

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.

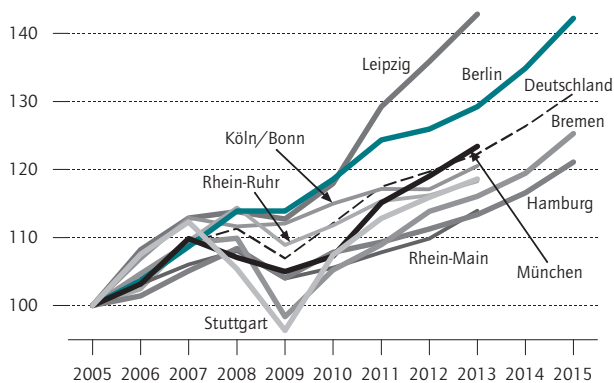
¹ Geppert, K., Gornig, M. (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen: die Anziehungskraft der großen Städte wächst. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 19/2010.

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.

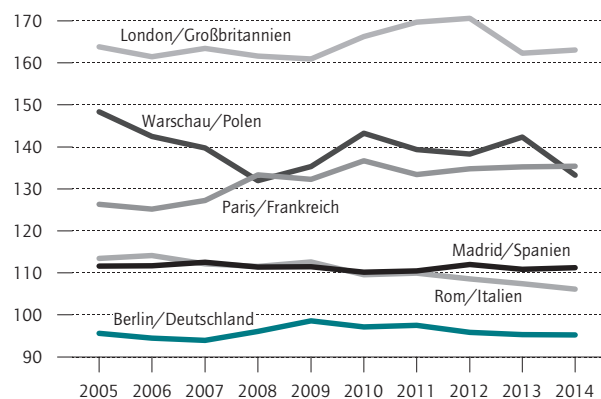
Auch wenn die Stadt bereits einiges tut, um innovative Gründungen zu unterstützen und als Standort attraktiv zu sein und noch attraktiver zu werden, scheinen insbesondere im Übergang von der Gründungsphase in die Wachstumsphase ergänzende Maßnahmen notwendig. So sollten hochwertige Gewerbe- und Industrieflächen 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





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

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.