
Boomtown oder 'poor town' Berlin?

+ + + Entwurf + + +

INHALT

	<i>Seite</i>
1. Neues Wachstum, alte und neue Probleme der Stadtentwicklung	1
<i>Berlin: »Boomtown« und immer noch »arm«?</i>	2
<i>Sichtweise des Berliner Senats</i>	2
<i>Fragestellungen und Aufbau des Textes</i>	2
2. Berlin wird Hauptstadt: Kurzer Boom, lange Stagnation, neuer Aufschwung	2
<i>Einwohner, Erwerbstätige, Bruttoinlandsprodukt</i>	3
<i>Vergleich mit Hamburg und dem Bund: Die 'verlorene Dekade' in Berlin</i>	4
<i>Strukturwandel in Berlin: Metropolisierung und Digitalisierung</i>	4
3. Berlin im Vergleich zu anderen Bundesländern und dem Bund: Wachsen ohne einzuholen?	5
3.1 <i>Bruttoinlandsprodukt je Einwohner: Berlins Rückstand bleibt bestehen</i>	5
<i>Niveau: Berlin liegt bei Rhein und Saar</i>	5
<i>Entwicklung: Kein nachhaltiger Aufholprozess in Berlin</i>	6
3.2 <i>Verfügbares Einkommen je Einwohner: Berlin fällt gegenüber Bund ständig weiter zurück</i>	6
<i>Niveau: Hauptstadt auf Ostniveau</i>	7
<i>Entwicklung: Brandenburg überholt Berlin</i>	7
3.3 <i>Kein Aufholen bei Wirtschaftskraft wegen Bevölkerungswachstum in Berlin?</i>	7
3.4 <i>Soziale Lage: Wachsende Armut bei wachsender Wirtschaft?</i>	8
<i>Anteil der Niedriglohnbezieher: Berlin spitzenmäßig</i>	9
<i>Einkommensarmut in Berlin: Hoch und zunehmend</i>	9
4. Berlin wächst und wird »ärmer« - und das bleibt auch so?	10
5. Literatur	11

1. Neues Wachstum, alte und neue Probleme der Stadtentwicklung

Rund 25 Jahre sind nach Mauerfall, Wiedervereinigung und 'Hauptstadtbeschluss' vergangen. Eine Periode, die in Berlin grundlegende wirtschaftliche und soziale Umwälzungen mit sich brachte. Nachdem die Stadt für lange Zeit wirtschaftlich stagnierte, ist sie inzwischen wieder in einem Wachstumsprozess begriffen.

Vor etwa zehn Jahren endete bei wichtigen Indikatoren ein lang anhaltender Abwärtstrend und es machten sich neue Entwicklungsimpulse bemerkbar. Die Einwohnerzahl steigt seither, die Zahl der Erwerbstätigen und die gesamtwirtschaftliche Leistung der Stadt nehmen wieder deutlich zu.

Berlin: »Boomtown« und immer noch »arm«?

Einerseits ist in der Presse und in amtlichen und politischen Veröffentlichungen die Rede von einer »neuen Gründerzeit« in der Stadt¹ und von Berlin als der »Startup Metropole«.² Der Senat betreibt eine spezielle Webpage mit dem Titel »Boomtown Berlin« in der Indikatoren aufgelistet werden – nur positiv zu bewertende versteht sich – bei denen die Hauptstadt stark wächst oder Spitzenpositionen einnimmt. So etwa bei den Erwerbstätigenzahlen, der Zahl der Übernachtungen von Berlin-Besuchern oder dem Selbstständigenanteil.³

Andererseits hat sich die Aussage des ehemaligen Regierenden Bürgermeisters Wowereit, dass Berlin »arm« ist – jedoch seine speziellen Qualitäten hat – in ein geflügeltes Wort verwandelt dessen Gültigkeit noch nicht widerlegt ist. Bis in die englischsprachige Presse und Literatur hat sich Wowereits Aussage als Slogan für Berlin verbreitet. So etwa wenn der *Guardian* die folgende Artikelüberschrift verwendet: »Berlin's 'poor but sexy' appeal turning city into European Silicon Valley«. Und im *Routledge Handbook of German Politics & Culture* (Colvin 2014:222) heisst es über Berlin explizit: »Compared to most other large German cities, it is a poor city.«

Eine Reihe von Anzeichen deuten auf eine prekäre soziale Lage zahlreicher Einwohner hin. So etwa eine hohe Arbeitslosigkeit, die sich in einer weit über dem Bundesdurchschnitt von 6,9 liegenden Arbeitslosenquote von 11,2 Prozent zeigt. Oder eine überproportionale Kriminalitätsbelastung, denn die Zahl der Straftaten ist, bezogen auf die Einwohnerzahl, fast doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt (vgl. Jochims 2013). Und eine zunehmende Obdachlosigkeit, wozu es zwar keine verlässlichen Zahlen gibt, die aber an vielen Orten der Stadt offen erkennbar ist.

Zudem ist bekannt, dass in der Stadtentwicklung viele Defizite vorliegen, wobei bestehende durch das neue Wachstum teilweise verschärft werden oder sich auch neue Probleme ergeben.

- Die öffentliche *Infrastruktur* der Stadt, also z.B. ihre Schulen, Sportanlagen und Straßen, sind schon seit rund zehn Jahren stark vernachlässigt worden, so dass inzwischen nach Einschätzung des Berliner Rechnungshofes ein gigantischer »Sanierungsstau« besteht, der bislang nicht einmal genau erfasst ist (Cläßen-Beblo 2015).
- Aufgrund jahrelangen Personalabbaus bei den *öffentlichen Dienstleistungen* standen diese bislang bereits vielfach nicht in ausreichender Quantität und Qualität zur Verfügung. Es herrscht Personalknappheit in Schulen, Krankenhäusern und anderen öffentlichen Einrichtungen. Durch das Wachstum der vergangenen Jahre verschärfen sich diese Defizite.
- Durch die wachsende Zahl einkommensstarker Haushalte, das Bevölkerungswachstum und den Zustrom von Kapital von außen erhöht sich die Nachfrage nach Immobilien. So sind im *Wohnungssektor* steigende Mieten zu verzeichnen und eine verstärkte Wohnungsbautätigkeit, bei der aber überwiegend Angebote im oberen Preissegment erstellt werden. Einkommensschwache Haushalte werden zunehmend aus der Innenstadt in städtische Randlagen abgedrängt (Holm 2011), wo neue soziale Problemgebiete entstehen.
- Generell besteht in der Stadt schon lange eine ausgeprägte *soziale Spaltung*, die sich z.B. in einer hohen Armutsquote zeigt. Mit dem neuen Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaftsleistung hat sich die über die letzten Jahre zwar die Arbeitslosigkeit vermindert, die Armut jedoch nicht. Die aktuellen Veränderungen durch die seit Sommer 2015 stark steigende Zahl der Flüchtlinge könnten manche dieser Probleme verstärken, sofern nicht mehr Mittel zur Gegensteuerung eingesetzt werden.

Doch zugleich eröffnen sich mit dem wirtschaftlichen Wachstum neue Chancen und politische Gestaltungsspielräume. Die Steuereinnahmen wachsen, neu entstehende Betriebe und Arbeitsplätze sowie ein wachsendes Investitionsvolumen ermöglichen politische Beeinflussung von Wachstums- und Veränderungsprozessen.

- Derzeit in der Umsetzung befindliche Maßnahmen der Stadt, um mit dem »Sondervermögen Infrastruktur der wachsenden Stadt« im Jahr

¹ https://www.spd.de/linkableblob/12920/data/berlin_plan_kurz.pdf

² <http://www.businesslocationcenter.de/de/industrie-und-dienstleistungsstandort/standortinformationen>

³ <http://www.berlin.de/sen/wirtschaft/ueber-uns/unsere-themen/boomtown-berlin/>

2015 entstehenden Haushaltsüberschüsse wieder verstärkt in die Infrastruktur zu investieren und weitere Ausgaben zu erhöhen, sind dabei ein erster Ansatz, um die skizzierten Defizite zu lindern.

- Um die prekäre Finanzlage der Stadt Berlin zu verbessern, wurden auch neue Abgaben eingeführt, die explizit auf die wachsenden Wirtschaftssektoren der Stadt zielen, wie die 'City-Tax'. Diese Abgabe wurde dem Beherbergungsgewerbe auferlegt, das von dem boomenden Tourismus profitiert und so an der Finanzierung öffentlicher Ausgaben beteiligt wird, die besonders dem Tourismus zugute kommen. In ähnlicher Weise könnten andere, stark wachsende Sektoren, die spezifische Leistungen der Stadt besonders stark nutzen, durch spezielle Abgaben zur Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben beitragen (vgl. Abschnitt 4).

