

Brenke, Karl et al.

Article

Bausteine für die Zukunft Berlins

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Brenke, Karl et al. (2002) : Bausteine für die Zukunft Berlins, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 69, Iss. 10, pp. 163-180

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151125>

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.

Wochenbericht

Königin-Luise-Straße 5

14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0

Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de

postmaster@diw.de

DIW Berlin

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Nr. 10/2002

69. Jahrgang / 7. März 2002

Inhalt

Bausteine für die Zukunft Berlins

Seite 163

Bausteine für die Zukunft Berlins

Karl Brenke
Kurt Geppert
Rainer Hopf
Ingo Pfeiffer
C. Katharina Spieß
Dieter Vesper
Gert G. Wagner

In Berlin führt kein Weg daran vorbei, die rigorose Konsolidierungspolitik fortzusetzen. Der strikte Sparkurs muss eingehalten werden, obwohl er die regionale Nachfrageentwicklung erheblich dämpft. In für die Zukunft entscheidenden Bereichen wie Bildung, Wissenschaft und Kultur darf jedoch nicht weiter gekürzt werden. Von ihnen gehen für die Stadt unverzichtbare Nachfrage- und Wachstumsimpulse aus. Die Mittel müssen allerdings innovativer und effizienter als bislang eingesetzt werden. Ein Beispiel für innovative Finanzierung ist die Einrichtung von Stiftungsuniversitäten.

Wirtschaftlich hinkt Berlin anderen Metropolen weit hinterher. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ist höchstens halb so groß wie in München, London oder Brüssel. Allerdings ist die Talsohle beim Niedergang der Berliner Industrie erreicht. Die Produktion hat 2001 erstmals seit Jahren wieder zugenommen und ist mit 1 % fast im Bundesdurchschnitt gewachsen. Nachdem seit 1995 ein Viertel aller Arbeitsplätze in der Industrie abgebaut wurde, ist der Beschäftigungsrückgang im vergangenen Jahr zum Stillstand gekommen. Auch bei überregional absetzbaren Dienstleistungen – wichtigstes Standbein einer Metropole – konnte Berlin in einigen Bereichen zulegen. Berlins Stärken liegen im Schnittpunkt von haushalts- und unternehmensbezogenen Dienstleistungen, z. B. bei der Vernetzung von Werbung, Medien und Kultur oder der Verbindung von Messen, Kongressen, Hotels, Sport und Kultur.

Selbst wenn der Sparkurs konsequent fortgesetzt wird, dürfte das Berliner Haushaltsdefizit im Jahre 2005 2,6 Mrd. Euro betragen, das wären 12 % des Haushaltsvolumens. Mit 16 000 Euro je Einwohner wird Berlin dann von allen Bundesländern am höchsten verschuldet sein. Dramatisch steigen die Zinsaufwendungen; ohne sie würden die Ausgaben um 5 % zurückgehen. Auch wenn Berlin Hilfe zur Entschuldung vom Bund gewährt wird, wofür das DIW Berlin mit Nachdruck plädiert, wird die Stadt ihr Angebot an öffentlichen Gütern über viele Jahre einschränken müssen. Dies bedeutet auch, dass 10 % der jetzigen Stellen in der öffentlichen Verwaltung abgebaut werden müssen. Die Förderung des Wohnungsbaus sollte nicht fortgeführt werden.

Bei der Arbeitsmarktpolitik sollte sich die Berliner Politik nicht an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, „bezirklichen Beschäftigungsinitiativen“ und einem „Dritten Arbeitsmarkt“ orientieren. All diese Maßnahmen werden den Berliner Arbeitsmarkt nicht nachhaltig entlasten. Statt dessen plädiert das DIW Berlin für Lohnkostenzuschüsse oder eine Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge. Bereits laufende Initiativen, Sozialhilfeempfänger mit Wiedereingliederungshilfen in Arbeit zu bringen, werden befürwortet. Die besten dieser Modelle sollten in Berlin ausgebaut und flächendeckend angewendet werden.

A 22127 C

Bei der Wirtschaftsförderung wird das Land Berlin seine Mittel wohl zurückfahren müssen. Es kostet jedoch nichts, wenn die Stadt die Regulierungen auf das Notwendige beschränkt und somit ein investitionsfreundlicheres Klima in Berlin schafft, um das es nach DIW-Umfragen nicht gut bestellt ist. Umständliche und langwierige Verfahrensabläufe werden ebenso beklagt wie der Umstand, dass zu viele staatliche Stellen an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Dringend notwendig ist deshalb eine mit Kompetenzen ausgestattete zentrale Leitstelle für Unternehmen mit Weisungsrecht gegenüber anderen Behörden. Mit einer nachfragegerechteren Kinderbetreuung würde Berlin seine Attraktivität für junge hochqualifizierte Menschen steigern.

Das DIW Berlin betont die Notwendigkeit eines Großflughafens für die Region Berlin-Brandenburg, hält aber ein Neuaufrollen des Verfahrens für notwendig. Das Projekt muss neu ausgeschrieben oder in öffentliche Trägerschaft übernommen werden.

Berlin – eine wirtschaftsschwache Metropole ...

