ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Geppert, Kurt; Gornig, Martin

Book Part

Wettbewerb der Regionen: Berlin auf einem guten Weg

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Geppert, Kurt; Gornig, Martin (2012) : Wettbewerb der Regionen: Berlin auf einem guten Weg, In: Kauffmann, Albrecht Rosenfeld, Martin T. W. (Ed.): Städte und Regionen im Standortwettbewerb, ISBN 978-3-88838-067-9, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 142-162, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-337263

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/87656

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Kurt Geppert, Martin Gornig

Wettbewerb der Regionen – Berlin auf einem guten Weg

S. 142 bis 162

Aus:

Albrecht Kaufmann, Martin T.W. Rosenfeld (Hrsg.)

Städte und Regionen im Standortwettbewerb

Neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 238

Hannover 2012

AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

Kurt Geppert, Martin Gornig

Wettbewerb der Regionen – Berlin auf einem guten Weg

Gliederung

1 Einleitung
2 Wirtschaft
3 Bevölkerung
4 Standortpotenziale
5 Strategien
6 Fazit
Literatur

1 Einleitung

Mit Hamburg und Berlin sind nicht nur die beiden größten Städte Deutschlands als Fallstudienregionen ausgewählt worden, sondern auch zwei Regionen, die sich von der Vereinigung des Landes kräftige Entwicklungsimpulse – und damit eine Stärkung im regionalen Wettbewerb – versprechen konnten. Das wirtschaftliche Einzugsgebiet Hamburgs hat sich durch den Wegfall der innerdeutschen Grenze erheblich ausgedehnt, und Berlin hat im Grunde überhaupt erst ein Hinterland sowie ungehinderten Zugang zu überregionalen Märkten bekommen. In Berlin hat diese Öffnung, verbunden mit der Perspektive, die Hauptstadtrolle zu übernehmen, Euphorie bzgl. der künftigen Entwicklung ausgelöst. Vergessen wurde dabei aber vielfach, dass die Stadt zwar einerseits von lästigen Grenzen befreit worden war, andererseits aber auch einen Schutzschirm verloren hatte. Vergessen wurde auch ein Tatbestand, der für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen so wichtig ist: Pfadabhängigkeit. Beide Stadthälften waren – auf unterschiedliche Weise – vom nationalen und globalen Wettbewerb der Regionen abgekoppelt, und beide konnten unter ihren jeweiligen Bedingungen keine wettbewerbsfähigen wirtschaftlichen Strukturen aufbauen. Wenn in den thematischen Beiträgen im vorderen Teil dieses Bandes oft von zunehmendem Wettbewerb der Regionen der Rede ist, so muss man im Fall Berlins sicher von einem Wettbewerbsschock sprechen.

2 Wirtschaft

Die Folgen der Teilung

Die wirtschaftliche Entwicklung Berlins und die gegenwärtige ökonomische Position der Stadt werden nur verständlich, wenn man sich nicht nur die systembedingte Schwäche der Wirtschaft im Ostteil der Stadt, sondern auch das Ausmaß der lagebedingten Defizite im Westteil klarmacht (vgl. Brenke, Geppert 1992; Geppert 1999). Die Wirtschaft in West-Berlin litt in den Nachkriegsjahrzehnten zwar zunächst auch unter der schlichten

Verlagerung von Produktionskapazitäten nach Westdeutschland, auf längere Sicht viel entscheidender war aber die massive funktionale Auszehrung. Zum Zeitpunkt der Vereinigung hatte von den 100 größten westdeutschen Unternehmen (ohne Banken und Versicherungen und ohne öffentliche Unternehmen) nur ein einziges seinen Sitz in West-Berlin. In Hamburg waren es dagegen 14, in Frankfurt am Main 10, in München 9 und in Köln 6 Unternehmen (vgl. Schmacke 1990).

Wie stark der Bedeutungsverlust Berlins in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg war, lässt sich an den Beschäftigungsanteilen der Stadt an Deutschland insgesamt zeigen. Im Jahr 1939 war mehr als ein Zehntel der Erwerbstätigen in dem Gebiet, das der heutigen Bundesrepublik entspricht, in Berlin tätig. Bis zum Fall der Mauer im Jahr 1989 hat sich dieser Anteil halbiert (Tab. 1). Und dabei wird die Position Berlins noch zu günstig dargestellt, denn die überpersonalisierten, wirtschaftlich nicht tragfähigen Kombinate und der Staatsapparat der DDR waren stark auf Ost-Berlin konzentriert. Die Daten lassen auch erkennen, dass sich der Bedeutungsverlust Berlins sehr schnell vollzogen hat. Bis zum Bau der Mauer war der Beschäftigungsanteil der Stadt schon sehr stark gesunken.

Tab. 1: Anteil Berlins an der Beschäftigung in Deutschland 1939 – 1989 (in Prozent, heutiges Staatsgebiet)

	1939	1961	1989
Produzierendes Gewerbe	8,7	4,7	3,8
Handel und Verkehr	10,6	5,5	5,3
Dienstleistungen	15,9	8,3	5,0
Staat und Organisationen	16,5	7,7	7,1
Insgesamt	10,3	5,6	5,0

Quelle: Gornig, Häußermann (1999)

Das Ausmaß der strukturellen Defizite und der wirtschaftlichen Schwäche West-Berlins lässt sich an den Kennziffern zur Wirtschafts- und Finanzkraft ablesen. Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen blieb 1990 in West-Berlin um 12 bis 60 Prozent hinter dem Niveau in den vier größten Städten Westdeutschlands zurück, und die kommunalen Steuereinnahmen je Einwohner waren im Durchschnitt dieser Städte mehr als dreimal so hoch wie in West-Berlin (Tab. 2). Insgesamt war die Teilstadt bei der Vereinigung weit von eigenständiger wirtschaftlicher Lebensfähigkeit entfernt, und sie spielte ökonomisch im Netzwerk der deutschen und westeuropäischen Metropolen keine Rolle. Erst mit der Beendigung der Teilung Deutschlands trat Berlin praktisch in den Wettbewerb mit den etablierten Wirtschaftszentren ein.

Tab. 2: Kennziffern zur Wirtschafts- und Finanzkraft der vier größten Städte Westdeutschlands und West-Berlins im Jahr 1990 (West-Berlin = 100)

	Hamburg	Köln	Frankfurt am Main	München	West-Berlin
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 1990	132	112	160	138	100
Gemeindliche Steuereinnahmen je Einwohner 1990 (netto)					
Steuern insgesamt	280	282	476	341	100
Einkommensteuer	286	248	262	285	100
Realsteueraufbringungskraft[1]	136	141	265	181	100

[1] Gewerbesteuer und Grundsteuern unter Zugrundelegung fiktiver bundeseinheitlicher Hebesätze.

Quelle: Geppert, Vesper (2006). Eigene Berechnungen.

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre machten beide Stadthälften – jede auf ihre Weise – einschneidende Transformationsprozesse durch. Das Ergebnis war eine städtische Rumpfökonomie, die keinen gewachsenen Platz in der Arbeitsteilung der Großstädte hatte und die über keinerlei wirtschaftliches Profil verfügte. Die Tragweite dieser Situation für die längerfristige Entwicklung Berlins wurde erst allmählich im Lauf der 1990er Jahre erkannt; zuvor hatten allzu optimistische Erwartungen bzgl. der wirtschaftlichen Perspektiven Ostdeutschlands und speziell Berlins vorgeherrscht.

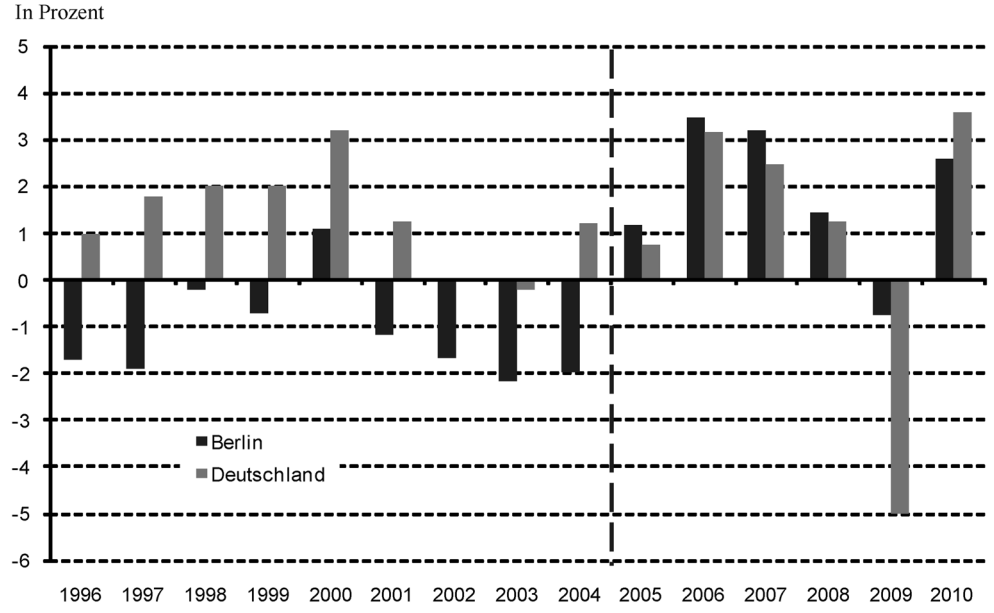
1995 bis 2004 – ein Jahrzehnt wirtschaftlicher Schrumpfung

Nur vor dem Hintergrund dieser denkbar ungünstigen Ausgangslage lässt sich der Entwicklungspfad, den die Wirtschaft Berlins ab Mitte der 1990er Jahre nahm, erklären. Die reale wirtschaftliche Leistung der Stadt ging von 1995 bis 2004 um 10 Prozent zurück, im gleichen Zeitraum expandierte die Wirtschaft Hamburgs um mehr als 10 Prozent. In jedem einzelnen Jahr dieser Periode der Schrumpfung blieb Berlin deutlich hinter der wirtschaftlichen Entwicklung im nationalen Durchschnitt zurück (Abb. 1). Dies machte sich auch bei der Beschäftigung bemerkbar. Die Zahl der Erwerbstätigen sank von 1995 bis 2004 in Berlin um 5 Prozent, während sie in Deutschland insgesamt um mehr als 3 Prozent stieg (Abb. 2). Als Folge davon nahm die ohnehin relativ hohe Arbeitslosigkeit in Berlin weiter stark zu. Die Arbeitslosenquote stieg von 12,4 Prozent 1995 auf rund 18 Prozent 2004, und die Differenz zur bundesdurchschnittlichen Quote erhöhte sich von 3 Prozentpunkten auf mehr als 7 Prozentpunkte (Abb. 3).