Sichtweise des Berliner Senats

Eine zusammenfassende Einschätzung der Entwicklungsprozesse in Berlin durch den Senat findet sich in dem Arbeitsbericht der AG *Wachsende Stadt* (Senat von Berlin 2014). Darin heißt es:

Berlin ist »ökonomisch eine dynamisch wachsende Stadt. Zwischen 2005 und 2013 verzeichnete Berlin im Durchschnitt ein jährliches Wachstum von 2,2 Prozent gegenüber 1,4 Prozent im Bund. Auch 2013 lag Berlin ... an der Spitze aller Bundesländer ... Damit verbunden entwickelte sich die Zahl der Erwerbstätigen erneut besser als in Deutschland insgesamt« (S. 10). Es wird allerdings eingeräumt, dass Berlin bei der Wirtschaftskraft je Einwohner »noch immer unter dem Bundesdurchschnitt liegt.« Wenn aber »die wirtschaftliche Dynamik dauerhaft und spürbar über dem Bundesdurchschnitt« liege, würde es gelingen, »den Aufholprozess bei gleichzeitig wachsender Bevölkerung fortzusetzen.«

So erweckt der Arbeitsbericht den Eindruck, die Stadt sei eindeutig in einem Aufholprozess begriffen und auf dem besten Weg, die Rückstände gegenüber dem Bund zügig abzubauen. Womit gleichzeitig die oben angeführten Probleme in vielen Bereichen der Stadtentwicklung bald zu beheben wären. Dies ist jedoch in Anbetracht der tatsächlichen sozio-ökonomischen Lage Berlins nicht zu erwarten, wie in Folgenden deutlich wird.

Fragestellungen und Aufbau des Textes

Der nachfolgende Text untersucht die zuvor wiedergegebenen Einschätzungen und Thesen des Senats und zentrale Indikatoren der Stadtentwicklung genauer. Er betrachtet dazu zunächst die Entwicklung der Absolutgrößen der wichtigsten Kennzahlen für die wirtschaftliche Entwicklung (1991-2013): die Zahl der *Einwohner*, der *Erwerbstätigen* und des *Bruttoinlandsprodukts* (BIP).

Diese werden in Relation zur Entwicklung in Hamburg und zur Entwicklung in der Bundesrepublik insgesamt gesetzt (Abschnitt 2). Da die Veränderungen der Absolutgrößen auch mit dem Wandel der Wirtschaftsstruktur in der Stadt zusammenhängen und der Strukturwandel die Stadtentwicklung maßgeblich prägt, wird auf diese Veränderungen kurz eingegangen.

Der zentrale Indikator für die Entwicklung der wirtschaftlichen Prosperität einer Region ist die Veränderung des *BIP je Einwohner*. Mit dem regionalen BIP je Einwohner korrelieren sowohl die zur Verfügung stehenden Finanzmittel der öffentlichen Haushalte als auch die Erwerbseinkommen der privaten Haushalte. So lässt sich teilweise die Frage beantworten, ob die Stadt Berlin immer noch »arm« ist oder ob sie sich in ihrer Wirtschaftskraft je Einwohner zumindest tendenziell dem Bundesdurchschnitt annähert. Und wie die Entwicklung in Berlin im Vergleich zu anderen Stadtstaaten und Bundesländern, insbesondere dem Land Brandenburg, verläuft (Abschnitt 3.1).

Um die Entwicklung der Einkommen der privaten Haushalte genauer zu bestimmen, also die ihnen für Konsum- oder Sparzwecke zu Verfügung stehenden Mittel, kann das *verfügbare Einkommen pro Einwohner* verwendet werden (Abschnitt 3.2). Das sind die Einkommen, die den Privaten nach staatlichen Eingriffen durch erhobene Steuern oder erhaltene Transfers zur Verfügung stehen. Das so berechnete Einkommen ist ein aussagekräftiger Indikator für den »monetären Wohlstand« der in einer Region lebenden Menschen und, bezogen auf die Zahl der Einwohner, lassen sich damit die »Wohlstandsunterschiede« zwischen verschiedenen Regionen bestimmen (VGRdL 2015a), also auch Aussagen darüber treffen ob die Berliner inzwischen etwas 'reicher' geworden sind.

In Abschnitt 3.3 wird die *Bevölkerungsentwicklung* in Berlin mit der in anderen Metropolen verglichen. Denn das starke Wachstum der Bevölkerung wird vom Senat der Stadt in offiziellen Dokumenten als Grund dafür angeführt, dass sich das BIP je Einwohner in den letzten Jahren relativ wenig erhöht hat.

Da diese Zahlen für das verfügbare Einkommen pro Kopf nur Durchschnittswerte für alle Bewohner der Stadt sind und nichts über die Verteilung bzw. soziale Lage und Entwicklung aussagen, werden zusätzlich Daten für die *Armutquoten* herangezogen (Abschnitt 3.4), also den Anteil derjenigen Einwohner, die in 'relativer Armut' leben.

Abschließend wird in Abschnitt 4 eine Resümee gezogen und es werden einige wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen vorgestellt, die die strukturellen Veränderungen, damit entstehende oder verschärfte Probleme und finanzpolitische Aktionsmöglichkeiten der Stadt betreffen.

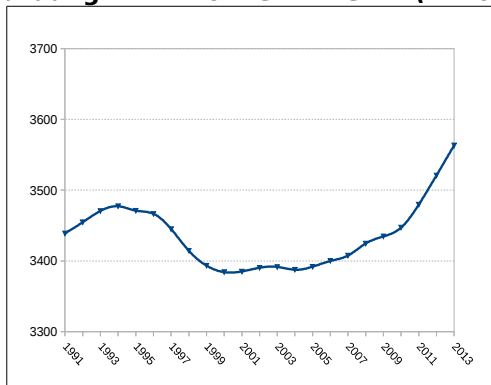
2. Berlin wird Hauptstadt: Kurzer Boom, lange Stagnation, neuer Aufschwung

Um die Veränderung der Indikatoren zu interpretieren ist es sinnvoll, zunächst die wichtigsten Komponenten dieser Maßzahl, also die Veränderung der Zahl der Einwohner und der Erwerbstätigen sowie die Veränderung des BIP in absoluten Größen zu betrachten.

Einwohner, Erwerbstätige, Bruttoinlandsprodukt

In der allgemeinen Euphorie und dem wirtschaftlichen Boom der frühen 1990er Jahre erhöhte sich zunächst die Zahl der **Einwohner** in der alten und neuen Hauptstadt Berlin. Dies jedoch nur, um nach einem Höchstwert von 3,48 Millionen 1994 wieder deutlich auf 3,38 Millionen abzusinken und sich lange Zeit kaum zu verändern. Bis um 2005 ein neues Wachstum einsetzte, das sich seit 2010 noch beschleunigt hat (Abb. 1). So weist die Stadt 2013 mit 3,56 Millionen Einwohnern rund 125.000 Einwohner mehr aus als 1991.⁴

Abbildung 1: Einwohner in Berlin (in 1000)



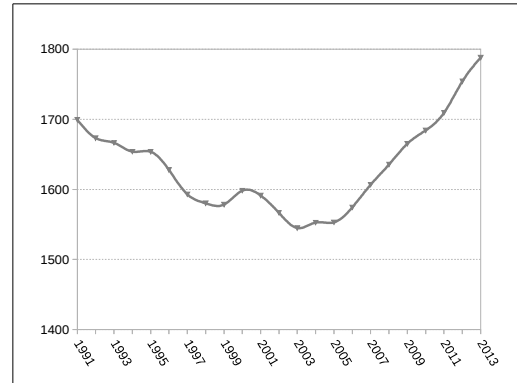
Quelle: VGRdL (2015a)

Die Zahl der **Erwerbstätigen** schwankte noch stärker als die der Einwohner (Abb. 2). Sie verringerte sich zunächst für lange Zeit fast stetig. Gab es 1991 - nach dem Inlandskonzept berechnet - noch 1,70 Millionen Erwerbstätige in Berlin, so sank die Zahl danach fast ständig und erreichte 2003 einen Minimalwert von rund 1,54 Millionen. Zehn Jahre später hatte die Stadt nach kontinuierlichen und kräftigen Zuwächsen 1,79 Millionen Erwerbstätige, also 90.000 mehr als zu Beginn des Untersuchungszeitraums.

Um Berlins wirtschaftliche Lage und Entwicklung deutlich zu machen, kann man die Veränderung seines **Bruttoinlandsprodukts** mit der von Hamburg vergleichen. Hamburg bietet sich als Vergleichsmaßstab an, da

es nach Berlin die zweitgrößte Stadt in Deutschland ist und ein BIP erwirtschaftet, dessen Wert in einer ähnlichen Größenordnung wie der Berliner Wert liegt. Zudem veränderte sich das Hamburger BIP über die Zeit weitgehend parallel zum dem von Deutschland insgesamt.