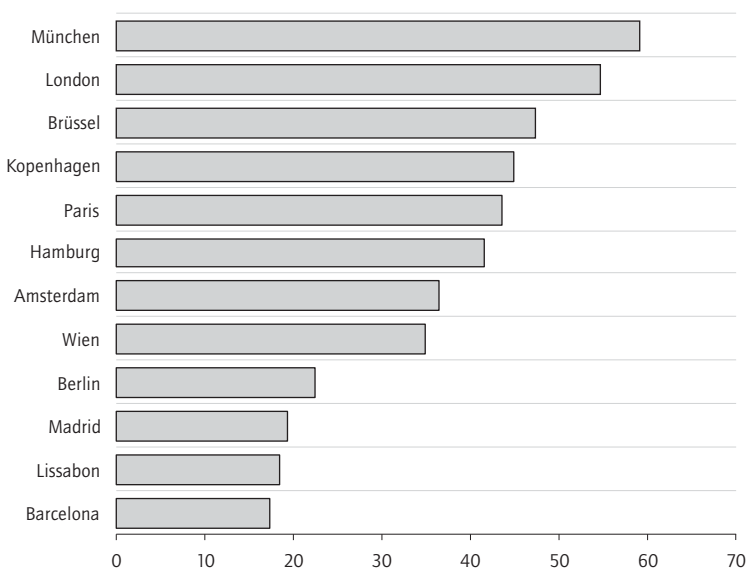
Berlin befindet sich in einer paradoxen Situation: Als Ort von Wissenschaft und Kultur sowie als politisches Zentrum Deutschlands genießt die Stadt weltweit Aufmerksamkeit; ihre Attraktivität schlägt sich unter anderem in stark gestiegenen Touristen-

zahlen nieder. Wirtschaftlich hinkt Berlin dagegen weit hinter anderen Metropolen her. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner ist weniger als halb so groß wie in München, London oder Brüssel (Abbildung 1). Unter zwölf ausgewählten europäischen Großstädten nahm Berlin 1999 den neunten Rang ein. Nur in Madrid, Barcelona und Lissabon war die Wirtschaftsleistung pro Kopf niedriger; inzwischen dürften diese Städte weitgehend zu Berlin aufgeschlossen haben.¹

Abbildung 1

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in ausgewählten europäischen Großstädten¹ im Jahre 1999

In 1 000 Euro



¹ Die Städte sind hier auf der Basis von NUTS-3-Regionen abgegrenzt. In einigen Fällen entspricht dies nicht genau dem administrativen Stadtgebiet. Insbesondere bei Madrid und Barcelona sind auch Teile des Hinterlandes einbezogen.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

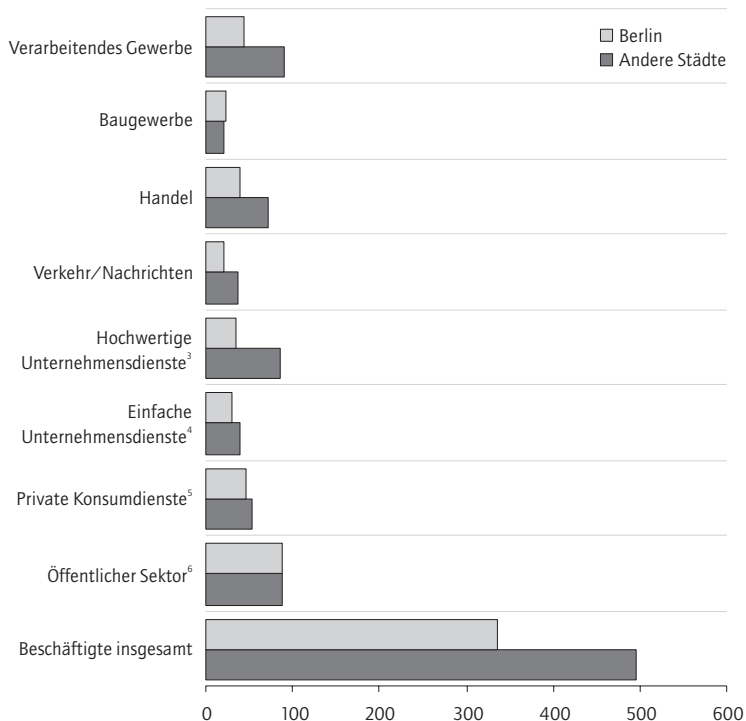
Zum Teil sind die ökonomischen Unterschiede zwischen den Städten siedlungsstrukturell bedingt. Großstädte profitieren in der Regel von der Bevölkerungsdichte und der wirtschaftlichen Potenz ihres Hinterlandes. In dieser Hinsicht ist Berlin zweifellos gegenüber den hier zum Vergleich herangezogenen Regionen im Nachteil; dies ist aber keineswegs der Hauptgrund für die Wirtschaftsschwäche der Stadt. Das Wien umgebende Bundesland Niederösterreich ist mit 80 Einwohnern pro Quadratkilometer ebenso dünn besiedelt wie Brandenburg, das BIP je Einwohner Wiens ist aber um 60 % höher als dasjenige Berlins. Entscheidend für die ökonomische Stärke einer Großstadt ist nicht ihre Funktion als regionales Zentrum, sondern ihre Position in der überregionalen Arbeitsteilung. Hier hat Berlin gerade erst begonnen, seinen in den Jahrzehnten der wirtschaftlichen Isolation entstandenen Rückstand aufzuholen.