Die ausgeprägte Wachstumsschwäche Berlins von Mitte der 1990er Jahre an hat Lücken im Pro-Kopf-Einkommen und bei der gesamtwirtschaftlichen Produktivität gegenüber anderen Großstädten noch weiter wachsen lassen. Das (nominale) Bruttoinlandsprodukt je Einwohner war 1995 in Berlin mit rund 23.000 Euro noch etwas

höher gewesen als in Deutschland insgesamt, im Jahr 2004 lag es aber mit 22.900 Euro um fast 17 Prozent unter dem nationalen Durchschnitt und war um die Hälfte niedriger als in Hamburg.

Abb. 1: Wachstum des realen BIP in Deutschland und Berlin 1996 – 2010

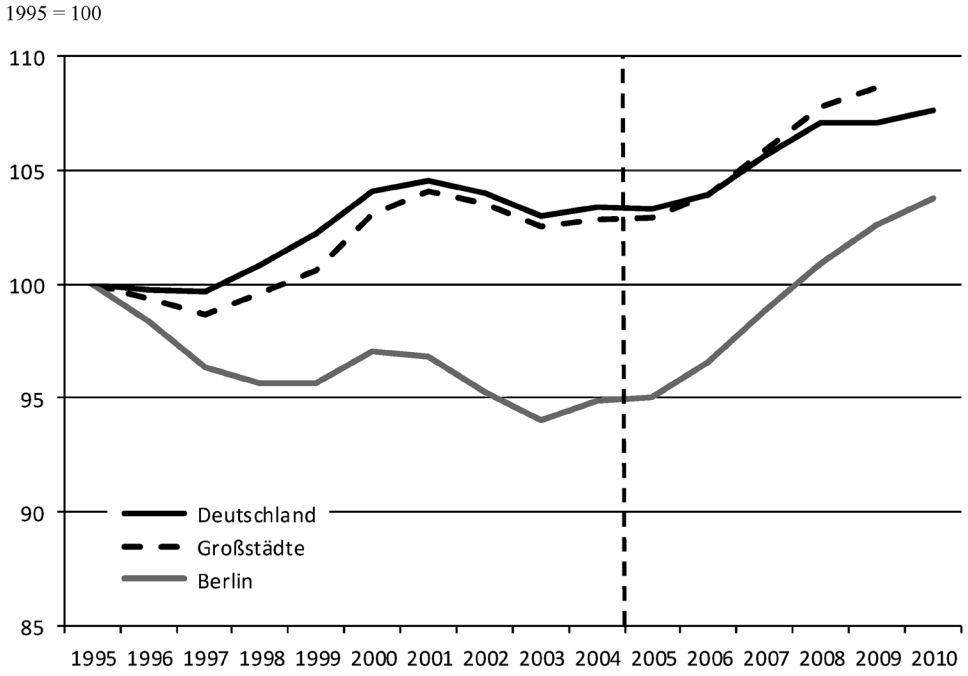


Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (o. J.). Eigene Berechnungen und Schätzungen.

Da zur Wirtschaftsleistung von Städten auch viele außerhalb des jeweiligen Stadtgebiets Wohnende beitragen, ist es – zumindest für Zwecke des regionalen Vergleichs – sinnvoll, das Wirtschaftsergebnis nicht nur auf die Bevölkerung, sondern auch auf die Zahl der innerhalb der Stadt Arbeitenden zu beziehen. Auf dieser Basis fällt der Vergleich für Berlin jedoch nicht viel besser aus. Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen der Stadt ist von 1995 bis 2004 kaum gewachsen (Abb. 4). Es war im Jahr 2004 um gut ein Zehntel niedriger als in Deutschland insgesamt und lag um ein Drittel unter dem Niveau Hamburgs. Mit der Benchmark Hamburg wird die Messlatte für Berlin zwar recht hoch gelegt, denn die Hansestadt gehört zu den Regionen, die am meisten von der Vereinigung Deutschlands profitiert und sich in den vergangenen 20 Jahren sehr dynamisch entwickelt haben (vgl. die Beiträge von Köller und Stiller in diesem Band). Aber auch gegenüber dem Durchschnitt der anderen deutschen Großstädte mit mehr als einer halben Million Einwohnern zeigt sich für Berlin kein grundsätzlich anderes Bild (vgl. Drescher-Bonny, Geppert et al. 2009: 31).

Eine sektoral differenzierende Analyse macht das grundlegende wirtschaftliche Problem Berlins deutlich: Prosperität und Wachstum von Regionen werden wesentlich

Abb. 2: Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Berlin und Deutschland 1995 – 2010

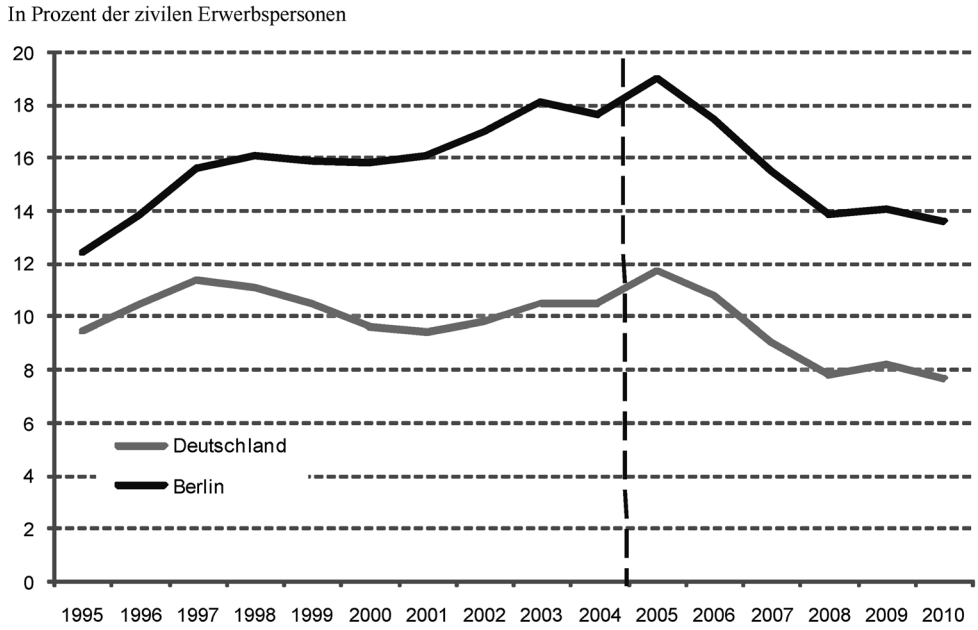


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (o. J.). Eigene Berechnungen und Schätzungen.

bestimmt von ihrem Marktanteil bei überregional gehandelten Waren und Diensten.[1] In diesem Bereich, dem keine Grenzen durch das lokale Nachfragepotenzial gesetzt sind, können die Regionen je nach Standortgunst ihre eigenen Spezialisierungsmuster und Wachstumspfade herausbilden. Sie stehen dabei aber unmittelbar im Wettbewerb miteinander um mobile Produktionsfaktoren. Branchen, die solche Leistungen erstellen, haben in Berlin einen Anteil an der Gesamtbeschäftigung von rund 40 Prozent, in den anderen drei Millionenstädten Deutschlands liegt er dagegen zwischen 54 und 58 Prozent (vgl. Drescher-Bonny, Geppert et al. 2009: 54). Die jahrzehntelange Abgeschiedenheit hat dazu geführt, dass die Position Berlins auf überregionalen Märkten zum Zeitpunkt der Vereinigung wesentlich schwächer war, als es der Größe der Stadt entsprach. Auch 15 Jahre nach der Beendigung der Teilung Deutschlands und Europas hatte sich daran noch nichts Wesentliches geändert. Die Schwäche in der überregionalen Konkurrenz wirkte sich stark dämpfend auf den gesamten Wirtschaftskreislauf der Stadt aus. Sie hatte gravierende Auswirkungen auf die Einkommens- und Beschäftigungssituation der Bevölkerung.