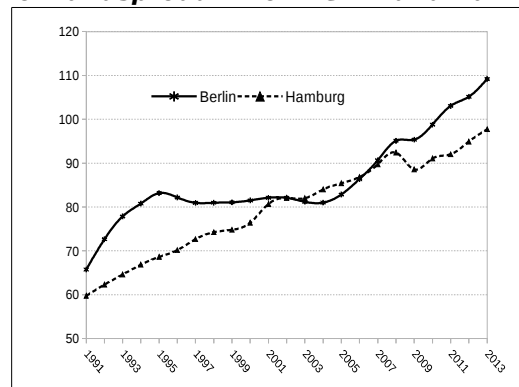
Abbildung 2: Erwerbstätige in Berlin (in 1000)



Quelle: VGRdL (2015a)

Während das BIP von Hamburg von 1991 bis 2013, abgesehen von dem Einbruch während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2009, ein nahezu kontinuierliches Wachstum verzeichnete, durchlief das Berliner BIP zunächst einen heftigen Boom, dann eine dramatisch lange Stagnation, gefolgt von neuem Wachstum (Abb. 3). Der Boom begann Anfang der 1990er Jahre und basierte auf direkten und indirekten Effekten, die sich aus Übernahme der Hauptstadtfunktionen ergaben und aus dem Nachfrageschub aus den neuen Bundesländern, der durch die Wiedervereinigung entstand (Brenke 2010, Busch 2010).

Abbildung 3: Bruttoinlandsprodukt von Berlin und Hamburg



Quelle: VGRdL (2015a)

Mit dem Abbau der Berlin-Förderung, dem beginnenden Verlust industrieller Arbeitsplätze und einem anhaltenden Strukturwandel begannen sich kontraktive Faktoren mehr und mehr auszuwirken, die schließlich 1995 zu einer abrupten Beendigung des Booms führten und eine

⁴ Die korrekten Einwohnerzahlen der letzten Jahre sind derzeit unklar, weil es Diskrepanzen zwischen Zensusdaten des Statistischen Bundesamtes und den Meldedaten lokaler Behörden gibt (vgl. http://www.berlininstitut.org/-newsletter/159_23_Sep_20013.html.html#Artikel0). Im Folgenden wurden die Daten der für die anderen Reihen benutzten Datenbasis der VGRdL (2015a) verwendet.

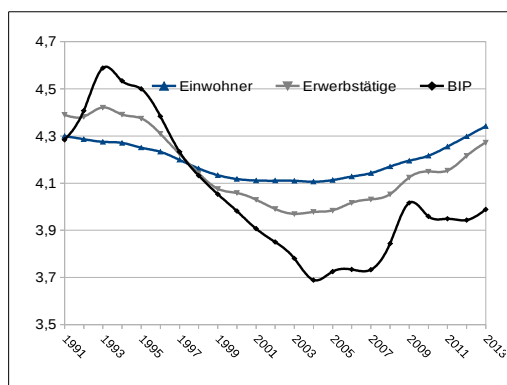
fast zehn Jahre anhaltende Phase der Stagnation des nominalen BIP einleiteten, die real bewertet eher eine Schrumpfung darstellt. Das Berliner BIP lag dann im Jahr 2004 deutlich unterhalb des Wertes für Hamburg, obwohl die Hansestadt nur etwa halb so viele Einwohner wie Berlin hat. Im darauf folgenden Jahr überwogen in Berlin erstmals wieder die Wachstumseffekte, so dass das Berliner BIP anstieg und seit 2008 das von Hamburg übertrifft. Inzwischen steigt das BIP in Berlin zudem etwas schneller als in Hamburg.

Diese Trends für Berlins Entwicklung seit Mitte der 2000er Jahre: ein stetig wachsendes BIP, ansteigende Einwohnerzahlen und eine massive Zunahme der Erwerbstätigkeit scheinen sämtlich auf eine sehr positive Entwicklung und relativ günstige Lage der Stadt hinzuweisen.

Vergleich mit Hamburg und dem Bund: Die 'verlorene Dekade' in Berlin

Vergleicht man jedoch die Daten für Einwohner, Erwerbstätige und BIP mit der Entwicklung in Deutschland insgesamt, so verändert sich dieses Bild grundlegend. Dazu kann man die Berliner Anteile dieser Faktoren an den Werten für Deutschland insgesamt und die Relationen dieser Faktoren zueinander betrachten (Abb. 4a). Zum Vergleich dienen wieder die entsprechenden Daten für Hamburg (Abb. 4b).

Abbildung 4a:
Anteile von Berlin an Deutschland



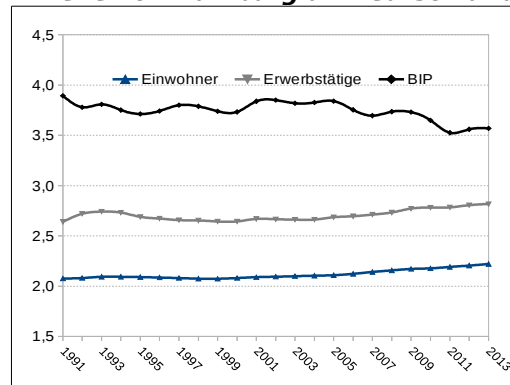
Quelle (Abb. 4a, b): VGRdL 2015a, eigene Berechnungen.

Die Abbildungen verdeutlichen vor allem, wie katastrophal die Entwicklung des BIP nach 1994 in Berlin war. Lag das Verhältnis von Berlins Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung Deutschlands und dem Anteil seiner Bevölkerung zunächst auf gleichem Niveau und verbesserte sich sogar über einige Jahre, so setzte 1994 eine dramatische Verschlechterung ein, die erst 2004 mit einer Stabilisierung des BIP-Anteils zu einem Ende kam. Hinsichtlich der Wirtschaftsleistung kann man diese fast zehnjährige Periode von 1995 bis 2004 als eine *verlorene Dekade* für die Stadt bezeichnen.

Ab 2007 wuchs das BIP in Berlin schneller als im übrigen Bundesgebiet, so dass Berlins Anteil kurzfristig stark anstieg, besonders während der globalen Finanzkrise von 2008/2009 von der Berlin deutlich schwächer betroffen war als das übrige Deutschland. Danach jedoch brach der Aufholprozess plötzlich wieder ab und Berlin fiel wieder zurück. Im Jahr 2013 steigt der Berliner Anteil am gesamtdeutschen BIP wieder etwas, ist jedoch mit 4,0% noch deutlich geringer als sein Anteil an der Zahl der Einwohner, der 4,3% beträgt.

Für Hamburg gilt genau das Gegenteil: einem BIP Anteil von 3,6% steht ein Einwohneranteil von nur 2,8% gegenüber. Und während in Hamburg der Anteil der Erwerbstätigen, den die Stadt an allen Erwerbstätigen Deutschlands stellt, stetig und weit über dem Anteil an der Bevölkerung liegt, ist dies in Berlin lediglich am Beginn des Untersuchungszeitraums der Fall.

Abbildung 4b:
Anteile von Hamburg an Deutschland



Zudem: obwohl in Berlin, wie oben gezeigt, die absolute Zahl der Erwerbstätigen 2013 größer ist als 1991, ist doch der Anteil Berlins an allen Erwerbstätigen in Deutschland 2013 noch immer geringer als in den frühen 1990er Jahren. Die Erwerbstätigkeit ist folglich im übrigen Deutschland auf ein höheres Niveau gestiegen als in Berlin.

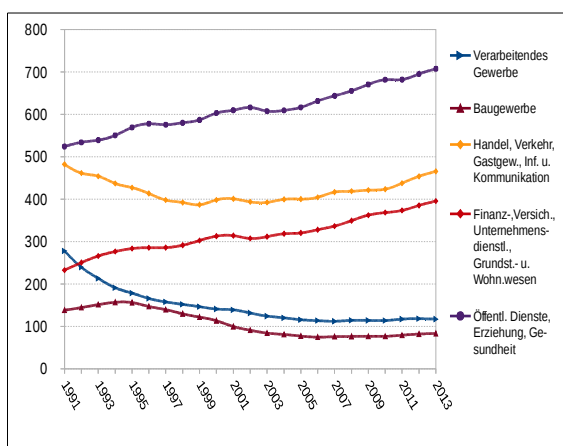
Relativ zu Deutschland insgesamt ist die Lage in Berlin somit im Jahr 2013 im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen noch wesentlich ungünstiger als im Jahr 1991. Und dies trotz des Wachstums, das die Stadt in den letzten Jahren erlebte.