Gegenüber dem Durchschnitt der deutschen Städte mit mehr als einer halben Million Einwohnern zeigen sich prägnante Abweichungen in der Beschäftigtenstruktur (Abbildung 2). Der am stärksten überregional ausgerichtete Wirtschaftsbereich, die Industrie, ist in Berlin nur noch schwach vertreten.

¹ Für Italien sind derzeit keine BIP-Daten für Kleinregionen verfügbar; die Angaben für die Großregionen Lombardei und Lazio lassen aber vermuten, dass die Wirtschaftskraft der Städte Mailand und Rom wesentlich höher ist als diejenige Berlins.

Abbildung 2

Beschäftigte¹ je 1 000 Einwohner in ausgewählten deutschen Großstädten² im Jahre 2000



1 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, d. h. ohne Beamte, Selbständige und geringfügig Beschäftigte.

2 Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern.

3 Finanzdienste, Beratungsdienste, Ingenieur- und Softwarebüros, Werbung.

4 Gebäudereinigung, Boten- und Wachdienste, Grundstückswesen, Nachrichten-, Schreib- und Übersetzungsbüros, Messen, Leiharbeit.

5 Gastgewerbe, Medien, privates Gesundheitswesen u. a.

6 Staatliche Einrichtungen und Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quellen: Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Für sich genommen ist ein niedriger Industrieanteil für eine Großstadt zwar nicht unbedingt ein Problem; wirtschaftlich erfolgreiche Metropolen wie New York und London haben anteilig noch viel weniger Beschäftigte in diesem Sektor. Im Falle Berlins kommt aber hinzu, dass auch ein zweites Standbein großstädtischer Wirtschaft – hochwertige unternehmensbezogene Dienstleistungen – außerordentlich schwach ist.

Die geringe Einbindung Berlins in die überregionale wirtschaftliche Arbeitsteilung hat Folgen für die zuliefernden und eher lokal orientierten Sektoren der Stadt: Es fehlt an kaufkräftigen Kunden, seien es private Haushalte oder Unternehmen. Handel und Verkehr beschäftigen in Berlin, bezogen auf die Einwohnerzahl, nur etwa halb so viele Personen wie in den anderen Großstädten.

Die vergleichsweise schwache Position Berlins ist in erster Linie Folge der Defizite und Deformierungen, die sich in der Wirtschaft beider Stadthälften vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis 1990 entwickelt hatten.² Die zwölf Jahre seit der Vereinigung haben bei weitem nicht ausgereicht, um diese Hypothek abzutragen. Gemessen an den Verhältnissen in ähnlich großen Städten fehlen Berlin 300 000 Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft.

... aber Stabilisierungstendenzen in der Industrie ...

Das verarbeitende Gewerbe gilt als ein Wirtschaftssektor, dessen Bedeutung für die Gesamtwirtschaft abnimmt und der vor allem in Ballungszentren keine Zukunft hat. Die Entwicklung der Industrie in Berlin im letzten Jahrzehnt scheint diese These zu bestätigen: Die Zahl der Beschäftigten ist hier seit 1991 um 50 %, die reale Bruttowertschöpfung um etwa 30 % gesunken.

Eine differenziertere Betrachtung der Standortwahl der Unternehmen zeigt allerdings, dass es vor allem Arbeitsplätze in der Fertigung sind, die in den Zentren der Ballungsgebiete abgebaut werden. Für besonders flächenextensive Fertigungsstätten wie Montagewerke sind die Standortbedingungen an den Rändern günstiger. Zur industriellen Produktion gehören aber auch Dienstleistungen – insbesondere Forschung und Entwicklung, Marketing, Service – mit alles in allem höherwertigen Arbeitsplätzen, die für den Produktionsprozess immer wichtiger werden. Für eine Bewertung der Situation des verarbeitenden Gewerbes in Berlin sollte daher nicht nur die Entwicklung der Beschäftigtenzahl, sondern auch und vor allem die der Arbeitsplatzstruktur herangezogen werden.³

Die Hälfte der Beschäftigten des Berliner verarbeitenden Gewerbes ist anhand der Berufsbezeichnungen gegenwärtig dem Fertigungsbereich zuzuordnen, das sind deutlich mehr als im Durchschnitt der großen Städte (Tabelle 1). Die höherwertigen Dienstleistungen – Tätigkeiten in Forschung und Entwicklung (FuE), in der Datenverarbeitung, in der Beratung, in Werbung/Marketing sowie in der Unternehmensleitung – sind dagegen in Berlin er-

2 Vgl. Kurt Geppert: Berlin – Dienstleistungszentrum der Zukunft? In: Walter Momper et al. (Hrsg.): Berlins Zweite Zukunft. Aufbruch in das 21. Jahrhundert, Berlin 1999, S. 85–109.

3 Die Qualitätsstruktur der Arbeitsplätze wird hier mangels genauerer Informationen anhand von Angaben über die Berufsbezeichnungen und den Ausbildungsabschluss der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes abgebildet, die näherungsweise als Indikator für die funktionale Tätigkeitsstruktur sowie für das Qualifikationsniveau gelten können. Sie liegen für Berlin insgesamt erstmals für 1995 und aktuell für das Jahr 2000 vor. Als Vergleichsbasis wurden der Durchschnitt der deutschen Großstädte mit mehr als 500 000 Einwohnern sowie das verarbeitende Gewerbe insgesamt gewählt.

