Bild der Investitionstätigkeit in Berlin. Gerade der Vergleich mit Hamburg offenbart, dass Berlin in eine erhebliche Investitions-

⁴⁹ Senatsverwaltung für Finanzen, Pressemitteilung zu SIWA vom 03.03.2015, www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/nachrichten/artikel.272270.php.

⁵⁰ www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/siwa/siwa-i-2014/artikel.457146.php, Zugriff am 05.07.2016.

⁵¹ Tatsächlich sind viele Schießstände der Berliner Polizei seit Jahren aufgrund von Kontamination und Sanierungsbedarf geschlossen. Dadurch ist die Schießausbildung der Polizisten in Berlin eingeschränkt. Siehe Schriftliche Anfrage ans Abgeordnetenhaus Berlin (Drucksache 17/15416).

⁵² Senatsverwaltung für Finanzen, Pressemitteilung Nr. 16-002 vom 03.03.2016 zu SIWA II www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.454452.php.

⁵³ Bericht des Tagesspiegels, bestätigt durch Finanzverwaltung laut rbb. www.tagesspiegel.de/berlin/siwa-programm-fuer-infrastruktur-berlin-will-689-millionen-investieren-und-schafft-es-nicht/12907980.html; www.rbb-online.de/politik/beitrag/2016/02/stadt-berlin-und-bezirke-rufen-bisher-nur-zehn-prozent-ders-iva-mittel-ab.html, Zugriff am 05.07.2016. Siehe auch Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Zwischenbericht zum Nahverkehrsplan 2014 bis 2018 – Berücksichtigung der Neubeschaffung von U-Bahnen in der Finanzplanung, 12.06.2015, 1677 C, Zugriff am 22.06.2016.

lücke hat.⁵⁴ Besonders in Schulen und dem Verkehr gibt es einen enormen Investitionsbedarf. Andererseits ergeben sich durch die Haushaltsüberschüsse 2014 und 2015 erstmals die finanziellen Rahmenbedingungen, um zusätzliche Projekte umzusetzen. Das Sondervermögen „SIWA“ dokumentiert den politischen Willen hin zu mehr Investitionen in die Berliner Infrastruktur. Die geplanten Maßnahmen werden allerdings nur schleppend umgesetzt.

Der dringlichste Bedarf zeigt sich bei den Berliner Schulen. Hier ist der Investitionsstau fast dreimal so hoch wie in den anderen Bundesländern. Schulen, als einer der wichtigsten Standortfaktoren, müssen demnach deutlich gestärkt werden – wie auch die Ergebnisse der anderen Berichte dieser Ausgabe zeigen. Berlin braucht hier eine großangelegte Initiative, um die Investitionslücken bei Schulsanierung und -neubau zu schließen. Um die Qualität der Schulen zu sichern, muss sich die Stadt darüber hinaus um mehr Lehrerinnen und Lehrer bemühen.

Neben den Schulen zeigt sich, dass Berlin auch in der Verkehrsinfrastruktur deutlichen Nachholbedarf hat. Hier bietet sich die Chance, nicht zuletzt in den Verhandlungen mit der Initiative für den Volksentscheid „Fahrrad“ die Weichen für eine zukunftsfähige Lösung zum Wohle der Stadt zu stellen. Zudem müssen die Pläne für eine Erweiterung des ÖPNVs konkretisiert werden, um einer wachsenden Bevölkerung Rechnung zu tragen und zusätzliche Wohnlagen zu erschließen.

Allgemein kommt der Wohnungsbaupolitik eine entscheidende Rolle zu. Gerade für eine Stadt wie Berlin mit einem weiterhin unterdurchschnittlichen Gehalts-

54 Der objektive Investitionsbedarf und die Effizienz der geleisteten Investitionen können nicht gemessen werden und wurden daher in diesem Bericht ausgeklammert.