Strukturwandel in Berlin: Metropolisierung und Digitalisierung

Die für Berlin zuvor als verlorene Dekade bezeichnete Zeit vom 1995 bis 2004 ist natürlich wesentlich durch die deutsche Teilung und die Veränderungsprozesse nach der Wiedervereinigung geprägt. West-Berlin verlor seinen wirtschaftlichen Sonderstatus und damit die spezielle Berlin-Förderung, Ost-Berlin verlor seine privilegierte Stellung als 'real-sozialistische' Hauptstadt. Die

Gesamtstadt erhielt zwar die Funktionen der neuen, gesamtdeutschen Hauptstadt, büßte aber große Teile ihrer ehemaligen wirtschaftlichen Basis ein, insbesondere in der Industrie bzw. im *Verarbeitenden Gewerbe*. Die Berliner Industrie zählte im Jahr 1989 noch insgesamt 378.000 Beschäftigte, davon 206.000 im Ostteil und 173.000 im Westteil der Stadt.⁵ Damit waren damals in Berlin – absolut untypisch für eine Metropole – in der Industrie mehr Personen beschäftigt als im Wirtschaftsbe- reich, der die *Unternehmensdienstleistungen, das Versi- cherungs- und Finanz-, Grundstücks- und Wohnungswe- sen* umfasst (Abb. 5).

Abbildung 5:
Strukturwandel in Berlin: Erwerbstätige nach
Wirtschaftsbereichen (in 1000)



Quelle: Statistik Berlin-Brandenburg (2015a)

Im Jahr 2013 lag die Zahl der Industriebeschäftigten in ganz Berlin nur noch bei 106.000.⁶ Die Berliner Industrie erlebte so unter allen Wirtschaftsbereichen den stärksten und nachhaltigsten Verlust von Arbeitsplätzen. Im Bereich der Unternehmensdienstleistungen hingegen waren, nach kontinuierlichem Wachstum, rund 400.000 Erwerbstätige beschäftigt.

Ebenso beständig war der Bereich *öffentliche Dienste, Erziehung und Gesundheit* gewachsen und obendrein expandierte, nach langer Schrumpfung seit Mitte der 2000er Jahre, der *Bereich Handel, Verkehr, Gastgewerbe und Informations- und Kommunikation* wieder. Erst dann kam es in Berlin, wie schon dargestellt (Abb. 3), zu einem Anstieg der Gesamtzahl der Erwerbstätigen.

Noch deutlicher werden die wirtschaftlichen und damit sozialen Veränderungen in der sich wandelnden Struktur der Beschäftigung nach einzelnen Berufen und Berufsgruppen oder aber nach Wirtschaftszweigen und Sektoren.

So gewinnen in den letzten Jahren insbesondere Berufe der hochbezahlten, unternehmensorientierten Dienstleistungstätigkeiten, wie etwa die der Wer-

befachleute, Unternehmensberater und Juristen an Bedeutung (Stein 2009, Stein 2012). Doch auch ein- fachere, gering entlohnte Dienstleistungstätigkeiten, etwa in Handel, Tourismus, Call Centern oder bei Wach- und Reinigungsdiensten, expandieren stark. Dagegen geht der Anteil der Beschäftigten in industriellen Tätig- keiten, die überwiegend mittlere Einkommen erzielen, ständig weiter zurück.

Im Kern kann man den strukturellen Wandel als *digi- tale Metropolisierung* bezeichnen, denn sowohl mit der Digitalisierung als auch mit der Metropolisierung verbun- dene Wirtschaftszweige weisen – nach absoluten und relativen Maßstäben – die stärksten Beschäftigungszu- wächse in Berlin auf (Stein 2015). Erstere enthalten insbesondere die Wirtschaftszweige aus den Bereichen DV, Software und Internet. Letztere vor allem Bereiche wie Wirtschaftsprüfung, Steuerberatung, Interessen- vertretungen oder Markt- und Meinungsforschung. Man- che Wirtschaftsaktivitäten erfüllen auch gleichzeitig bei- de Funktionen, so etwa wenn Großkonzerne – wie kürz- lich das Energieunternehmen *E-on* – neue zentrale Unternehmenseinheiten zur Steuerung der Digitali- sierung ihrer Geschäftsprozesse in Berlin ansiedeln.

3. Berlin im Vergleich zu anderen Bundesländern und dem Bund: Wachsen ohne einzuholen?

Nun zu der Entwicklung der auf die Einwohnerzahl bezo- genen Indikatoren für das Bruttoinlandsprodukt und das verfügbare Einkommen im Einzelnen.

3.1 Bruttoinlandsprodukt je Einwohner: Berlins Rückstand bleibt bestehen

Wie also hat sich mit den vorher grob skizzierten Prozes- sen wirtschaftlichen Wandels und neuerlichen deutlichen Wachstums die Wirtschaftskraft Berlins je Einwohner in absoluten Größen entwickelt und wie relativ zu Deutsch- land insgesamt und anderen Stadtstaaten und Bundes- ländern?

Niveau: Berlin liegt bei Rhein und Saar

In Absolutgrößen lag Berlins BIP je Einwohner 2013 um etwa ein Drittel über dem von 1991, es war (in jeweili- gen Preisen) von 19.100 auf 30.600 Euro gestiegen. Sei- nerzeit entsprach der Berliner Wert fast exakt dem deut- schen Durchschnitt, aktuell hingegen liegt Berlins Wert klar unter dem deutschen Durchschnittswert, der rund 33.400 Euro beträgt.

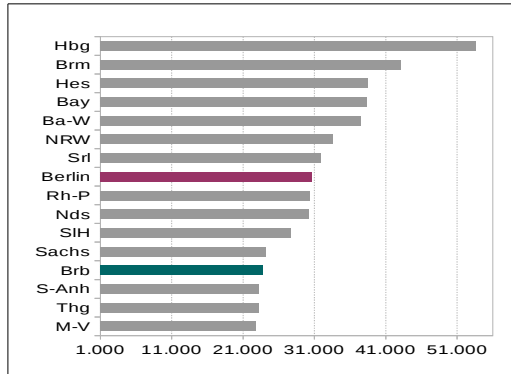
Noch deutlicher ist Berlins Abstand gegenüber den wirtschaftsstarken Bundesländern unter denen Bayern 38.400 und Baden-Württemberg 37.500 Euro je Einwoh- ner erwirtschaften, obwohl beides große Flächenländer sind, die neben boomenden Metropolregionen gering verdichtete und ländliche Gebiete aufweisen. Der Stadt-

⁵ https://www.berlin.de/industriestadt/dokumente/industrie_historie.pdf

⁶ <http://www.berlin.de/industriestadt/daten-fakten/>

staat Hamburg erreicht sogar 53.600 Euro je Einwohner. Das ist der mit Abstand höchste Wert der deutschen Bundesländer. Am unteren Ende der Skala liegt Mecklenburg-Vorpommern mit 22.800 Euro (Abb. 5).

**Abbildung 6:
BIP je Einwohner 2013 (Euro)**



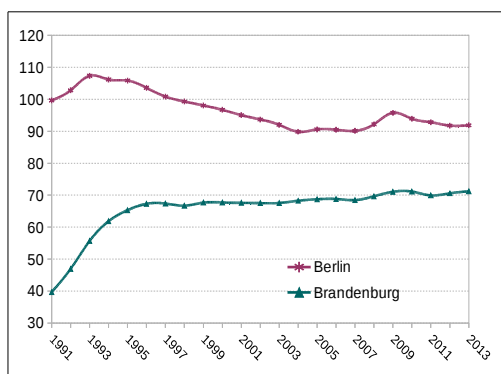
Quelle: VGRdL (2015a)

In dieser Rangliste der 16 Bundesländer nach der Höhe des BIP je Einwohner steht Berlin an 8. Stelle – nach dem strukturschwachen Saarland (31.800 Euro) und vor dem eher ländlich geprägten Rheinland-Pfalz (30.400 Euro). Selbst der seit langer Zeit von Strukturproblemen geplagte Stadtstaat Bremen erzielt mit 43.100 Euro ein weitaus höheres pro-Kopf BIP als Berlin. In Brandenburg wird ein BIP von 23.800 Euro je Einwohner erwirtschaftet, so dass das Land an 13. Stelle der Rangliste, bei den übrigen neuen Bundesländern, steht.

Entwicklung: Kein nachhaltiger Aufholprozess in Berlin

Wie Abbildung 7 zeigt, stieg das Berliner pro-Kopf BIP bis Mitte der 1990er Jahre über den deutschen Mittelwert (=100) hinaus, stagnierte jedoch dann und blieb bis 2004 immer weiter hinter dem nationalen Mittelwert zurück.