Tabelle 1

Beschäftigte¹ im verarbeitenden Gewerbe in Berlin, in anderen Großstädten² und in Deutschland 1995 und 2000 nach Tätigkeitsbereichen

	Berlin	Andere Großstädte	Deutschland	Abstand Berlins gegenüber ...	
				Großstädten	Deutschland
		Anteile in %			Differenz in Prozentpunkten
1995					
Fertigung	50,9	45,3	56,7	5,6	−5,8
Verwaltung	14,7	16,8	13,8	−2,1	0,8
darunter: Leitung	2,9	2,6	1,9	0,3	1,0
Forschung, Entwicklung	5,8	7,3	3,7	−1,5	2,1
Technik	7,8	10,3	7,5	−2,5	0,3
DV, Beratung, Werbung	2,2	2,8	1,3	−0,6	0,9
Andere Dienste	18,5	17,5	16,8	1,0	1,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
darunter: Akademiker	10,5	11,5	6,1	−1,0	4,4
Nachrichtlich:					
Beschäftigte in 1 000 Personen	197,1	856,2	8 299,2	.	.
2000					
Fertigung	49,7	43,0	55,7	6,6	−6,0
Verwaltung	15,3	17,6	14,0	−2,3	1,3
darunter: Leitung	2,9	2,7	1,8	0,2	1,1
Forschung, Entwicklung	6,0	8,8	4,2	−2,8	1,7
Technik	7,8	10,3	7,7	−2,5	0,1
DV, Beratung, Werbung	3,4	3,6	1,7	−0,2	1,7
Andere Dienste	17,8	16,6	16,7	1,2	1,2
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
darunter: Akademiker	11,6	14,5	7,1	−2,9	4,5
Nachrichtlich:					
Beschäftigte in 1 000 Personen	149,4	768,8	7 767,0	.	.
Veränderung 2000/1995 in %	−24,2	−10,2	−6,4	.	.

¹ Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.² Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern, ohne Berlin.

Quelle: Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

DIW Berlin 2002

hebt sich schwächer vertreten als in den Vergleichsstädten.

Das Berliner verarbeitende Gewerbe hat seit 1995 seine Arbeitsplatzstruktur zwar in Richtung auf mehr höherwertige Dienste deutlich verändert, hinkt aber weiter hinter der Entwicklung in anderen Großstädten her; der Rückstand hat sich sogar vergrößert. Eine auffällige Ausnahme bilden Tätigkeiten auf den Feldern Datenverarbeitung, Beratung sowie Werbung/Marketing, bei denen Berlin inzwischen nahezu gleichauf liegt.

Insgesamt hat die Berliner Industrie in diesen Jahren mit 24,2 % gut doppelt so viele Arbeitsplätze abgebaut wie im Durchschnitt der anderen großen Städte und fast viermal so viele wie in Deutschland insgesamt. Die daraus resultierende Modernisierung der Arbeitsplatzstruktur lässt zwar noch zu wünschen übrig. Gleichwohl gibt es weitere Anzeichen für eine nachhaltige Besserung. Der Beschäftigungsrückgang ist in den vergangenen

zwölf Monaten zum Stillstand gekommen. Aktuell zeichnet sich sogar ein leichter Beschäftigungsaufbau ab. Die Produktion hat 2001 erstmals seit vielen Jahren zugenommen und ist mit 1 % fast so stark gestiegen wie im Bundesgebiet insgesamt (1,3 %).

... und Entwicklungspotential bei überregionalen Dienstleistungen

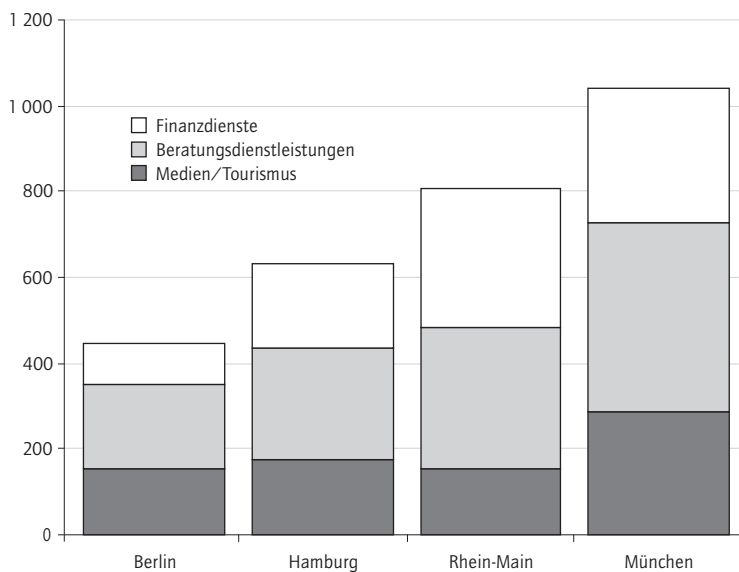
Überregional absetzbare Dienstleistungen machen die Metropolenfunktion einer Stadt aus. Sie vor allem sind es heute, die zusätzliches Einkommen in die Stadt bringen. Dazu gehören insbesondere der Finanzsektor sowie die primär auf den Vorleistungsbedarf anderer Unternehmen ausgerichteten Beratungsdienstleistungen. Aber auch bei bestimmten auf die Endnachfrage der Haushalte bezogenen Dienstleistungen kann eine zunehmend überregionale Ausrichtung festgestellt werden. Hierzu zählen der Mediensektor sowie im Zusammenhang mit