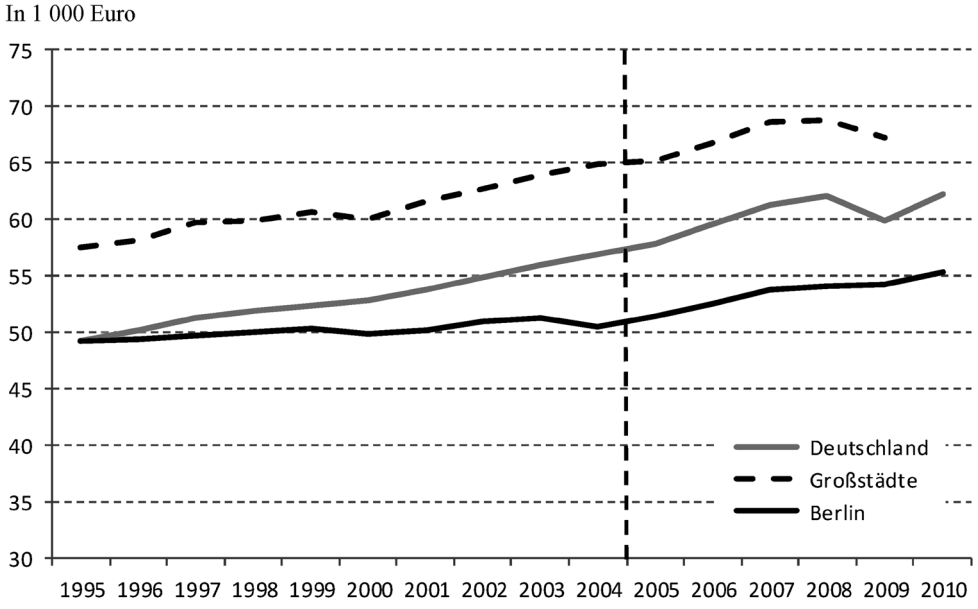
[1] Handelbare Güter werden v. a. in der Landwirtschaft, dem Bergbau, dem verarbeitenden, aber auch in vielen Dienstleistungsbranchen hergestellt (Drennan, Larsen et al. 2002; Porter 2003; Brenke, Eickelpasch et al. 2007; Jensen 2008). Allerdings weisen auch die „Exportsektoren" teilweise erhebliche Anteile intraregionalen Absatzes auf (Beyers 2005). Dies gilt v. a. für Beratungsdienste, bei denen ein Großteil der Standardleistungen im lokalen Rahmen ausgetauscht werden, während außergewöhnliche und hoch spezialisierte Leistungen meist über größere Distanzen gehandelt werden.

Abb. 3: Arbeitslosigkeit in Deutschland und Berlin



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (o. J.).

Abb. 4: Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in Deutschland und Berlin



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (o. J.). Eigene Berechnungen und Schätzungen.

2005 – Trendwende in der wirtschaftlichen Entwicklung

Die Phase der wirtschaftlichen Schrumpfung Berlins war auch geprägt von einem tiefgreifenden strukturellen Wandel. Lange Zeit überwogen dabei die negativen Effekte, die aus dem Abbau nicht mehr tragfähiger oder finanzierbarer Aktivitäten resultierten. Allein im verarbeitenden Gewerbe gingen von 1995 bis 2004 fast 65.000 Arbeitsplätze verloren. Etwa ab 2005 haben jedoch die expansiven Kräfte in der Wirtschaft Berlins die Oberhand gewonnen – und zwar wesentlich deutlicher, als das in Ostdeutschland insgesamt der Fall war. Die reale gesamtwirtschaftliche Leistung wuchs in Berlin von 2004 bis 2010 um rund 12 Prozent, und damit fast doppelt so schnell wie in Deutschland insgesamt (Abb. 1). Die Tatsache, dass die Wachstumsraten Berlins kontinuierlich über denen im nationalen Durchschnitt liegen, spricht dafür, dass die neue wirtschaftliche Dynamik der Stadt kein Intermezzo bleibt, sondern den Beginn eines nachhaltigen Wachstumsprozesses markiert, in dessen Verlauf Berlin seinen enormen Rückstand gegenüber anderen deutschen Großstädten und europäischen Metropolen verkleinert.[2]

Noch deutlicher als bei der wirtschaftlichen Leistung fiel die Trendwende bei der Beschäftigungsentwicklung in Berlin aus. Mit einem Zuwachs von 9,4 Prozent stieg die Zahl der Erwerbstätigen von 2004 bis 2010 mehr als doppelt so stark wie in Deutschland insgesamt (Abb. 2). Im Vergleich zwischen den deutschen Großstädten weist Berlin hinter Hamburg die zweitstärkste Beschäftigungsdynamik auf (vgl. Geppert, Gornig 2010: 8). Das stark erhöhte Angebot an Arbeitsplätzen in Berlin hätte eigentlich zu einer weitgehenden Angleichung der Arbeitslosenquoten zwischen Berlin und Deutschland führen müssen, tatsächlich hat sich die Differenz aber nur von gut 7 Prozentpunkten im Jahr 2004 auf knapp 6 Prozentpunkte 2010 verringert (Abb. 3). Dies bedeutet, dass auch die Zahl der Erwerbspersonen, d. h. die Nachfrage nach Arbeitsplätzen, in Berlin relativ stark gewachsen ist. Offensichtlich wird ein erheblicher Teil der neuen Arbeitsplätze durch Zuwanderer besetzt, während sich die Beschäftigungschancen der einheimischen Arbeitslosen, die häufig nur eine geringe Qualifikation aufweisen, kaum verbessern (Brenke 2010).

Im Zuge der kräftigen Steigerung der wirtschaftlichen Leistung in Berlin seit 2005 sind zwar auch das Pro-Kopf-Einkommen und die Produktivität gestiegen. Und anders als in den 10 Jahren zuvor ist der Rückstand Berlins bei diesen Größen gegenüber dem nationalen Durchschnitt und den anderen Großstädten nicht mehr gewachsen – er hat sich aber auch nicht wesentlich verringert (Abb. 4). Die gesamtwirtschaftliche Produktivität (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) war im Jahr 2010 – wie schon 2004 – in Berlin um fast 12 Prozent niedriger als in Deutschland insgesamt. Die in Europa, und vermutlich weltweit, einmalige Konstellation, dass die Hauptstadt bei Einkommen und Produktivität deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegt, ist im Wesentlichen historisch bedingt. Eine Rolle spielt aber auch die sich neu formierende Struktur der Berliner Wirtschaft. Die wirtschaftliche Dynamik der Stadt beruht z. T. auf der Expansion von Branchen, in denen Einkommen und Produktivität unter dem gesamtwirtschaftlichen

[2] Im Jahr 2010 war das Wachstum in Berlin schwächer als im nationalen Durchschnitt, dies war aber nur Reflex des extremen Einbruchs der Wirtschaftsaktivität in Deutschland insgesamt im Jahr zuvor. In Berlin hatten sich dagegen die Einbußen infolge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in engen Grenzen gehalten.

Durchschnitt liegen. Ein Beispiel dafür ist der Tourismussektor. Wichtiger noch als solche Branchenstruktureffekte dürfte sein, dass Berlin den typischen Entwicklungsbedingungen von Regionen unterliegt, die nach einer langen Durststrecke und einem radikalen Umbruch aufzuholen beginnen. Wachstum und ein neues wirtschaftliches Profil entstehen in solchen Fällen meist nicht aus der schnellen Ansiedlung großer hochproduktiver Unternehmen, sondern aus dem Sprießen vieler neuer Initiativen, die zu Beginn noch relativ wenig Ertrag abwerfen.