Abbildung 7: Regionales in Prozent des nationalen BIP je Einwohner (Deutschland=100)



Quelle: VGRdL (2015a), eigene Berechnungen.

Dabei ist dieser Mittelwert ein sehr 'schwacher' Maßstab für eine hochverdichtete Metropole wie Berlin, denn schließlich gibt es in Deutschland nicht nur eine Reihe von wirtschaftsstarken Metropolregionen, sondern überdies viele Großstädte mit massiven Strukturdefiziten (wie im Ruhrgebiet oder in den östlichen Bundesländern), sowie zahlreiche gering verdichtete Regionen und große ländlich-periphere Räume. In den Jahren 2005 bis 2007 wuchs der Abstand gegenüber Deutschland insgesamt beim BIP pro-Kopf zumindest nicht weiter und er verringerte sich zugunsten Berlins 2008 und 2009 als das gesamtdeutsche Wachstum während der Finanzkrise stark absank. In den Jahren 2010 bis 2013 indes fiel Berlin wieder stärker hinter den gesamtdeutschen Durchschnitt zurück.

Das Land Brandenburg hingegen machte – von sehr niedrigem Niveau ausgehend – von 1991 bis gegen Ende der 1990er Jahre einen rapiden Aufholprozess durch, in dem sich sein BIP je Einwohner bis knapp an 70% des deutschen Durchschnitts annäherte. Seither ist dieser Aufholprozess jedoch nahezu zum Erliegen gekommen. Das BIP-Niveau des Landes schwankte in den letzten Jahren um diese 70% Marke. Ähnliches gilt für die übrigen neuen Bundesländer, was auch Rückwirkungen auf Berlin hat.

Dass Berlin gegenüber dem deutschen Durchschnitt aufholt, kann man folglich nicht aus den beschriebenen Trends herauslesen. Eher scheint sich der Abstand zu verfestigen. Relativ zu Deutschland insgesamt bleibt Berlin, obwohl seine Wirtschaftsleistung, Erwerbstätigkeit und Bevölkerung wächst, zumindest in den nächsten Jahren, verhältnismäßig »arm«.

3.2 Verfügbares Einkommen je Einwohner: Berlin fällt gegenüber Bund ständig weiter zurück

Während Berlin somit nach seinem BIP je Einwohner – mithin von der Entstehungsseite des Sozialprodukts her betrachtet – im interregionalen Vergleich kaum aufgeholt hat, wäre es dennoch möglich, dass sich die materielle Lage der Stadtbewohner durch staatliche Eingriffe und Ausgleichsmaßnahmen besser entwickelt hat, als es die Entwicklung des BIP alleine ermöglicht hätte. Dass sich also das verfügbare Einkommen, das den privaten Haushalten von der Verteilungsseite her betrachtet zur Verwendung bereitsteht, im Vergleich zu anderen Regionen oder dem Bund insgesamt besser entwickelt hat. So könnte es sein, dass Berlin besonders hohe Beträge aus der Arbeitslosenversicherung oder andere Sozialtransfers (z.B. Renten- oder BAFöG-Zahlungen) zufließen. Ferner wird Berlin vielfach der Vorwurf gemacht, dass es zu sehr vom Länderfinanzausgleich profitiert, was indirekt ein höheres verfügbares Einkommen der Haushalte ermöglichen könnte, da diese unter Umständen übermäßig

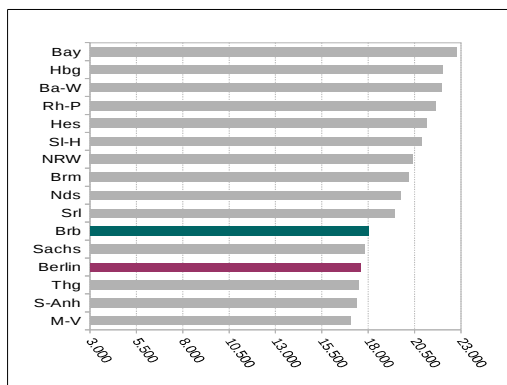
von städtischen Leistungen und Ausgaben profitieren, die anderenorts privat finanziert werden müssen.

Um das verfügbare Einkommen zu ermitteln, wird vom Primäreinkommen ausgegangen, das sämtliche den privaten Haushalten zufließenden Einkommen, sei es aus Erwerbstätigkeit oder Vermögen, umfasst. Dazu werden die empfangenen Sozialleistungen addiert. Abgezogen werden geleistete Einkommens- und Vermögenssteuern und sowie Sozialbeiträge. Zudem wird noch der Saldo von geleisteten und empfangenen sonstigen laufenden staatlichen Transfers einbezogen.

Niveau: Hauptstadt auf Ostniveau

Im Vergleich zu den BIP pro-Kopf Werten nach Bundesländern liegen die Werte für die verfügbaren Einkommen je Einwohner wesentlich dichter zusammen. Die staatlichen Maßnahmen eben demzufolge einen erheblichen Teil der durch die unterschiedliche Wirtschaftskraft entstandenen regionalen Wohlstandsdifferenzen ein.

Abbildung 8: Verfügbares Einkommen je Einwohner (Euro)



Quelle: VGRdL (2015a)

In der Reihenfolge der 16 Bundesländer (Abb. 8) liegt Berlin mit einem durchschnittlichen verfügbaren Einkommen von 17.600 Euro nach dem Saarland (19.400), dem Land Brandenburg (18.000) und Sachsen (17.800) an 13. Stelle. Auf Berlin folgen nur noch die übrigen östlichen Bundesländer Thüringen (17.500), Sachsen-Anhalt (17.400) und Mecklenburg Vorpommern (17.000), das ganz am Ende der Skala steht.

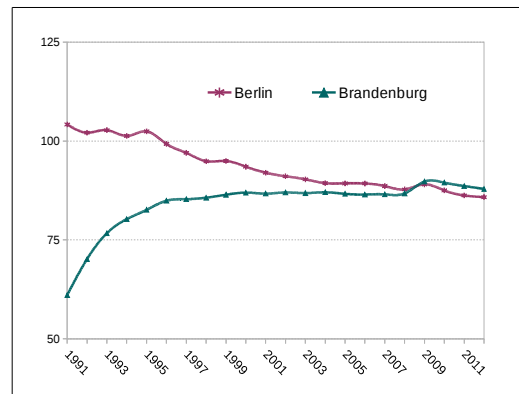
An der Spitze stehen Bayern (22.800), Hamburg (21.999) und Baden-Württemberg (21.968). Wie beim Vergleich des BIP, liegt der Stadtstaat Bremen beim verfügbaren Einkommen mit einem Wert von 20.200 Euro je Einwohner abermals weit vor Berlin.

Entwicklung: Brandenburg überholt Berlin

In Berlin ist das verfügbare Einkommen je Einwohner im Betrachtungszeitraum von rund 13.100 auf 17.600 Euro gestiegen. Für den Bund insgesamt lag der Wert 1991 zunächst nur bei 12.600, also niedriger als in Berlin.

Seither jedoch ist der Bundeswert wesentlich schneller gewachsen und erreichte 2011 rund 20.600 Euro. Seit 1995 ist die Einkommensentwicklung in Berlin, wie Abb. 9 verdeutlicht, statistisch betrachtet von der gesamtdeutschen Entwicklung abgekoppelt.

Abbildung 9: Regionales in Prozent des nationalen verfügbaren Einkommens je Einwohner (Deutschland=100)



Quelle: VGRdL (2015a), eigene Berechnungen.

Selbst im Land Brandenburg, das in weiten Teilen dünn besiedelte ist und über prosperierende Regionen vor allem im Umland von Berlin verfügt, wird seit 2009 ein höheres Einkommen je Einwohner (18.000 Euro) erzielt, als in der Hauptstadt.

Und, anders als bei der Entwicklung des BIP je Einwohner zeigt sich in Berlin bei den verfügbaren Einkommen nicht einmal phasenweise eine Annäherung an den deutschen Durchschnitt. Abgesehen von einzelnen Jahren, in denen Berlin wieder geringfügig aufholt oder den Abstand zum Bund hält, wird der Rückstand der Stadt permanent größer. Diesen Trend kann man - im wörtlichen Sinn - als ein Armutszeugnis für die Stadt bezeichnen.