Arbeitsplatzabbau in der
Industrie gestoppt

Abbildung 3

Beschäftigtenbesatz überregional orientierter Dienstleistungen

Beschäftigte je 10 000 Einwohner nach Regionen im Jahre 2000



Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Tabelle 2

Beschäftigtenbesatz überregional orientierter Dienstleistungen in ausgewählten Ballungsräumen

Beschäftigte je 10 000 Einwohner im Jahre 2000

Wirtschaftszweig	Berlin	Hamburg	Rhein-Main	München
Finanzsektor	100	193	326	317
Kreditinstitute	71	113	256	187
Versicherungen	29	80	70	130
Beratungsdienstleistungen	193	261	330	437
Recht-/Wirtschaft	98	156	196	165
Technik	75	55	92	228
Messen/Kongresse	3	3	4	5
Werbung	16	47	38	38
Medien/Tourismus	156	175	153	289
Medien	46	80	42	134
Hotels	29	27	31	35
Gaststätten	81	68	80	119

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

dem Tourismus weite Teile des Kulturbereichs und des Gastgewerbes.⁴

Um die derzeitige Position Berlins im Bereich überregionaler Dienstleistungen einzuschätzen, hat das DIW Berlin deren Umfang, gemessen an der Beschäftigung je Einwohner in der Stadtregion Berlin, berechnet und mit den anderen großen Ballungsräu-

men in Deutschland verglichen (Abbildung 3 und Tabelle 2). Die Zahlen zeigen, dass Berlin im Vergleich zu den westdeutschen Dienstleistungszentren trotz des Entwicklungsschubs Anfang der 90er Jahre in fast allen Bereichen immer noch weit zurückliegt.⁵ Der Banken- und Versicherungssektor ist danach im Rhein-Main-Gebiet bzw. in der Region München rund viermal so stark wie in Berlin. In der technischen Beratung sind in München und in der Werbung in Hamburg pro Kopf gerechnet jeweils mehr als dreimal so viele Menschen beschäftigt. Auch in anderen zukunftssträchtigen Bereichen wie den Medien reicht es gerade einmal zu einem Platz im Mittelfeld.

So eindeutig die empirischen Befunde sind, so vielschichtig sind die möglichen Schlussfolgerungen daraus. Beispielsweise können die genannten Rückstände auf enorme ungenutzte Beschäftigungspotentiale in der Stadt hindeuten, die aktiviert werden, wenn es Berlin gelingt, ähnlich leistungsfähige überregionale Dienstleistungen zu entwickeln wie München, Frankfurt am Main oder Hamburg. Die gemessenen Rückstände können aber ebenso Hinweis darauf sein, dass es zu einem solchen Aufholprozess Berlins gar nicht kommen wird, da diese Dienstleistungen bereits von den etablierten Regionen in konzentrierter, kompetenter und ausreichender Form erbracht werden.⁶

Die räumlichen Entwicklungstrends in den überregional orientierten Dienstleistungsbranchen der letzten Jahre (Tabelle 3) bestätigen diese regionalen Bindungen in vielen Fällen. Besonders eindeutig ist dies bei den Kreditinstituten, Rechts- und Wirtschaftsberatungen sowie der technischen Beratung. Die traditionell führenden Regionen Rhein-Main und München wachsen hier jeweils deutlich schneller als die anderen Großstadregionen. Die räumliche Konzentration nimmt demnach noch spürbar zu. Berlin hingegen holt nicht nur nicht auf, sondern verliert relativ an Bedeutung und im Finanzsektor sogar absolut an Beschäftigung.

Spürbar profitieren konnte Berlin dagegen von den räumlichen Strukturverschiebungen bei den Messe-, Kongress- und Werbeagenturen sowie im Medien-

⁴ Vgl. Martin Gornig und Eberhard von Einem: Charakteristika einer dienstleistungsorientierten Exportbasis. In: Hans-Jörg Bullinger und Frank Stille (Hrsg.): Dienstleistungsheadquarter Deutschland, Wiesbaden 2000. Konkret sind hier folgende Wirtschaftszweige einbezogen worden: Banken, Versicherungen, Unternehmens- und Rechtsberatung, Softwarehäuser, Ingenieur- und Architekturbüros, Messe- und Kongresseinrichtungen, Werbeagenturen, Verlage, TV-Anstalten, Filmproduktion, Nachrichtendienst, Opernhäuser, Theater, Hotels und Gaststätten.

⁵ Vgl. zum längerfristigen Entwicklungsvergleich Martin Gornig und Hartmut Häußermann: Die neue Bundeshauptstadt – Zukunftsaussichten einer zurückliegenden Metropole. In: Leviathan, Sonderheft 19/2000: Von der Bonner zur Berliner Republik.