3 Bevölkerung

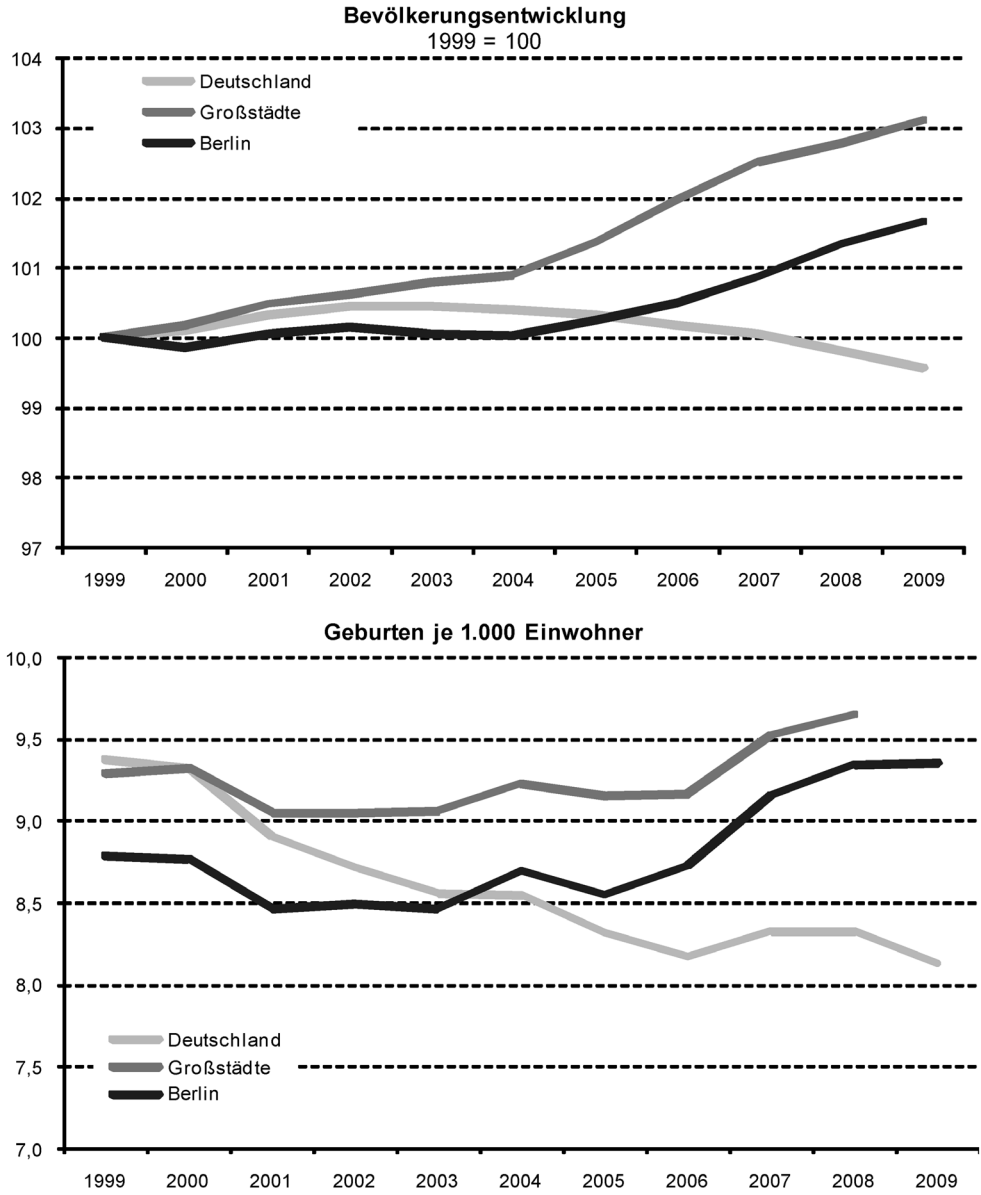
Die Einwohnerzahl Berlins ist in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre um 3 Prozent – rund 100.000 Personen – zurückgegangen. Ein wesentlicher Faktor war dabei die Wanderung ins Umland der Stadt, die für die meisten Berliner erst nach dem Fall der Mauer zu einer Option wurde. Der Höhepunkt dieses Suburbanisierungsprozesses wurde um die Jahrhundertwende erreicht. Seither hat sich der negative Wanderungssaldo Berlins gegenüber seinem Umland, dem „engeren Verflechtungsraum", von jährlich rund 30.000 auf deutlich weniger als 10.000 Einwohner verringert. Anders als im Durchschnitt der deutschen Großstädte verharrte die Einwohnerzahl Berlins aber zunächst auf dem Niveau vom Ende der 1990er Jahre. Erst als sich die Bevölkerungsdynamik der Großstädte generell erhöhte und die Wirtschaft Berlins zu wachsen begann, nahm auch die Einwohnerzahl der Stadt wieder zu (Abb. 5; vgl. auch Abb. 2 im Beitrag von Köller).

Ein wichtiger Grund dafür, dass die Großstädte entgegen dem allgemeinen Trend wachsen, ist offenbar, dass immer mehr junge Menschen das großstädtische Leben bevorzugen. Die Städte werden im Vergleich zu den übrigen Regionen jünger (vgl. Geppert, Gornig 2010). Am deutlichsten wird die Veränderung in der Wohnortpräferenz bei den 25- bis 30-Jährigen. In dieser Altersgruppe hat die Einwohnerzahl der großen Städte von 1999 bis 2009 um 13 Prozent zugenommen, während sie in den übrigen Regionen um mehr als 8 Prozent gesunken ist. In Berlin war der Zuwachs mit fast 15 Prozent etwas stärker als im Durchschnitt der Städte. Für die nächsthöhere Altersgruppe (30 bis 35 Jahre) zeigen sich ganz ähnliche Relationen zwischen den beiden Regionstypen, und Berlin entwickelt sich wiederum ähnlich wie der Durchschnitt der Großstädte.

Traditionell profitieren die Städte von der Zuwanderung junger Menschen, die eine weiterführende Ausbildung absolvieren wollen, und der Anteil derjenigen, die eine solche Ausbildung anstreben, nimmt nach wie vor zu. Relativ neu ist aber, dass immer mehr dieser Menschen nach Abschluss der Ausbildung in den großen Städten bleiben (oder erst dorthin ziehen) und auch Familien gründen. Dies zeigt sich bei der Geburtenentwicklung. Während in Deutschland insgesamt die Zahl der Geburten von 1999 bis 2008 abgenommen hat, ist sie in den Großstädten gestiegen. Berlin ist diesem Trend gefolgt und hat in den letzten Jahren sogar seinen Rückstand gegenüber dem Durchschnitt der Städte deutlich verringert (Abb. 5, unterer Teil).[3]

[3] Eine Differenzierung nach Deutschen und Ausländern zeigt, dass die hier dargestellten Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung nicht durch Immigration oder das Verhalten von ausländischen Bürgern getrieben sind. Sie resultieren vielmehr aus Veränderungen bei den einheimischen Deutschen.

Abb. 5: Kennziffern zur Bevölkerungsentwicklung



Großstädte = kreisfreie Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern.

Durch Eingemeindungen hat sich die Einwohnerzahl Dresdens und Leipzigs 1999 deutlich erhöht. Die hier dargestellten Zeitreihen zur Bevölkerungsentwicklung beginnen daher erst mit diesem Jahr. Ein Vergleich mit den Jahren vor 1999 wäre durch den Niveausprung gestört.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (o. J.). Eigene Berechnungen.

In welchem Zusammenhang steht die Bevölkerung mit der wirtschaftlichen Entwicklung? Ohne Zweifel werden gut ausgebildete Menschen, die generell räumlich mobiler sind als weniger Qualifizierte, von prosperierenden Regionen angezogen. Dies erklärt beispielsweise die starken Bevölkerungsgewinne Münchens. Allerdings erscheint eine Sichtweise, die allein unternehmerische Standortentscheidungen ins Zentrum rückt und die Beschäftigung sowie die Bevölkerung als davon abgeleitete Größen behandelt, immer weniger gerechtfertigt. Je knapper gut ausgebildete Menschen in der Wissensgesellschaft werden, umso eher können sie sich von der Sogwirkung des regionalen Arbeitsplatzangebots lösen. Es gibt empirische Belege dafür, dass hoch Qualifizierte sich bei ihrer Wohnortwahl inzwischen z. T. autonom verhalten (vgl. Markusen, Schrock 2006; Glaeser, Gottlieb 2006; Borck 2007). Das spezifische Angebot an öffentlichen Gütern wie Bildung und Kultur, die vielfältigen privaten und beruflichen Kontaktmöglichkeiten sowie das städtische Leben ziehen v. a. jüngere gut gebildete und an beruflichem Erfolg orientierte Menschen an (vgl. Moretti 2004; Yankow 2006). Viele Unternehmen, die solche Beschäftigte suchen, folgen dieser Entwicklung mit ihren Standortentscheidungen.

Sicher sind beide Wirkungsrichtungen von Bedeutung: Unternehmen ziehen Menschen an und Menschen ziehen Unternehmen an. Während Berlin in Bezug auf die erste noch einen großen Rückstand aufzuholen hat, gehört es bei der zweiten, die in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird, schon zu den bevorzugten Standorten in Deutschland.

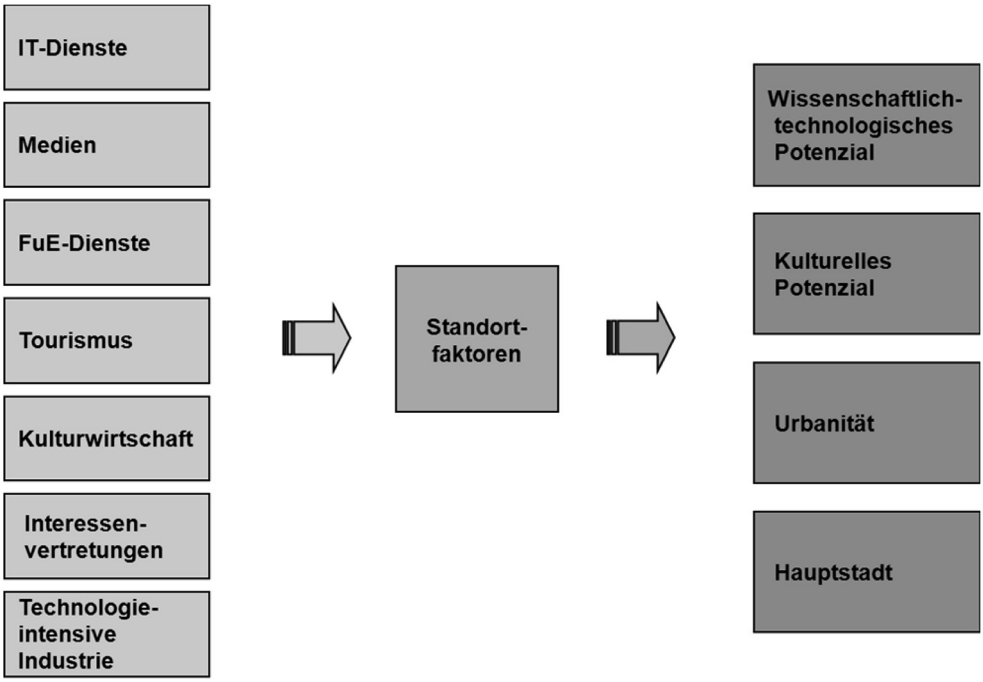
Der recht eindeutige Befund, dass Berlin gut ausgebildete Menschen anzieht, obwohl die Stadt mit ihrem Arbeitsplatzangebot und ihrem Einkommensniveau bei Weitem noch nicht an andere deutsche Metropolen heranreicht (Geppert, Gornig 2010), bestätigt die oben zitierten Forschungsergebnisse zur Wohnortwahl Hochqualifizierter und weist so über Berlin hinaus. Neben den üblichen unternehmensbezogenen Standortfaktoren wird der regionale Wettbewerb immer mehr auch über Lebensqualität – im Sinn von *amenities* – ausgetragen. Dieser Faktor wird noch erheblich an Gewicht gewinnen, da die Marktmacht gut Ausgebildeter auf dem Arbeitsmarkt bei fortschreitender Strukturverschiebung hin zur Wissensgesellschaft und bei anhaltendem demographischen Wandel deutlich zunehmen wird.