3.3 Kein Aufholen bei Wirtschaftskraft wegen Bevölkerungswachstum in Berlin?

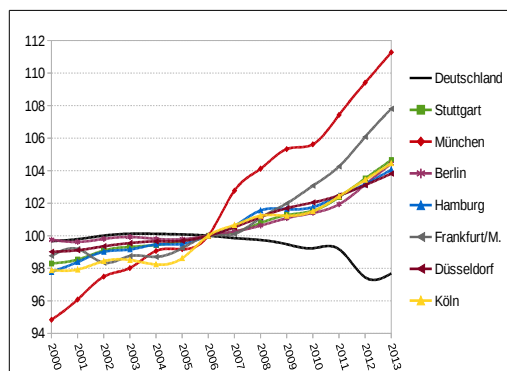
Im Vorhergehenden ging es vorrangig um Berlins gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Veränderung der Wirtschaftskraft je Einwohner. Es wurde dargestellt, dass Berlin bislang nicht nachhaltig gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufgeholt hat. Welche Erklärung für dieses anhaltende Verharren der Stadt auf einer relativ niedrigen Stufe der wirtschaftlichen Leistungskraft gibt die lokale Politik? Im *Operationellen Programm*, dem zentralen Dokument mit dem der Senat von Berlin gegenüber dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung seine Strategie für die Förderperiode 2014-2020 formuliert und begründet, heißt es dazu (Senat_Wirt-

schaft 2014:6):

»In den letzten Jahren hat sich die Wirtschaft des Landes Berlins insgesamt positiv entwickelt. ... Das Wachstum war allerdings nicht ausreichend dynamisch, um die großen Rückstände bei den Einkommen und der Beschäftigung im Land auszugleichen. ... Aufgrund des hohen Bevölkerungswachstums ist der Abstand sowohl gegenüber dem Bundesgebiet, als auch im Städtevergleich in den letzten beiden Jahren wieder gewachsen.«

Die wirtschaftliche Entwicklung wird also zunächst als »insgesamt positiv« eingeschätzt und dann etwas nebulös als »nicht ausreichend dynamisch«. Das neuerliche Anwachsen des Rückstandes von Berlin bei den BIP pro-Kopf Werten gegenüber anderen Städten und dem Bund insgesamt wird auf das »hohe Bevölkerungswachstum« in Berlin zurückgeführt.

Abbildung 10:
Bevölkerungsentwicklung in
größten deutschen Städten (2006=100)



Quelle: Eurostat (2015)

Vergleicht man jedoch die Bevölkerungsentwicklung in Berlin seit dem Jahr 2000 mit der in anderen deutschen Städten und im Bund, zeigt sich, dass dieses Argument allenfalls teilweise hinsichtlich der Entwicklung in Deutschland insgesamt zutrifft, nicht aber für den Städtevergleich. Tatsächlich schrumpfte die Zahl der Einwohner in Deutschland insgesamt seit dem Jahr 2007, während sie in Berlin und den anderen großen Städten anstieg (Abb. 10). Allerdings wuchsen die Städte unterschiedlich stark.

Besonders hoch fiel das Bevölkerungswachstum in München und Frankfurt aus. Dennoch stieg in beiden Städten das BIP je Einwohner vom Jahr 2000 bis 2012 ebenfalls deutlich an – in München um 7.400 und in Frankfurt um 7.700 Euro. Wesentlich stärker folglich als in Berlin, wo es nur um einen Betrag von 5.800 Euro wuchs (vgl. VGRdL 2015b).

Außerdem verlief die Zunahme der Bevölkerung in Berlin, wie die Abbildung zeigt, weitgehend im Gleichschritt mit der in den übrigen großen Städten, also in Düsseldorf, Stuttgart, Hamburg und Köln. Und in diesen Städten stieg das BIP je Einwohner ebenfalls wesentlich

stärker als in Berlin. In Düsseldorf um 12.500, in Stuttgart um 10.700, in Hamburg um 7.900 und in Köln um 6.400 Euro. In diesem Städtevergleich zeigt sich folglich, dass es nicht, wie vom Senat behauptet, das vermeintlich hohe Bevölkerungswachstum in Berlin war, das die schwachen pro-Kopf Werte des Berliner BIP bedingt, sondern das geringe Niveau und Wachstum des BIP.

Zudem erweist sich die Annäherung des Berliner pro-Kopf BIP an den Bundesdurchschnitt als ein zeitlich begrenzter Effekt, der während der globalen Finanzkrise eintrat. Danach erhöht sich der Rückstand von Berlin auch gegenüber dem Bund wieder (vgl. Abb. 7). Dies lässt sich ebenfalls nicht nur durch eine unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung von Berlin und dem Bund erklären, denn seit 2012 wächst die Bevölkerung auch im Bund wieder (Abb. 10).

Die Hauptursache für die unverändert schwache und sich kaum verbessernde Leistungskraft je Einwohner in Berlin ist das geringe Wirtschaftswachstum. Wenngleich Mitte der 2000er Jahre der zehn Jahre andauernde Prozess der relativen Schrumpfung gegenüber dem Bund insgesamt beendet wurde, ist die Stadt doch noch längst nicht wieder auf einem Niveau der Wirtschaftsleistung angelangt, das bei ihrer Einwohner- und Erwerbstätigenzahl und wirtschaftlichem Potenzial zu erwarten wäre.

3.4 Soziale Lage: Wachsende Armut bei wachsender Wirtschaft?

In Abschnitt 1 wurden die Daten des in der letzten Dekade wachsenden Berlin angeführt: eine starke Zunahme der Einwohnerzahlen, immer mehr Erwerbstätige, ein wachsendes BIP. Gleichzeitig steigt in Absolutgrößen auch das verfügbare Einkommen pro Einwohner in Berlin. Dennoch fällt die Hauptstadt im Vergleich zum Einkommensniveau in ganz Deutschland über die Zeit immer weiter zurück. Nicht nur phasenweise, sondern von 1995 bis 2011 nahezu permanent (S. 8, Abb. 9). Zwischen diesem höchst bedenklichen Trend und der sich in der Stadt weiter verstärkenden sozialen Spaltung dürfte ein Zusammenhang bestehen.

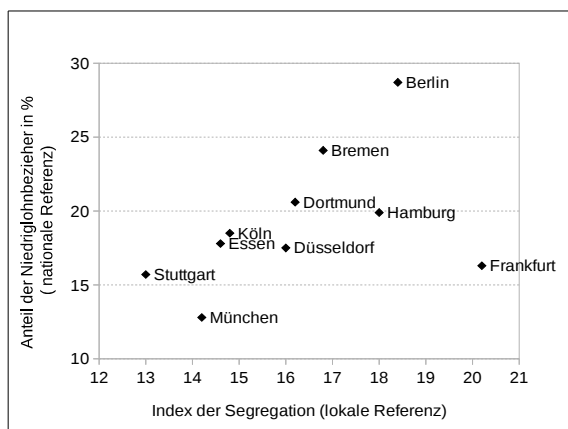
Zwar gibt es auf der einen Seite eine größer gewordene Schicht von Gutverdienenden, die in den höher qualifizierten Berufen der unternehmensorientierten Dienstleistungen, Medien, Wissenschaften oder in Bundesbehörden tätig sind. Auf der anderen Seite existiert eine größere und stark anwachsende Schicht von Beschäftigten mit niedrigen Einkommen, die in Berufen der einfachen Dienstleistungen, wie z.B. im Einzelhandel, Call Centern, Reinigungs- und Wachschatzbetrieben arbeitet. Zugleich ist in der Industrie, die lange zahlreiche mittelhoch bezahlte Tätigkeiten bot, trotz intensiver Förderung, bislang keine nennenswerter Anstieg der Be-

schäftigung zu erkennen (Vgl. Abschnitt 2). Diese – für Metropolen keineswegs untypische Veränderungen der Beschäftigungsstruktur – erklären zum Teil, dass die verfügbaren Einkommen je Einwohner in Berlin relativ zum Bund immer ungünstiger ausfallen.

Anteil der Niedriglohnbezieher: Berlin spitzemäßig

So liegt in Berlin der Anteil der Beschäftigten, die Niedriglöhne beziehen, höher als im Bundesdurchschnitt und weit höher als in vergleichbaren Städten, wenn man die Niedriglohnschwelle⁷ auf Basis des nationalen Durchschnitts festlegt (Berge u.a. 2014). Im Bund beziehen demnach 25% aller Arbeitnehmer Niedriglöhne und unter den zehn größten Städten Deutschlands liegt der Berliner Anteil mit 28,7% klar an der Spitze (Abb. 11). In Bremen liegt er mit 24,1% schon deutlich niedriger, dann folgen Städte an Ruhr und Rhein, sowie Hamburg mit Werten zwischen 18 und 20%. Die niedrigsten Anteile von Niedriglohnbeziehern weisen Frankfurt (16,3%), Stuttgart (15,7%) und München (12,8%) auf.

Abbildung 11:
Niedriglöhne und räumliche Segregation
– Größte deutsche Städte –



Quelle: Daten aus Berge et al. (2014), eigene Darstellung.