⁶ Ein hoher Beschäftigtenbesatz steht für die räumliche Ballung von Kompetenzen, Kommunikations- und Infrastrukturen in den spezifischen Feldern. Als überbetriebliche Synergieeffekte binden sie die Potentiale der jeweiligen Aktivitäten im Sinne von räumlichen Lokalisationsvorteilen an die etablierten Regionen.

Tabelle 3

Beschäftigtenbesatz überregional orientierter Dienstleistungen in ausgewählten Ballungsräumen

Jahresdurchschnittliche Veränderung der Beschäftigtenzahl von 1995 bis 2000 in %

Wirtschaftszweig	Berlin	Hamburg	Rhein-Main	München
Finanzsektor	-0,3	-0,4	2,7	0,8
Kreditinstitute	-0,6	0,8	3,1	0,7
Versicherungen	0,5	-2,0	1,2	0,9
Beratungsdienstleistungen	4,3	8,1	8,9	6,9
Recht/Wirtschaft	8,4	10,5	13,4	8,1
Technik	-1,4	1,7	2,5	5,3
Messen/Kongresse	10,6	5,9	7,4	9,6
Werbung	16,6	9,6	7,2	13,0
Medien/Tourismus	3,8	3,0	4,3	2,6
Medien	6,1	3,3	3,9	3,2
Hotels	4,5	0,5	0,8	-1,6
Gaststätten	2,3	3,8	6,0	3,3

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

sektor und Hotelbereich. Sie waren in Deutschland nie so eindeutig wie bei den anderen Bereichen auf ein räumliches Zentrum festgelegt. Berlin zeigte hier in den vergangenen Jahren jeweils die höchste Entwicklungsdynamik. Im Wettbewerb der großen Stadtregionen um die Entwicklungspotentiale in diesen Wachstumsbranchen hat Berlin damit seine Position deutlich verbessert.

Die Chance Berlins, verstärkt überregionale Funktionen im Dienstleistungssektor zu übernehmen, liegt damit offensichtlich nicht darin, etablierte Geschäftsfelder, die in anderen Städten hoch konzentriert sind, abzuziehen oder zu kopieren. Vielmehr kommt es darauf an, frühzeitig Lücken und Nischen überregionaler Dienstleistungen, die noch nicht so stark räumlich gebunden sind, zu entdecken, zu besetzen und auszubauen. Besonders günstige Bedingungen liegen dabei in jenen Feldern, in denen vorhandene Stärken Berlins zum Tragen kommen. Dies dürfte vor allem bei Aktivitäten der Fall sein, die im Schnittpunkt haushalts- und unternehmensbezogener Dienstleistungen liegen. Ein Beispiel hierfür sind zunehmende Vernetzungen zwischen Werbung, Medien und Kultur. Ein anderes Entwicklungspotential besteht im Ausbau der Verbindungen von Messen, Kongressen, Hotels, Sport und Kultur. Darüber hinaus könnte Berlin auch bei der Entwicklung überregionaler Angebote im Bildungs- oder Gesundheitswesen (z. B. medizinische Spezialzentren) durch weitere Ausdifferenzierung und Spezialisierung eine führende Rolle übernehmen. Voraussetzung hierfür wären allerdings grundlegende Reformen in den betreffenden nationalen Regulierungssystemen, die bislang zu wenig regionalen Wettbewerb zulassen, sowie eine stärkere Einbindung privater Finanzierungsquellen in diese Aktivitäten in Berlin.⁷

Nischen im Dienstleistungssektor nutzen

Berlin vor einer Haushaltsnotlage?

Im vergangenen Jahr hat sich die Finanzlage im Berliner Haushalt vor allem als Folge der Krise der Bankgesellschaft, aber auch aufgrund hoher konjunktur- und steuerreformbedingter Einnahmefälle, erneut zugespitzt.⁸ Die Konsolidierungserfolge der letzten Jahre wurden damit zum großen Teil zunichte gemacht. Immerhin war es gelungen, das Haushaltsdefizit von 5,5 Mrd. Euro im Jahre 1995 auf 2,6 Mrd. Euro im Jahre 2000 zu verringern.⁹ Freilich wird die positive Entwicklung dadurch etwas überzeichnet, dass auch Lasten auf andere Träger abgewälzt worden sind.¹⁰ Selbst wenn man eine Fortsetzung des harten Konsolidierungskurses unterstellt, muss auch mittelfristig mit hohen Fehlbeträgen im Landeshaushalt gerechnet werden. Die Projektion des DIW Berlin zu den Berliner Finanzen weist für 2005 ein Defizit von 2,7 Mrd. Euro auf; das sind 12 % des Haushaltsvolumens (Tabelle 4). Für sich genommen wäre eine solche Größenordnung vielleicht noch zu schultern. Doch sind die in der Vergangenheit aufgelaufenen Schulden in Rechnung zu stellen, so dass die Zinsausgaben dramatische Ausmaße annehmen. Zudem schränken die Schuldendiensthilfen für den Wohnungsbau, die zinsgleiche Aufwendungen darstellen und Jahr für Jahr den Haushalt mit 1,4 Mrd. Euro belasten, den Spielraum ein. Ohne Zinsaufwendungen gehen in der Projektion die Ausgaben um 4 % zurück.