4 Standortpotenziale

Hinweise darauf, wo die Entwicklungspotenziale Berlins im Wettbewerb mit den anderen großstädtischen Standorten in Deutschland und Europa liegen, ergeben sich zum einen aus Befragungen von wirtschaftlichen Akteuren, insbesondere von Unternehmen. Dabei wird immer wieder auf Hochschulen und Forschungseinrichtungen, ein kreatives und innovatives Milieu, urbane Lebensqualität und die Nähe zu politischen Entscheidungsträgern als Potenzialfaktoren Berlins verwiesen (vgl. Drescher-Bonny, Geppert et al. 2009: 111 ff.; McKinsey Berlin 2010; Prognos 2010; OECD 2010). Zum anderen können aber auch aus der Beobachtung aktueller Trends Schlussfolgerungen bzgl. der künftigen Entwicklung gezogen werden. Vor dem Hintergrund des bisher relativ geringen Markanteils Berlins im überregionalen Waren- und Dienstleistungshandel wurde anhand der Beschäftigungsentwicklung untersucht, bei

welchen „Export"sektoren Berlin bereits eine relativ starke Position und/oder eine hohe Dynamik aufweist.[4] Bei einer Reihe von Branchen im Bereich der überregionalen Unternehmensdienste holt Berlin gegenüber den anderen deutschen Großstädten seit Ende der 1990er Jahre auf. Dies gilt ganz ausgeprägt für Informationstechnologie und Werbung. Bei privaten Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen hat Berlin seinen Beschäftigtenanteil Ende der 1990er Jahre deutlich verbessert und behauptet seither seine starke Position. Ähnliches gilt für einige technologieintensive Industriebranchen wie die Medizintechnik und die Biotechnologie (vgl. Deutsche Bank Research 2011).

Abb. 6: Dynamische Branchen und Potenzialfaktoren Berlins



Quelle: Eigene Darstellung

In zwei Teilbereichen der überregionalen Konsumdienste – Medien und Tourismus – weitet Berlin seine Anteile an der Beschäftigung aller Großstädte stetig aus. Im Fall der Tourismuswirtschaft ist bereits eine deutliche Spezialisierung der Stadt zu beobachten. Zu diesem Querschnittsbereich werden hier neben dem Gastgewerbe auch kulturelle Dienste gezählt. Das Kulturangebot Berlins wird zu einem erheblichen Teil von Touristen in Anspruch genommen. Für viele Besucher ist es sogar der Hauptgrund, die Stadt zu besuchen (DIW Berlin 1992; Frank et al. 2002). Im Mediensektor nimmt Berlin bisher nur in der Filmwirtschaft eine starke Position ein, Verlage sowie Rundfunk und Fernsehen haben dagegen keine besonders hohen Beschäftigtenanteile in der Hauptstadt.

[4] Datenbasis ist dabei die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit.

Bestätigt werden alle diese auf Branchen bezogenen Ergebnisse durch eine Analyse der Beschäftigungsentwicklung nach Berufen. Berlin holt im Bereich höher qualifizierter Tätigkeiten gegenüber den anderen deutschen Großstädten deutlich auf (vgl. Brenke 2010).

Für die Investitions- und Standortentscheidungen der Branchen, die sich in den vergangenen 10 bis 15 Jahren in Berlin dynamisch entwickelt haben, sind offenbar Faktoren von Bedeutung, über die die Stadt in hohem Maß verfügt. Die Zusammenführung der Informationen über die Standortanforderungen dieser Branchen mit den Einschätzungen zu den Potenzialfaktoren Berlins lässt vier Säulen erkennen, auf denen die Stadt ein neues wirtschaftliches Profil und ein solides Wachstum aufbauen kann: Wissenschaft und Technologie, Kultur, Urbanität, Politiknähe (Abb. 6).

Die Beobachtung der tatsächlichen Entwicklung einzelner Branchen wird hier – neben der Erhebung subjektiver Bewertungen von Akteuren – als Verfahren der Entdeckung regionaler Wachstumspotenziale genutzt. Damit ist indes in keiner Weise gesagt, dass der Kreis der wachstumsstarken Branchen exakt so bestehen bleiben wird. Vielmehr dürften sich in den kommenden Jahren – auch unter dem Einfluss der wirtschaftspolitischen Schwerpunktsetzungen Berlins – weitere Branchen in den Vordergrund schieben, die sich bisher noch nicht als dynamisch gezeigt haben. Auch dies werden aber Branchen sein, die an die hier identifizierten wesentlichen Potenzialfaktoren Berlins anknüpfen.

5 Strategien

Reaktionen der Politik

Die Entwicklungsstrategien der Berliner Stadtpolitik in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung waren geprägt durch die hohen Wachstumserwartungen für die Stadt und die Stadtregion. Diese bezogen sich sowohl auf die Verbesserung der Wirtschaftskraft als auch die Erhöhung der Bevölkerungszahl. Die Stadtpolitik befasste sich demnach v. a. mit der Entwicklung von Strategien zur Bewältigung des erwarteten ökonomischen und demographischen Wachstums.

Eine zentrale Bühne der Stadtpolitik war das sog. Stadtforum (vgl. Fassbinder 1994). Es wurde als institutionalisiertes Diskussionsforum mit einer festen Mitgliederzahl und Organisationsstruktur von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz eingerichtet. Alle wesentlichen Akteursgruppen aus Politik, Gesellschaft und Wirtschaft waren daran beteiligt.

Niederschlag fanden die Diskussionen im Stadtforum (1991 bis 1996) v. a. in der Ausgestaltung des neuen gesamtstädtischen Flächennutzungsplans für Berlin. Aus wirtschaftlicher Sicht ging es dabei insbesondere um die Sicherung von Gewerbeflächen und die Schaffung von Expansionsräumen für die erwartete Wachstum der Büroflächennachfrage. Für das Land Brandenburg wurde ein räumliches Entwicklungskonzept der dezentralen Konzentration entworfen, welches die Wachstumsüberschüsse der Metropole Berlin weit ins Hinterland lenken sollten. Daneben wurden regionale wie überregionale Infrastrukturprojekte wie der gemeinsame Großflughafen angestoßen.

Als dann allerdings das angenommene Wirtschaftswachstum und spürbare Bevölkerungszunahme für Berlin und Brandenburg ausblieben, fehlte den meisten Konzepten der Nährboden. Eine Reaktion der Stadtpolitik fand dennoch nicht statt. Das Stadtforum wurde auf eine lockere Kolloquiumsreihe reduziert. Die Ideen des Berliner Flächennutzungsplans und das Konzept der dezentralen Konzentration in Brandenburg wirkten fort. Über Jahre hinweg schien die Politik gelähmt, um auf die immer schlechter werdenden wirtschaftlichen Rahmendaten zu antworten. Sie war vielmehr mit sich selbst und ihren Problemen wie dem Bankenskandal oder dem Scheitern der Länderfusion beschäftigt.

Die Verantwortung der Stadtpolitik für die wirtschaftliche Entwicklung Berlins trat erst nach der Jahrtausendwende wieder stärker in den Vordergrund (vgl. Gornig 2009). Sie war verbunden mit einer instrumentellen wie institutionellen Modernisierung der Stadtpolitik. Aus unserer Sicht kann dieser Politikwechsel an der Arbeit der 2003 eingesetzten Enquete-Kommission des Berliner Abgeordnetenhauses Zukunft Berlin und der parallelen Entwicklung einer breitgefächerten Wachstumsinitiative festgemacht werden. Eine Folge der Enquete-Kommission war dabei die Entwicklung einer fokussierten Clusterpolitik. Sie wird im nächsten Abschnitt am Beispiel der Innovationspolitik dargestellt. Die Wachstumsinitiative wiederum steht für die Entstehung neuer Allianzen zwischen Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Politik. Das Ergebnis solcher Allianzen wird hier am Beispiel der Entwicklung eines Masterplans Industriestadt Berlin aufgezeigt.