Und – was von Bedeutung für die Stadtentwicklung ist – zwischen der Höhe des Anteils der Niedriglöhner in einer Stadt und dem Ausmaß an räumlichen Segregation *innerhalb* der Stadt besteht eine Korrelation. Sieht man von Frankfurt ab, wo sich ein geringer Anteil von Niedriglöhnern mit einem sehr hohen Maß an Segregation verbindet, scheint zwischen diesen Größen ein relativ starker linearer Zusammenhang zu bestehen. Berlin weist beim Index der Segregation⁸ einen sehr hohen

⁷ Niedriglohnschwelle: 1733 Euro (weniger als 2/3 des nationalen Medianwertes des Monatsbruttolohns).

⁸ Der Index misst die räumliche Ungleichverteilung der Niedriglohnbezieher in einer Stadt und liegt zwischen 0 und 100. Dabei wird hier, um Effekte unterschiedlicher Preisniveaus in der Städten auszuschalten, die Niedriglohnschwelle jeweils auf lokaler Ebene festgelegt.

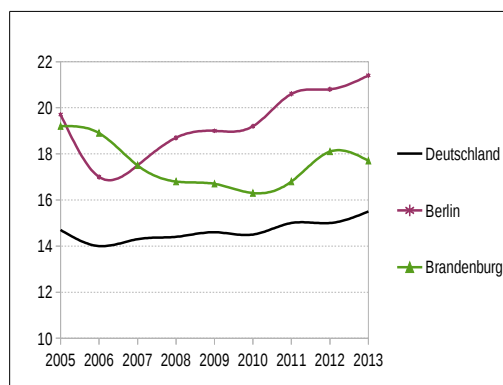
und beim Anteil der Niedriglöhner den höchsten Wert auf. Stuttgart weist bei der Segregation, München beim Niedriglohnanteil den niedrigsten Wert auf. Alle übrigen Städte liegen zwischen diesen Extremwerten. Sicher werden beide Variablen, Niedriglohnanteil und Segregation, durch zahlreiche Faktoren, wie etwa die räumliche Abgrenzung und historischen Entwicklung, die Wirtschaftsstruktur und lokale Politik (z.B. im Wohnungsbau) geprägt. Gleichwohl zeigen diese Zahlen, dass die soziale Spaltung wie auch die räumliche Segregation in Berlin im Vergleich zu den anderen großen Städten, die alle im Westen Deutschlands liegen, besonders stark ausgeprägt ist.⁹

Einkommensarmut in Berlin: Hoch und zunehmend

Doch nicht nur im Bereich der Lohnedinkommen schneidet Berlin relativ ungünstig ab, auch bei den *Einkommen insgesamt* ist sowohl die Lage als auch die Entwicklung ungünstiger als im Bund insgesamt. In der Stadt liegt die *Armutgefährdungsquote*¹⁰ weit über dem Bundesdurchschnitt und hat sich – trotz der Wachstumsprozesse der letzten Jahre – nahezu ständig weiter erhöht. Insbesondere mit dem beginnenden Aufschwung in Berlin 2006 stieg die Armutsquote deutlich an, von 17,0% auf 21,4% im Jahr 2013 (Abb. 12). Zehn Jahre zuvor, also Mitte der 1990er Jahre, lag diese Quote noch deutlich niedriger – etwas unter 15% (Statistik Berlin-Brandenburg 2015b).

Im Land Brandenburg ist indessen eine gegenläufige Entwicklung festzustellen. Abgesehen von den Jahren 2011/12 sinkt die Armutsquote eher und nähert sich dem deutschen Durchschnitt an.

Abbildung 12: Armutsgefährdungsquote (%)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2015)

Selbst wenn in anderen Bundesländern, wie in Mecklen-

⁹ Im Osten Deutschlands ist der Anteil der Niedriglohnbezieher generell weit höher als im Westen. Auch haben die größten ostdeutschen Städte (Dresden und Leipzig) bei beiden Indikatoren deutlich höhere Werte als Berlin.

¹⁰ Anteil der Personen an der Bevölkerung, die in Haushalten leben, die weniger als 60% des (nach Haushaltsgröße bedarfsgewichteten) durchschnittlichen Einkommens in Deutschland erzielen.

burg-Vorpommern oder in Bremen mit 23,6 bzw. 24,6%, noch höhere Anteile der Bevölkerung als arm eingestuft sind (vgl. DPWV 2015), ist eine Armutsquote für Berlin von 21,4% im Jahr 2013 ein recht hoher Wert, der kaum mit dem Image einer prosperierenden deutschen Hauptstadt oder »Boomtown« zusammenpasst. Dass bei wirklich günstigen wirtschaftlichen Voraussetzungen die Armutsquoten um mehr als die Hälfte niedriger sein können, zeigt sich in den südlichen Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern, deren Armutsquotenquoten bei 11,4 bzw. 11,3% liegen.

Eine hohe Armut oder soziale Ungleichheit, wie in Berlin gegeben, ist mit eine Ursache für andere gravierende gesellschaftliche Probleme, so z.B. eine niedrige Wahlbeteiligung, fortschreitende soziale Desintegration und hohe Kriminalität. Auch rein wirtschaftlich betrachtet ist soziale Ungleichheit, worauf die OECD (2015) in einer neuen Studie verweist, ein maßgebliches Entwicklungshemmnis. Mit wachsender sozialer Ungleichheit gehen demzufolge starke Wachstumseinbußen für die Gesamtwirtschaft einher. Immerhin 5 Prozentpunkte des Wirtschaftswachstums sind nach dieser Schätzung in den OECD Ländern zwischen 1990 und 2010 durch die zunehmende Polarisierung bei Einkommen und Vermögen verloren gegangen.

In Berlin sollten die politischen Anstrengungen für einen Abbau der Armut verbessert und intensiviert werden. Was sicher schwierig ist, weil die bundesstaatliche Politik soziale Ziele vernachlässigt und z.B. für die Bezieher von Grundsicherung überwiegend eine Politik des 'Forderns' verfolgt während Maßnahmen des 'Förderns' kaum noch finanziert werden, obwohl ein zentrales Ziel die Förderung der Erwerbstätigkeit sein müsste.

4. Berlin wächst und wird »ärmer« - und das bleibt auch so?

Da das Wirtschaftswachstum der letzten Jahre in Berlin noch nicht ausreichend dafür war, dass die Stadt ihr *BIP je Einwohner* gegenüber vergleichbaren Städten oder auch nur gegenüber dem Bundesdurchschnitt nachhaltig verbessern konnte, lässt sich bezweifeln, ob das bestehende Entwicklungsmodell für Berlin - so wie u.a. im *Operationellen Programm* (Senat_Wirtschaft 2014) oder im *Statusbericht zum Stadtentwicklungskonzept 2030* (Senat_Stadtentwicklung 2014) dokumentiert - hinreichend ist, um einen Aufholen der Stadt zu gewährleisten.

Dass dabei fast im gesamten Entwicklungsprozess seit Mitte der 1990er Jahre und sogar während des zuletzt wieder anziehenden Wirtschaftswachstum in Berlin die *verfügbaren Einkommen je Einwohner* in der Stadt gegenüber dem Bund immer weiter zurückblieben, ist

ein zusätzlicher Grund, das Berliner Entwicklungsmodell in Frage zu stellen. Schließlich soll letzten Endes die Stärkung der Wirtschaftskraft einer Stadt allen Bürgern zugute kommen.

Zwar führen die staatlichen Maßnahmen u.a. durch Besteuerung und Sozialtransfers dazu, dass die regionalen Unterschiede in Deutschland insgesamt bei den verfügbaren Einkommen geringer ausfallen als beim BIP je Einwohner. In Berlin jedoch bleibt das den Einwohnern für Konsum oder Sparen zur Verfügung stehende Einkommen - im Durchschnitt aller Einwohner - immer weiter hinter dem entsprechenden Einkommen in ganz Deutschland zurück. Eine Veränderung dieses negativen Trends scheint nicht in Sicht. Ein höchst unbefriedigender Befund, dessen Ursachen genauer ermittelt werden sollten, um politische Maßnahmen der Gegensteuerung zu entwickeln.

Dass mit der derzeitigen Berliner Entwicklungsstrategie wichtige Ziele, wie ein hohes Wirtschaftswachstum, ein Aufholen gegenüber dem Bundesdurchschnitt bei der Wirtschaftskraft und ein besserer sozialer Ausgleich nicht erreicht werden, ist im vorangegangenen deutlich geworden. Insofern scheinen Korrekturen des Berliner Entwicklungsmodells notwendig zu sein.