Felix Arnold ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | farnold@diw.de

Johannes Brinkmann ist studentische Hilfskraft in der Abteilung Staat am DIW Berlin | jbrinkmann@diw.de

gefüge (Teilbericht 2) sind Investitionen in bezahlbaren Wohnraum essentiell. Darüber hinaus sind sie die Basis für eine weiterhin aktive Gründer- und Künstler-szene (Teilbericht 3). Die Mietpreisbremse und das Verbot von Ferienwohnungen schaffen hier nur oberflächlich eine Entlastung und ersetzen nicht den notwendigen Neubau. Hier muss Berlin die geplante Förderung von Sozialwohnungen konsequent in die Tat umsetzen, die notwendigen Bauflächen freigeben, und mit Hilfe der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften selbst aktiv werden. Es gibt keinen Grund, warum die staatlichen Wohnungsbaugesellschaften nicht, gegebenenfalls unter Einbeziehung privaten Kapitals, mit Investitionen in den sozialverträglichen Wohnungsbau eine angemessene Rendite erzielen sollten.

Berlin hat also einige „Baustellen“, die dringend in Angriff genommen werden sollten. Um diese Investitionsmaßnahmen gezielt und zügig umzusetzen, braucht es nicht nur zusätzliches Personal, es muss auch über eine Veränderung in der Verwaltungspraxis nachgedacht werden. Bei der Datenaufbereitung für diesen Bericht fiel die Intransparenz der Haushalte auf. Hier würde ein konsequenter Übergang von der kameralistischen zur doppelten Buchführung (Doppik) helfen. In der doppelten Buchführung findet darüber hinaus eine konsequente Bewertung aller Vermögensgegenstände statt, weshalb Investitionslücken leicht ermittelt werden.

Zudem empfiehlt sich eine Organisation nach inhaltlichen Einheiten, um doppelte Zuständigkeiten zu vermeiden. Einzelne Verwaltungsbereiche könnten entweder als Sondervermögen oder als öffentliches Unternehmen jeweils mit eigenem Personal und weitreichenden Durchgriffsrechten neu aufgestellt werden. Bestes Beispiel dafür ist die Grün Berlin GmbH. Auch das Hamburger Sondervermögen „Schulimmobilien“ zeigt die Möglichkeiten eines solchen Modells.

Maximilian Brill ist Student der Wirtschaftswissenschaft an der FU Berlin | m.brill@fu-berlin.de

Ronny Freier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin und Juniorprofessor für Wirtschaftspolitik an der Freien Universität Berlin | rfreier@diw.de

PUBLIC INVESTMENT IN BERLIN: EDUCATION AND TRANSPORT FALLING SHORT

Abstract: In Berlin, as elsewhere, public investment is critical to an individual's life satisfaction and a prerequisite for positive economic development. There are many fields of activity for public investment. For instance, the tasks for Berlin include a sustainable transport concept that maintains and develops the local passenger transport network, a sustainable cycle concept, new schools need to be built and old ones need renovating, and Berlin must find answers to problems in its housing market.

A glance at Berlin's public investment activities reveals a mixed picture. In 2014, the city invested a total of 2.8 billion euros in its core budget and in local public firms, equivalent to around 810 euros per inhabitant. This means the capital city is worse off than Hamburg, for example.

To strengthen public investment activity, Berlin's administrative practices should be thoroughly reviewed in order to gain an overview of its asset situation and public investment requirements. In addition, it is recommended that the structure be organized in content-related special funds or public enterprises with their own personnel and extensive rights to assert claims—similar to Grün Berlin GmbH. Grün Berlin GmbH is a public company that designs Berlin's "cityscapes": these include Tempelhof Feld (location of the former Tempelhof airport), the park at Gleisdreieck, and the Internationale Gartenausstellung (International Garden Festival) 2017. Since schools are one of the most important locational factors, not only must gaps in the school infrastructure be closed but also more teachers need to be employed.

JEL: H70, H90

Keywords: Berlin state budget, public investment, local public firms

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 29+30/2016:

www.diw.de/econbull





Dr. Nicola Jentzsch, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Wettbewerb und Verbraucher am DIW Berlin
Der Beitrag gibt die Meinung der Autorin wieder.

Blockchain: Revolution der Finanzwelt?