Clusterbildung in der Berliner Innovationspolitik

Ein wesentlicher Anstoß zur stärkeren Fokussierung der Wirtschaftspolitik in Berlin ging von der Enquete-Kommission des Abgeordnetenhauses Zukunft Berlin aus. Im Bericht der Kommission wurde eine stärkere Konzentration der Förderaktivitäten Berlins hin auf Wachstumsfelder, in denen die Stadt besondere Entwicklungschancen besitzt, gefordert. Bei der Ableitung solcher Wachstumsfelder stützte sich der Berliner Senat wesentlich auf die wissenschaftlichen Ergebnisse der „BerlinStudie". In ihr wurden unter dem Motto „Stadt des Wissens" insbesondere mögliche Wachstumspotenziale der Dienstleistungswirtschaft in Berlin aufgezeigt. Als Leitlinien der Innovationspolitik in Berlin gelten seit 2005 drei Zielcluster (vgl. SenWTF, SenIAS 2010):

- Gesundheitswirtschaft
- Kommunikation/Medien/Kultur
- Verkehr und Mobilität

Der Kernbereich des Zielclusters Gesundheitswirtschaft ist die ambulante und stationäre Versorgung. Besonderes Merkmal des Standorts Berlin ist dabei die Charité, in der die Universitätsmedizin der Stadt gebündelt ist. Sie ist die mit Abstand größte Einrichtung ihrer Art in Deutschland. Wesentlicher Teil des Clusters sind auch die sog. Health Care Industries wie die Pharmazie, Medizin- und Gerontotechnik sowie Bio- und Gentechnologie. Berlin besitzt hier bedeutende wirtschaftlich-technische Anknüpfungspotenziale sowohl durch die Niederlassungen zweier großer Pharmakonzerne als auch über eine Reihe privater und öffentlicher Forschungseinrichtungen. Als

Nachbarbereiche werden zudem gesundheitsbezogene Dienstleitungen aus Feldern wie Tourismus, Wellness, Ernährung im Cluster berücksichtigt.

Das Zielcluster Kommunikation/Medien/Kultur beginnt bei den eher hardwareorientierten Bereichen EDV und IKT und erreicht über die Softwaredienstleister und die Medienbereiche die Musik-, Kunst- und Kulturszene. Innerhalb des Clusters setzt Berlin insbesondere bei der Internetsoftware, dem Werbe- und Designbereich und der Filmwirtschaft Akzente. Dabei sind die meisten großen Unternehmen der betreffenden Branchen aktiv. Vor allem aber sind es die vielen freischaffenden Künstler und die großen staatlichen Kulturbetriebe, die das Cluster in Berlin prägen und die überregionale Ausstrahlung bestimmen.

Die Verkehrsträgerbereiche Schiene und Straße sowie der Luft- und Raumfahrzeugbau bilden den einen Teil des Zielclusters Verkehr und Mobilität. Die Region Berlin-Brandenburg zählt dabei im Bereich Bahntechnik zu einem der großen europäischen Standorte. Im Straßen- sowie im Luft- und Raumfahrzeugbau sind andere Standorte in Deutschland stärker profiliert. In einigen Marktsegmenten allerdings, wie der Herstellung von Motorädern oder Kleinsatelliten, nimmt die Region europaweit eine führende Position ein. Neben den klassisch nach Verkehrsträgern gegliederten Bereichen sind im Zielcluster auch die Verkehrstelematik und die Logistikdienstleistungen vertreten. Profilbildend für die Region sind hier insbesondere Forschungseinrichtungen.

Die Maßnahmen der Innovationspolitik umfassen direkte Unterstützungen für einzelne Technologien, aber auch die Hilfestellungen bei der Vernetzung der Akteure und der Profilierung in der Außenwirkung (vgl. PricewaterhouseCoopers 2009). Für die Umsetzung der Maßnahmen sind in Berlin insbesondere die Technologiestiftung, Partner Berlin und die Investitionsbank Berlin zuständig, im Nachbarland ist es die ZukunftsAgentur Brandenburg gemeinsam mit der Investitionsbank des Landes Brandenburg.

Die Koordinierung der Maßnahmen erfolgt in den Zielclustern unterschiedlich. Für den Bereich Gesundheitswirtschaft haben Berlin und Brandenburg einen länder- und ressortübergreifenden Masterplan entwickelt und 2007 verabschiedet (vgl. Senatskanzlei Berlin, Staatskanzlei Brandenburg 2007). In diesem Plan werden auf der Basis eines Leitbildes für die Gesundheitsregion Berlin-Brandenburg 12 strategische Handlungsfelder definiert. Im Rahmen der Handlungsfelder werden die Ziele festgelegt und mögliche Maßnahmen und Beteiligte beschrieben.

Im Zielcluster Kommunikation/Medien/Kultur war in Berlin zunächst ein Lenkungskreis bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft aktiv. Mittlerweile wird das Cluster im Rahmen der Landesinitiative Projekt Zukunft betreut (vgl. SenWTF 2010). Die ressort- und länderübergreifende Abstimmung erfolgt nicht formal institutionalisiert, sondern eher am Einzelfall orientiert.

Stärker auf die Region Berlin-Brandenburg ausgerichtet ist wiederum das Zielcluster Verkehr und Mobilität. Die Maßnahmenorganisation wird allerdings i. d. R. sektoral vorgenommen (vgl. SenWTF, SenIAS 2010). Genutzt werden dabei die verschiedenen

Netzwerke des Clusters wie die Aerospace Alliance, Raumfahrtinitiative Kleinsatelliten, TelematicsPro etc. Es gibt aber auch sektorübergreifende Aktivitäten. Ein aktuelles Beispiel ist die Initiative Modellregion Elektromobilität Berlin-Potsdam. Dabei geht es insbesondere um die Entwicklung gemeinsamer Konzepte von Hardware (Automobil-, Bahntechnik) und Software (Telematik, Logistik).

Die 2005 eingeleitete Umstrukturierung der Innovationspolitik in Berlin scheint insgesamt tatsächlich zu einer Bündelung der Maßnahmen geführt zu haben (vgl. Drescher-Bonny, Geppert et al. 2009). So sind grundsätzlich die Clusterinitiativen Nordrhein-Westfalens oder Bayerns sehr viel breiter aufgestellt. Allerdings handelt es sich hier um Bundesländer mit unterschiedlichen regionalen Schwerpunkten. Aber auch wenn man einzelne Standorte wie Köln oder München herausgreift, scheint die Clusterbildung offener zu sein. Dies gilt insbesondere auch für die beiden auf der institutionellen Ebene mit Berlin leichter vergleichbaren Stadtstaaten Hamburg und Wien. Die Innovationsförderkonzepte von Hamburg und Wien schließen zunächst weitgehend die Berliner Zielcluster mit ein. Darüber hinaus werden regionale wie thematische Schwerpunktbereiche wie China oder Humankapital ausgearbeitet.

Betrachtet man die Berliner Innovationspolitik im Zeitablauf, so finden sich nach der Konzentrationsphase zur Mitte der 2010er Jahre mittlerweile auch in Berlin wieder zunehmende Ausdifferenzierungstendenzen. So weist die aktuelle Förderkulisse etliche Initiativen der Innovationspolitik außerhalb der drei Zielcluster auf (vgl. SenWTF, SenIAS 2010). Hierzu zählen die sog. Kompetenzfelder optische Technologien/ Mikrosystemtechnik und Energietechnik sowie die Innovationsfelder Umweltwirtschaft und Wasser.

Inwieweit nun die Berliner Innovationspolitik mit ihren drei Zielclustern erfolgreich war, ist nur sehr schwer einzuschätzen. Die Zuordnung von Erfolgsfaktoren beispielsweise zur wirtschaftlichen Dynamik ist aufgrund statistischer Probleme häufig nicht möglich. Noch schwieriger ist es, bestimmte Erfolge oder Misserfolge kausal auf den Einfluss der Innovationspolitik zurückzuführen. Soweit Einschätzungen vorliegen (z. B. Drescher-Bonny, Geppert et al. 2009; Gornig, Mundelius 2011), weisen sie darauf hin, dass sich Berlin in den drei Zielclustern gut behauptet hat und in den letzten Jahren auch von ihnen mehr Wachstumsimpulse auf die Stadt insgesamt ausgingen, als das noch Anfang des Jahrzehnts der Fall war.

Entwicklung des Masterplans Industriestadt Berlin

Nachdem auch im Anschluss an den Regierungsumzug keine Anzeichen für eine durchgreifende Verbesserung der Wirtschaftskraft in Berlin zu erkennen waren, schien man sich vielerorts in der Stadt mit der wirtschaftlichen Misere arrangieren zu wollen. Symptomatisch hierfür ist sicherlich die Beschreibung der Situation in Berlin mit den Eigenschaften „arm aber sexy". Um der einsetzenden Lethargie entgegenzuwirken, formierten sich zunächst die verschiedenen Wirtschaftsverbände in Berlin. Die Präsidenten der Vereinigung der Unternehmensverbände, der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer und des Bauindustrieverbandes entwarfen hierzu 2004 gemeinsam mit dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Frauen eine Wachstumsinitiative für Berlin.

Die Wachstumsinitiative Berlin 2004–2014 sah ihre Aufgabe zunächst v. a. darin, aufzurütteln und mögliche ökonomische Entwicklungschancen der Stadt aufzuzeigen. Die Kernbotschaften wurden dabei mit Leitsätzen zur Internationalität, zur Innovationsfähigkeit, zur Ost-West-Metropole, zum Kunst-, Kultur- und Tourismuscluster oder mit dem Motto „junge Hauptstadt" umrissen (vgl. Amsinck, Elsholtz et al. 2004). Substanzielle strategische Maßnahmen wurden kaum ins Auge gefasst. Lediglich beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur konnte man sich auf konkrete Forderungen einigen. Ansonsten dominierten eher allgemeine strategische Handlungsansätze wie die Forderung nach einer effizienteren und weltoffeneren öffentlichen Verwaltung in Berlin.