Insbesondere scheint es fraglich, ob die wirtschaftspolitische Schwerpunktsetzung des Senats dem tatsächlichen Strukturwandel und den spezifischen Kompetenzen der Stadt und ihren besonderen *Metropolfunktionen* (BBSR 2011, Volgmann 2013) entspricht. Als wichtigster Förderschwerpunkt gelten in Berlin die wissensbasierten und mit technologischer Innovation verbundenen Bereiche in Forschung & Entwicklung von denen man sich die Entstehung qualifizierter industrieller Arbeitsplätze und dadurch induzierte Dienstleistungen erhofft. Der tatsächliche Strukturwandel in der Hauptstadt hingegen lässt sich als digitale Metropolisierung kennzeichnen, bringt die meisten neuen Arbeitsplätze in den Branchen der digitalen Ökonomie und denen der unternehmensorientierten Dienstleistungen und damit verwandten Branchen. In diesen Branchen und durch die Verflechtungen zwischen ihnen sowie den aus ihrer räumlichen Nähe entstehenden Spillover-Effekte scheinen sich die besonderen Wettbewerbsvorteile der Hauptstadt im Vergleich zu anderen nationalen und internationalen Metropolen auszubilden (Growe 2012, Stein 2015). Daher sollten diese Bereiche stärker gefördert werden.¹¹

Zugleich könnten diese Branchen vom Strukturwandel und den spezifischen Standortqualitäten Berlins besonders profitierenden Branchen stärker zur Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben herangezogen werden. Schliesslich werden diese Standortqualitäten zum großen Teil durch öffentliche Ausgaben finanziert. Die Finanzlage der Stadt ist jedoch weiterhin prekär, so

¹¹ Vgl. dazu Stein, R. (2016): Alte Probleme und neue Potenziale der Stadtentwicklung in Berlin (Artikel in Vorbereitung).

dass diese Ausgaben in Konkurrenz zu anderen öffentlichen Ausgaben stehen. Mittels entsprechender Abgaben könnten auf lokaler Ebene in Berlin neue Ressourcen für die Erreichung sozialer und wirtschaftlicher Ziele erschlossen werden. Ein Beispiel für eine solche Besteuerung ist die in Berlin seit 2014 existierende Übernachtungssteuer (City-Tax). Diese belastet das Beherbergungsgewerbe, das vom boomenden Tourismus besonders profitiert, mit einem Teil der Kosten, die durch die gesamtgesellschaftlich erbrachten Leistungen für den Tourismus entstehen.

Andere in der Stadt besonders stark expandierende Branchen sind, wie erwähnt die verschiedenen Branchen der hochwertigen unternehmensorientierten Dienstleistungen und der digitalen Wirtschaft. Diese ziehen besonders große Vorteile aus lokalen Standortbedingungen einer Metropole, die in hohem Maß durch öffentliche Finanzierung bereitgestellt werden, wie etwa einem großen Pool an akademisch ausgebildeten Arbeitskräften, internationalen Bahn- und Luftverkehrsverbindungen und modernen Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen. Insofern wäre eine stärkere Besteuerung dieser Branchen berechtigt. Zumal durch deren Expansion in der Stadt tendenziell die soziale Polarisierung verstärkt wird, weil viele Beschäftigte in diesen Branchen weit überdurchschnittliche Gehälter beziehen.

Abschließend ist die mit der Überschrift gestellte Frage, ob Berlin eine »Boomtown« und auch immer noch »arm« zu beantworten. Der Begriff Boomtown ist sicher eine – vermeintlich publikumswirksame – Übertreibung. Es gibt zwar wieder ein deutliches wirtschaftliches Wachstum in der Stadt, was aber besonders deshalb so hoch erscheint, weil dem eine sehr lange Stagnation vorausging. Das Wachstum in Berlin war auch bislang nicht hoch genug, um ein nachhaltiges Aufholen der Stadt gegenüber dem Bundesdurchschnitt bei den Werten des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner zu erreichen, so dass die Wachstumsbedingungen weiter verbessert werden müssten, um ein solches Aufholen zu ermöglichen. Noch ungünstiger entwickelten sich in Berlin die Werte des verfügbaren Einkommens je Einwohner, bei dem Berlin gegenüber dem Bund immer weiter zurückfällt. Dies und die ebenfalls in Berlin im Vergleich zum Bund immer ungünstiger ausfallende Armutsquote zeigen, dass die Einwohner Berlins parallel zum wirtschaftlichen Wachstum ihrer Stadt im Durchschnitt eher noch ärmer werden.

5. Literatur

- BBSR (2011): Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) *Metropolitan areas in Europe*, BBSR-Online-Publikation 01/11.
- Berge, P. vom, Schanne, N., Schild, C.-J., Trübswetter, P., Wurdack, A. und A. Petroviv (2014): *Eine räumliche Analyse für Deutschland – Wie sich Menschen mit niedrigen Löhnen in Großstädten verteilen*, IAB Kurzbericht 12/2014.
- Brenke, K. (2010): *Berliner Wirtschaft: nach langem Schrumpfen auf einem Wachstumspfad*. In: DIW Wochenbericht 32 / 2010, S. 2-10.
- Busch, U. (2010): *Wissens- und Technologietransfer in Berlin*. In: Parthey, H., Spur, G. und R. Wink (Hrsg.): *Wissenschaft und Innovation: Wissenschaftsforschung. Jahrbuch 2009*, S. 88-117. Berlin.
- Claßen-Beblo, M. (2015): *Haushaltskonsolidierung und Investitionen sind kein Gegensatz*, rbb-Interview mit Berlins Landesrechnungshof-Präsidentin, 2.2.2015.
- Colvin, S. (2014): *Routledge Handbook of German Politics & Culture*. Routledge, New York.
- DPWV (2015): Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V., *Die zerklüftete Republik. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2014*. Berlin.
- Eurostat (2015): *General and regional statistics*, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> ().
- Growe, A. (2012): *Raummuster unterschiedlicher Wissensformen. Der Einfluss von Transaktionskosten auf Konzentrationsprozesse wissensintensiver Dienstleister im deutschen Städtesystem*, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 70, No. 3, S. 175-190.
- Holm, A. (2011): *Kosten der Unterkunft als Segregationsmotor. Befunde aus Berlin und Oldenburg*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9, S. 557-566.

- Jochims, W. (2013): *10 Jahre Kriminalitätsentwicklung in Deutschland, 2003 bis 2012*. epubli, Berlin.
- OECD (2015): Organisation for Economic Development and Cooperation (Hrsg.), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris.
- Senat von Berlin (2014): *Arbeitsbericht der AG Wachsende Stadt*, Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/1969, <http://www.parlament-berlin.de/ados/17/WiFoTech/vorgang/wft17-0141-v.pdf>.
- Senat_Stadtentwicklung (2014): Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, *Stadtentwicklungskonzept Berlin 2030, Statusbericht*, <http://www.stadtentwicklung.berlin.de>.
- Senat_Wirtschaft (2014): Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung, *Operational Programme under the Investment for Growth and Jobs Goal* (3.6.2014), <http://www.berlin.de/sen/wirtschaft/>.
- Statistik Berlin-Brandenburg (2015a): *Erwerbstätige am Arbeitsort im Land Berlin und Land Brandenburg 1991 bis 2013 nach Wirtschaftsbereichen*. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/produkte/langereihen/Erwerbs-taetige.xlsx>.
- Statistik Berlin-Brandenburg (2015b): *Regionale Sozialberichterstattung im Amt für Statistik Berlin-Brandenburg*, <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/home/regionalersozialbericht.asp>.
- Statistisches Bundesamt (2015): *Armutgefährdungsquote*, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Gesellschaft-Staat/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/ArmutgefaherungsquoteBundeslaender.html>
- Stein, R. (2009): *Besondere und allgemeine metropolitane Spezialisierungen in Berlin: Kultur und Wissenschaft, Koordination und Transaktion*. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Nr. 4, S. 287-299.
- Stein, R. (2012): *Metropolisierung in Berlin – Wandel der Berufsstruktur, soziale Effekte, neue Metropolfunktionen*. In: *RaumPlanung*, 161, März/April 2012, S. 54-58.
- Stein, R. (2015): *Digitale Metropolisierung in Berlin. Wandel der Beschäftigung und post-industrielle Struktur*. In: *Berliner Debatte Initial*, Nr. 1/2015, S. 128-141.
- VGRdL (2015a): Statistische Ämter des Bundes und der Länder, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Ergebnisse der Revision 2011, Länderergebnisse für Deutschland*, <http://www.vgrdl.de/VGRdL/tbls/home.asp?rev=RV2011&lang=de-DE>.
- VGRdL (2015b): Statistische Ämter des Bundes und der Länder, *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland Revision 2011 (WZ 2008)*, <http://www.vgrdl.de/VGRdL/tbls/R0B0.asp?rev=RV2011&tbl=R2B1>.
- Volgmann, Kati (2013): *Metropole – Bedeutung des Metropolenbegriffs und Messung von Metropolität im deutschen Städtesystem*. Rohn, Detmold