Das DIW Berlin unterstellt nahezu stagnierende Personalausgaben, obwohl für den öffentlichen Dienst moderate Tarifierhebungen angenommen werden. Für die Personalentwicklung im Landesdienst bedeutet dies, dass die Zahl der – auf Vollzeitkräfte umgerechneten – Beschäftigten bis 2005 um annähernd 20 000, also um über 10 %, sinken wird, nachdem bereits von 1995 bis 2000 der Personalstand um 35 000 verringert worden war (Tabelle 5). Insbesondere im administrativen Bereich gilt es nach wie vor, Überhänge abzubauen. Ein geringerer Personalstand bedingt sinkende Sachausgaben, zumal in den nächsten Jahren Konzepte greifen sollen, die auf ein verbessertes „Facility-Management“ hinaus-

⁷ Vgl. zu den regionalen Entwicklungspotentialen Martin Gornig: Längerfristige Perspektiven haushaltsbezogener Dienstleistungen. In: C. Zöpel (Hrsg.): Brandenburg 2025 – In der Mitte Europas, Bd. 2, Potsdam 2002.

⁸ Allein für die notleidende Bankgesellschaft musste das Land 1,7 Mrd. Euro aufbringen sowie auf Dividendenausschüttungen und Steuerzahlungen von mindestens 175 Mill. Euro verzichten. Infolge der Steuerreform gingen 450 Mill. Euro an Einnahmen verloren, während aufgrund der rezessiven Konjunkturentwicklung 175 Mill. Euro in der Kasse fehlten. Aber auch als Kommune ist Berlin vor große Probleme gestellt. Alle deutschen Städte hatten in den letzten Jahren, insbesondere 2001, mit einer Erosion der gemeindlichen Steuereinnahmen zu kämpfen.

⁹ Vgl.: Zuspitzung der Haushaltskrise in Berlin – Ohne Hilfen des Bundes droht Kollaps. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 25/2001.

¹⁰ So sind beispielsweise die Zuschüsse an das Nahverkehrsunternehmen BVG stark verringert worden. Infolge der Umwandlung in ein rechtlich selbständiges Unternehmen kann die BVG Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen und dadurch die Fehlbeträge ausgleichen.

Tabelle 4

Projektion der Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt Berlin bis zum Jahre 2005¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Veränderung 2005/2000
	Mill. Euro						%
Steuern und Ähnliches	8 689	7 941	8 027	8 181	8 487	8 641	-0,6
Länderfinanzausgleich i. e. S.	2 778	2 779	2 863	2 965	3 093	3 170	14,1
Ergänzungszuweisungen Bund	1 948	1 953	1 953	1 968	1 989	1 989	2,1
Sonstige Zahlungen vom Bund	1 894	1 979	1 917	1 917	1 917	1 917	1,2
Gebühren	679	706	731	757	782	808	19,0
Einnahmen aus wirtschaftl. Tätigkeit	665	568	511	511	511	511	-23,1
Veräußerung von Sachvermögen	308	333	281	281	281	281	-8,8
Veräußerung von Beteiligungen	387	256	256	256	230	230	-40,6
Sonstige	993	830	869	869	869	869	-12,5
Einnahmen insgesamt	18 342	17 344	17 409	17 706	18 161	18 417	0,4
Personalausgaben	7 147	7 188	7 209	7 260	7 286	7 286	1,9
Laufender Sachaufwand	5 141	5 128	5 087	5 062	5 036	5 011	-2,5
Zinsausgaben	1 963	2 071	2 352	2 608	2 812	2 965	51,1
Laufende Übertragungen	4 314	4 469	4 423	4 346	4 218	4 131	-4,2
Unterstützungen	1 558	1 605	1 636	1 636	1 585	1 559	0,1
an Unternehmen	1 838	1 882	1 841	1 790	1 738	1 687	-8,2
an soziale Einrichtungen	561	614	588	562	537	527	-6,2
Sonstige	357	368	358	358	358	358	0,3
Sachinvestitionen	434	424	409	383	358	348	-19,8
Vermögensübertragungen	1 160	1 036	1 023	971	946	920	-20,7
Darlehen, Beteiligungen	672	460	511	460	409	383	-43,0
Tilgungsausgaben an den Bund	65	51	51	46	41	36	-44,9
Kapitalzuführung Bankgesellschaft	–	1 749	767	511	256	–	X
Ausgaben insgesamt	20 895	22 577	21 832	21 648	21 362	21 081	0,9
Ausgaben ohne Zinsausgaben	18 933	20 506	19 480	19 041	18 550	18 115	-4,3
Finanzierungssaldo	-2 553	-5 233	-4 423	-3 942	-3 201	-2 664	X

¹ 2000: Ist; 2001: vorläufiges Ist.

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

laufen. Allerdings ist zu fragen, ob bei den Zuschüssen an die Hochschulen und andere Zuwendungsempfänger – diese Aufwendungen werden als laufende Sachausgaben gebucht – abermals Kürzungen wie in der Vergangenheit realisiert werden können. Eine solche Entwicklung lässt sich wohl kaum wiederholen, ohne den Bestand an Wissenschaft und Forschung in der Stadt nachhaltig zu gefährden.