Die Blockchain beflügelt derzeit die Fantasie von Startup-Unternehmen, Investoren, Banken und Börsen. Stark vereinfacht gesagt, handelt es sich bei dieser Technologie um ein digitales, dezentral geführtes Register von Transaktionen (*distributed ledger technology*). Es wurde ursprünglich entwickelt, um das Problem der doppelten Ausgabe der digitalen Währung BitCoin zu vermeiden. Durch die Blockchain soll sichergestellt werden, dass eine Währungseinheit eindeutig einem Eigentümer zugeordnet ist und dieser sie nicht zweimal ausgeben kann. Mittlerweile ist klar, dass die Nutzbarkeit dieser Technologie weit über BitCoins hinausgeht. So lässt sie sich in vielen Bereichen des digitalen Geschäftsverkehrs einsetzen, im Banken- und Finanzsektor, im Immobilien- oder Diamantenhandel. In der derzeitigen Euphorie wird allerdings oft übersehen, dass diese Technologie nur unter bestimmten Bedingungen ihr volles ökonomisches Potential entfalten wird.

Digitale Transaktionen auf Basis des Blockchain-Prinzips werden als besonders sicher eingestuft. Verkürzt funktioniert das wie folgt: Daten über eine Transaktion (zum Beispiel Bezahlung mit einem BitCoin oder der Verkauf eines Diamanten) werden in einem Datenblock gespeichert. Die Transaktion wird nur ausgeführt, wenn die im angeschlossenen Netzwerk arbeitenden Rechner diese geprüft haben und mehrheitlich übereinstimmen, dass sich der Gegenstand (BitCoin, Diamant) tatsächlich im Besitz des Verkäufers befindet. Wird die Transaktion ausgeführt, wird sie als Block der Kette angehängt. Da jeder Datenblock Daten über den vorherigen Block beinhaltet, ist die Verkettung quasi nicht manipulierbar. Die Blöcke können rückwirkend auch nicht gelöscht werden. Die redundante Datenhaltung des dezentralen Registers auf vielen Rechnern sorgt für eine hohe Sicherheit gegen Datenverlust, und der vollständige Einblick aller Teilnehmer in die Transaktionen sorgt für eine hohe Transparenz.

Die Blockchain hat damit das Potential, Ineffizienzen in Finanzmärkten zu beseitigen. Sie könnte Verwaltungskosten

reduzieren und die Transparenz von Eigentum und Eigentumsübertragung stark erhöhen. In New York arbeitet R3, ein Konsortium von über 50 internationalen Finanzinstitutionen, bereits an einer Blockchain-basierten Plattform für das effizientere Management von Finanzverträgen. 2015 präsentierte die NASDAQ Linq eine Blockchain-basierte Lösung, mit der Unternehmen den Wertpapierverkauf an Investoren registrieren können. In einer Umfrage des World Economic Forums von 2015 gehen fast 60 Prozent der 800 befragten Manager und IT-Spezialisten davon aus, dass 2025 rund zehn Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts in dieser Technologie gespeichert sein werden.

Ein solches Potential kann die Technologie allerdings nur entfalten, wenn die Risiken sehr viel besser verstanden und Geburtsfehler beseitigt werden. Zum einen benötigen die Rechenoperationen zur Prüfung einer Transaktion immer mehr Rechenkapazität, je länger die Blockchain wird. Damit wird die Transaktionsgeschwindigkeit immer langsamer. In der BitCoin-Anwendung sind im Moment etwa sieben Transaktionen pro Sekunde möglich im Vergleich zu etwa 1 700 Transaktionen pro Sekunde, die VISA in den USA durchführt. Zum anderen steigert sich auch der Energieverbrauch.

Hinzu kommen Sicherheitsprobleme: Blockchain-Transaktionen sind nicht vollständig anonym, wie hinlänglich behauptet wird. In verschiedenen Medien gibt es Berichte darüber, dass die italienische IT-Firma Hacking Team die Wallet-Dateien ausspionieren kann, mit deren Hilfe BitCoin-Transaktionen unter Pseudonym vorgenommen werden können. Und trotz maximaler Transparenz passieren sogar „elektronische Überfälle.“ So wurden über 50 Millionen US-Dollar aus einer Blockchain-basierten dezentralen autonomen Organisation namens The DAO entwendet. Eine scheinbar erhöhte Sicherheit und Transparenz birgt also neue, andersartige Risiken. Sollte man diese nicht in den Griff bekommen, wird die Euphorie schnell in Ernüchterung enden.