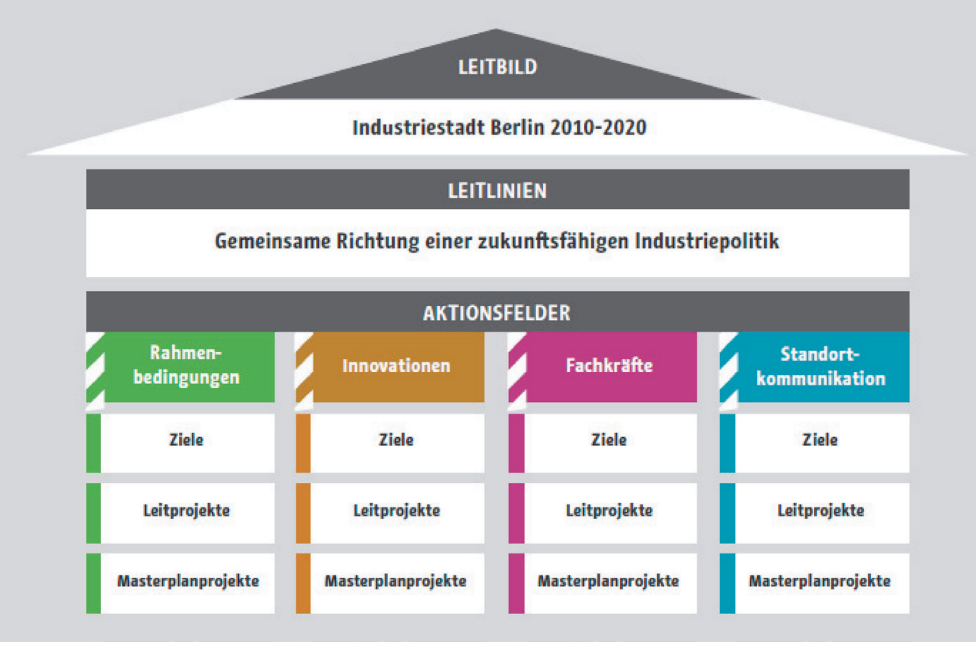
Es blieb allerdings nicht bei diesem einmaligen Anstoß. Entsprechend der selbst gesteckten Notwendigkeit der Evaluation der Wachstumsinitiative entwickelte diese sich in der Folge weiter. Zum einen erweiterte sich der Initiativkreis. Neben der Politik und den Wirtschaftsverbänden waren nun auch die Gewerkschaften Teil der konzertierten Aktion. Zum anderen erhielt die Initiative eine wesentliche inhaltliche Konkretisierung durch ihre Fokussierung auf die Industrie. 2007 wurde die weiterentwickelte Strategie der Wachstumsinitiative Berlin 2004–2014 unter dem Leitgedanken „Berliner Industrie – modern, innovativ und Motor für wirtschaftliches Wachstum" vorgestellt (VUV et al. 2007). Das Ziel war es, Handlungsfelder einer künftigen Industriepolitik in Berlin zu skizzieren. Als prioritär wurden folgende Felder benannt:

- Dialog von Industrie und Wissenschaft intensivieren
- Regionale Wertschöpfungsketten stärken
- Fachkräfte und Nachwuchs sichern
- Verwaltung als Dienstleister entwickeln
- Ansiedlungsbedingungen verbessern
- Verkehrsinfrastruktur weiter verbessern
- Industrieflächensicherung stärken
- Wirtschaftsförderung überregional koordinieren
- Industrie im Stadtmarketing platzieren

Parallel wurde eine wissenschaftliche Begleitung der Wachstumsinitiative über die Hans-Böckler-Stiftung organisiert. Durch international vergleichende Analysen sollten insbesondere Hinweise auf die künftigen Standortanforderungen der Industrie und auf die Positionierung der Berliner Industrie gewonnen werden (vgl. Drescher-Bonny, Geppert et al. 2009). Die Wachstumsinitiative fühlte sich durch die Forschungsergebnisse in ihrer Einschätzung bestärkt, dass Industrie in Berlin Zukunft hat. Um die Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Wachstumsinitiative voranzutreiben, wurde eine Konkretisierung der Handlungsoptionen angestrebt. Ähnlich wie in Hamburg sollte ein Masterplan für die Industrieentwicklung erarbeitet werden. Neben der Maßnahmenkonkretisierung wurde eine zentrale Aufgabe des Masterplans Industriestadt Berlin insbesondere auch darin gesehen, die Einbindung der anderen Senatsverwaltungen in die Industriepolitik zu befördern (vgl. Decision Institute, Kearney 2010).

Im Mai 2010 wurde der Masterplan Industriestadt Berlin vom Netzwerk Industriepolitik, das im Wesentlichen aus den Mitgliedern der Wachstumsinitiative besteht, verabschiedet. Im Juli wurde es per Senatsbeschluss zur Strategie für die Wirtschaftspolitik in Berlin erklärt. Der Masterplan beschreibt dabei ausgehend von dem Leitbild Industriestadt zunächst die Leitlinien der gemeinsamen Industriepolitik der Stadt 2010 bis 2020 (vgl. Abb. 7). Aus den Leitlinien wurden die vier Aktionsfelder Rahmenbedingungen, Innovationen, Fachkräfte und Standortkommunikation abgeleitet. Für jedes Aktionsfeld werden spezifische Ziele definiert und jedem Aktionsfeld werden konkrete Projekte zugeordnet.

Abb. 7: Struktur des Masterplans Industriestadt Berlin



Quelle: Decision Institute, Kearney (2010)

Die insgesamt 12 prioritären Leitprojekte und 22 Masterplanprojekte betreten allerdings inhaltlich nicht unbedingt immer Neuland. In vielen Fällen scheinen häufig die Projekte schon seit längerem geplant. Der Masterplan hilft in diesen Fällen wohl nur, sie rascher umzusetzen. So ist im Aktionsfeld Standortkommunikation vorgesehen, durch offensive Ansiedlungspolitik bekannte Lücken in den regionalen Wertschöpfungsketten zu schließen. Verantwortlich ist hier die Wirtschaftsförderungsagentur Berlin Partner. Im Bereich Fachkräfte sollen Unterrichtsmodule für die Sekundarschulen in Kooperation mit Industrieunternehmen entwickelt werden. Verantwortlich ist hier die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Im Aktionsfeld Innovation ist u. a. die Entwicklung einer Internetplattform für den Technologietransfer vorgesehen. Verantwortlich ist hier die TSB Innovationsagentur. Im Aktionsfeld Rahmenbedingungen geht

es u. a. um die Verbesserung der Versorgung von Industriebetrieben mit Risikokapital. In einem Masterplanprojekt soll dazu die Gründung eines Wagniskapital-Dachfonds Berlin geprüft werden. Verantwortlich ist hier die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen.

Die Umsetzung des Masterplans unterliegt einem Controlling. Die Kontrollaufgabe obliegt in erster Linie dem Netzwerk Industriepolitik, das zu diesem Zweck eine Lenkungs- und Projektgruppe bestellt. Darüber hinaus wird die Arbeit durch eine Geschäftsstelle bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen unterstützt. Bei Querschnittsaufgaben kann zudem der beim Regierenden Bürgermeister angesiedelte Steuerungskreis Industriepolitik aktiv werden (vgl. Decision Institute, Kearney 2010).

Verzichtet wurde dagegen auf eine Vereinbarung zur verbindlichen Evaluierung des Masterplans. Eine Verantwortung dafür, ob also nicht nur die Projekte umgesetzt werden, sondern ob sie auch tatsächlich zu einer Stärkung des Industriestandortes Berlin führen, wollten die Initiatoren nicht übernehmen. Es besteht daher die Gefahr, dass letztlich der Masterplan nur als Handlungsnachwachweis verwendet wird und eine nachhaltige Verbesserung der industriellen Entwicklungsbedingungen unterbleibt. Als besonderes Umsetzungsproblem könnte sich zudem erweisen, dass anders als beispielsweise beim Masterplan Gesundheitsregion auf eine Abstimmung mit den Konzepten im Nachbarland Brandenburg verzichtet wurde. Gefahren des Subventionswettbewerbs sind damit nicht gebannt.

Unabhängig davon kann aus heutiger Sicht festgestellt werden, dass offenbar die Wachstumsinitiative und der daraus entstandene Masterplan einen Wendepunkt in der Wahrnehmung der Wirtschaft und insbesondere der Industrie in der Stadt markiert. Die Industrie als zentraler Partner bei der Überwindung der Schwächen Berlins in der Wirtschaftskraft scheint wieder konsensfähig. Ein Beispiel hierfür sind die Überlegungen zur Nachnutzung der mit der Eröffnung des neuen Großflughafens Berlin-Brandenburg-International verfügbaren Flächen des Flughafens Tegel. Im Masterplan ist die Erzielung einer industriellen Nachnutzung für den Flughafen Tegel als Leitprojekt definiert. Dabei geht es sowohl um die Schaffung planungsrechtlicher Voraussetzungen als auch die Installierung eines Entwicklungsträgers. Verantwortlich ist in diesem Falle die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.

6 Fazit

Die Politik reagierte – wenn auch zeitlich verzögert und angestoßen von anderen gesellschaftlichen Gruppen wie Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften – auf die ökonomische Entwicklung. Dies kann anhand der dargestellten quantitativen Ergebnisse zur wirtschaftlichen Entwicklung Berlins und der Einschätzungen zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen in der Stadt recht gut belegt werden. Ohne Zweifel wäre es aber noch interessanter, auch die umgekehrte Frage zu stellen, ob die Stadtpolitik die wirtschaftliche Entwicklung positiv oder negativ beeinflusst hat. In vielen vergleichenden Studien – zuletzt u. a. Döring, Blume et al. 2008 – wird der Einfluss der regionalen Politik auf die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung der Regionen eher als gering eingeschätzt. Lediglich indirekt sei über die Veränderung zentraler Standortfaktoren wie des Sozial-

und Humankapitals langfristig eine signifikante Einflussnahme statistisch nachweisbar. Eine Fallstudie, wie hier vorgelegt, kann ein solches Ergebnis allerdings weder bestätigen noch wiederlegen. Es können lediglich außerhalb von statistischer Signifikanz Hinweise gegeben werden auf mögliche Auswirkungen des politischen Handelns der Region auf den ökonomischen Erfolg oder Misserfolg.

Fragt man die Verantwortlichen selbst, so wird gerne auf die Ansiedlungserfolge Berlins verwiesen. Die Politik habe wesentlich zu solchen Standortentscheidungen für Berlin beigetragen, etwa die Verlegung der Deutschlandzentrale des Pharmakonzerns Pfizer, die Zusammenführung der Finanz- und Personaldienstleistungen von BASF oder der Umzug der BILD-Redaktion im Springer Verlag. Allerdings lassen sich ebenso Standortscheidungen gegen Berlin finden, die durchaus auch Ausdruck politischer Aktivitäten sein können. So hat einer der führenden Solarhersteller Q-Cells SE seinen Standort in Berlin aufgegeben und BMW hat sich bei der Prüfung verschiedener neuer Produktionsstandorte gegen Berlin entschieden. Als Beleg für den Einfluss der Wirtschaftspolitik lassen sich solche anekdotischen Unternehmensbeispiele weder im positiven noch im negativen Sinn nutzen.

Dennoch, Berlin gilt wieder als „in". Dass dies so ist, hat auch mit Stadtpolitik zu tun. Trotz prekärer Haushaltlage hat die Stadt ihre zentralen Standortmerkmale Kultur, Bildung und Forschung profiliert oder zumindest gesichert. Gleichzeitig haben viele Aktivitäten stattgefunden, die zu einer Verbesserung des Images Berlins als Wohn-, aber auch als Wirtschaftsstandort beigetragen haben. Beispielhaft für solche Aktivitäten sind die Unterstützungen für die Fashion und Music Week oder die Initiative E-Mobility. Der direkte Beitrag zur Wirtschaftsleistung Berlins mag dabei gering sein. Aber durch solche Aktivitäten kommen interessierte aktive Menschen in die Stadt. Und dieses Humankapitalpotenzial war es auch – so unsere Überzeugung –, das die wirtschaftliche Trendwende in Berlin seit 2005 begründet hat.

Die Neuorientierung der Berliner Politik ist in jedem Fall als eine Reaktion auf die ökonomische Krise anzusehen, die wiederum unmittelbar Folge des nach der Vereinigung einsetzenden Wettbewerbs war. Die zeitliche Verzögerung der Reaktion selbst ist dabei zunächst auf die makroökonomisch günstigen Rahmenbedingungen Anfang der 1990er Jahre zurückzuführen. Erst als die ökonomische Situation mehr und mehr aussichtslos erschien, konnte sich auch ein Konsens für eine Neuausrichtung der Stadtpolitik durchsetzen. Die Neuausrichtung selbst nahm ebenfalls eine erhebliche Zeit in Anspruch.

Literatur

Amsinck, C.; Elsholtz, T.; Reus, O. (2004): Berlin 2004–2014. Eine Wachstumsinitiative. Berlin.

Beyers, W. B. (2005): Services and the Changing Economic Base of Regions in the United States. In: The Service Industries Journal 25 (4), 461-476.

Borck, R. (2007): Consumption and Social Life in Cities: Evidence from Germany. In: Urban Studies 44 (11), 2105-2121. Brenke, K. (2010): Berliner Wirtschaft: Nach langem Schrumpfen auf einem Wachstumspfad. Wochenbericht des DIW 32. Berlin

Brenke, K.; Eickelpasch, A.; Geppert, K.; Gornig, M. (2007): Beschäftigungspotenziale in ostdeutschen Dienstleistungsmärkten. In: Politikberatung kompakt. DIW 30. Berlin.

Brenke, K.; Geppert, K. (1992): Die Wirtschaft im Raum Berlin. In: Moser, H. (Hrsg.): Berlin-Report. Eine Wirtschaft im Aufschwung. Wiesbaden.

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (o. J.): Arbeitslose und Unterbeschäftigung. www.statistik.arbeitsagentur.de

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (o. J.): Beschäftigungsstatistik. www.statistik.arbeitsagentur.de

Decision Institute; Kearney, A. T. (2010): Masterplan Industrie Stadt Berlin 2010–2020. Berlin.

Deutsche Bank Research (2011): Deutschlands Biotechnologieregionen. Konzentration setzt sich fort. Frankfurt/ M.

DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1992): Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin. Berlin.

Döring, T.; Blume, L.; Türk, M. (2008): Ursachen der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der deutschen Länder – Gute Politik oder Resultat günstiger Rahmenbedingungen. Baden-Baden.

Drennan, M.; Larsen, S.; Lobo, J.; Strumsky, D. (2002): Sectoral Shares, Specialisation and Metropolitan Wages in the United States, 1969–96. In: Urban Studies 39 (7), 1129-1142.

Drescher-Bonny, I.; Geppert, K., Gornig, M.; Ring, P.; Wilke, P.;(2009): Neue Wachstumschancen für Berlin. Wirtschaftskraft, Branchenprofil und industriepolitische Strategien im Metropolenvergleich. Berlin.

Fassbinder, H. (1994): Stadtforen und Planungsstrategien. Das Stadtforum Berlin als Lehrstück. In: Wohnbund (Hrsg.): Wohnpolitische Innovationen. Jahrbuch Darmstadt, 16-39.

Frank, B.; Geppert, K.; Vesper, D. (2002): Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin. Berlin

Geppert, K. (1999): Berlin – Dienstleistungszentrum der Zukunft? In: Momper, W. et al. (Hrsg.): Berlins Zweite Zukunft. Berlin.

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

Geppert, K.; Vesper, D. (2006): Einnahmen- und Ausgabeneffekte der Hauptstadtfunktion für Berlin. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 14.

Glaeser, E.; Gottlieb, J. D. (2006): Urban Resurgence and the Consumer City. In: Urban Studies 43 (8), 1275-1299.

Gornig, M. (2009): Berlin: von der Wachstumsbremse zum Wachstumsmotor? Wochenbericht des DIW 31, 532.

Gornig, M.; Häußermann, H. (1999): Der steinige Weg zur Dienstleistungsmetropole. In: Berliner Festspiele. In: Architektenkammer Berlin (Hrsg.): Berlin: offene Stadt, Band 2 – Die Erneuerung seit 1989. Berlin, 76-89.

Gornig, M.; Mundelius, M. (2011): Reurbanisierung und wissensbasierte Ökonomie. In: Brake, K.; Herfert, G.(Hrsg.): Reurbanisierung zwischen Diskurs und Materialität. Wiesbaden.

Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.) (o. J.): Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder. http://www.ak-etr.de/

Jensen, J. B. (2008): Trade in High-Tech Services. In: Journal of Industry, Competition and Trade 8 (3), 181-197.

Markusen, A.; Schrock, G. (2006): The Distinctive City: Divergent Patterns in Growth, Hierarchy and Specialisation. In: Urban Studies 43 (8), 1301-1323.

McKinsey Berlin (2010): Berlin 2020. Unsere Stadt. Wirtschaftliche Perspektiven durch neue Wachstumskerne. Berlin.

Moretti, E. (2004): Human Capital Externalities in Cities. In: Henderson, J.V; Thisse, J.-F. (ed.): Handbook of Urban and Regional Economics 4 (1). Amsterdam, 2243-2291.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2010): Higher Education in Regional and City Development. Berlin.

Porter, M. (2003): The Economic Performance of Regions. In: Regional Studies 37 (6/7), 549-578.

PricewaterhouseCoopers (2009): Evaluierung der Berliner Innovations- und Technologieförderung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen. Zwischenbericht. Berlin.

Prognos (2010): Eine Zukunft für Berlin. Prognos-Studie zu den Perspektiven der Stadt im Auftrag der Berliner Bank. Berlin

Schmacke, E. (Hrsg.) (1990): Die großen 500. Neuwied.

Senatskanzlei Berlin; Staatskanzlei Brandenburg (2007): Masterplan „Gesundheitsregion Berlin – Brandenburg". Berlin, Potsdam und Potsdam, *mimeo*.

SenWTF – Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung (2010): Projekt Zukunft – Initiative für Berlin. Kreativ – kommunikativ – innovativ. Berlin, *mimeo*.

SenWTF – Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung; SenIAS - Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2010): Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht Berlin 2009/2010. Berlin, *mimeo*.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (o. J.): Regionaldatenbank Deutschland. https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (o. J.): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder VGRdL. http://www.statistik-bw.de/Arbeitskreis_VGR/

VUV – Vereinigung der Unternehmensverbände; SenWTF - Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung; IHK – Industrie- und Handelskammer; Handwerkskammer; Bauindustrieverband (Hrsg.) (2007): Berlin 2004–2014. Eine Wachstumsinitiative. Berliner Industrie – modern, innovativ und Motor für wirtschaftliche Entwicklung. Berlin, *mimeo*.

Yankow, J. J. (2006): Why Do Cities Pay More? An Empirical Examination of Some Competing Theories of the Urban Wage Premium. In: Journal of Urban Economics 60 (2), 139-161.