Die Ausgaben für Sachinvestitionen werden, nachdem sie in den letzten Jahren bereits halbiert worden sind, weiter rückläufig sein. Auch wird das Land seine Mittel im Rahmen der Wirtschaftsförderung wohl zurückfahren müssen. Einschnitte bei den Ausgaben für Sozialhilfe können trotz des hohen Anteils, den diese Ausgaben haben, kaum zur Konsolidierung beitragen, da hier der vom Bund gezogene gesetzliche Rahmen – aus guten Gründen – eng ist. Andernfalls wäre mit einem „Abschreckungswettlauf“ der Kommunen zu rechnen. Maßnahmen, die arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in reguläre Beschäftigung bringen, könnten allerdings einen Konsolidierungsbeitrag liefern. Aber auch in

vielen anderen Bereichen sind die Handlungsmöglichkeiten des Landes beschränkt. Zahlreiche Ausgaben beruhen auf Gesetzen, die von Berlin auszuführen sind; auch wird die Stadt verwaltungsmäßig im Auftrage des Bundes tätig und muss die entsprechende Verwaltung „vorhalten“ (z. B. die Finanzverwaltung). Im Rahmen der verschiedenen Mischfinanzierungstatbestände (Gemeinschaftsaufgaben, Geldleistungsgesetze, Investitionshilfen des Bundes) tritt das Land als Kofinanzier auf; ohne das Engagement des Landes geht der Anspruch auf solche Mittel verloren.

Auf der Einnahmenseite ist zu erwarten, dass Berlins Steueraufkommen wegen des schwächeren Wirtschaftswachstums langsamer als im Bundesdurchschnitt zunimmt. Aus diesem Grunde kann Berlin aber mit höheren Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich rechnen. In den Jahren 2003 und 2005 muss die Hauptstadt – wie die anderen Länder und Kommunen auch – abermals Einnahmeverluste infolge der bereits beschlossenen Steuerreformen hinnehmen. Bei der Veräußerung von Sachvermö-

Wenig Spielraum bei Sachinvestitionen

Kasten 1

Ein Vergleich mit Hamburg

Immer wieder werden die Berliner Finanzprobleme als Ausdruck einer Überversorgung mit öffentlichen Gütern – Verwaltungsleistungen, soziale Leistungen, Infrastrukturausgaben – gewertet. Vieles, doch nicht alles spricht für eine solche Sicht. Das zeigt ein Vergleich mit Hamburg, ebenfalls Stadtstaat und nach seiner Größe noch am ehesten mit Berlin vergleichbar. Der Vergleich wird zwar dadurch verzerrt, dass Berlin Hauptstadtlasten trägt; Hamburg hat dafür aber einen großen Seehafen zu finanzieren. Für Berlin werden Hauptstadtlasten in Höhe von 320 Mill. Euro genannt, während Hamburgs Hafenlasten auf 190 Mill. Euro beziffert werden.

Die strukturelle Besonderheit von Stadtstaaten äußert sich darin, dass sie aufgrund ihrer Agglomerationsvorteile im Vergleich zu Flächenstaaten nicht nur höhere Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung generieren, sondern auch infolge der ballungsraumbedingten Lasten, der zentralörtlichen Leistungen und der Pendlerproblematik höhere Pro-Kopf-Ausgaben tragen müssen.¹

Ein Vergleich der zwei Städte zeigt, dass die Probleme Berlins primär nicht auf der Einnahmenseite liegen, denn mit 5 210 Euro je Einwohner waren die Einnahmen (ohne Vermögensveräußerungen) im Jahre 2000 nur wenig niedriger als in Hamburg. Allerdings ist Berlins Steuerschwäche notorisch; sie wird durch Mittel aus dem Länderfinanzausgleich sowie durch Zuweisungen des Bundes ausgeglichen.

Mit 6 168 Euro verzeichnete Berlin jedoch um 8 % höhere Pro-Kopf-Ausgaben als Hamburg. Ein gewichtiger Grund dafür sind die höheren Personalausgaben, die auf eine überdimensionierte Verwaltung zurückzuführen sind. Ins Auge sticht die personelle Mehrausstattung insbesondere in der Sozialverwaltung, bei den Gesundheitsbehörden, im Bereich Sportstätten, Erholung, in der Bau- und Wohnungsverwaltung sowie in der Verwaltung von Bildung und Wissenschaft. Bezogen auf die Einwohnerzahl ist in diesen Bereichen der Personalstand doppelt so hoch wie in Hamburg; rechnerisch ergibt sich ein Überhang von 11 000 Stellen bzw. knapp der Hälfte der Beschäftigten in diesen Bereichen.² Aber auch der Polizeidienst weist mit 8 500 Stellen bzw. fast einem Drittel der Stellen eine erhebliche Mehrausstattung auf. In den Bereichen Bildung, Hochschulen und Kindergärten ist ein Bezug zur Einwohnerzahl nicht aussagekräftig, hier bieten sich andere Indikatoren an. Gemessen an den erteilten Wochenunterrichtsstunden je Schüler oder den Schüler-Lehrer-Relationen, den laufenden Ausgaben der Hochschulträger je Studierenden wie auch der „Betreuungsintensität“ der Kinder lässt sich für Berlin keine Besserstellung nachweisen.

Ein anderer Grund für den Ausgabenunterschied sind die Belastungen, die Berlin im sozialen Wohnungsbau übernommen hat. Sie schlagen jährlich mit über 1,3 Mrd. Euro zu Buche und sind fünfmal so hoch wie in Hamburg. Ihre Ursache ist insbesondere in den Jahren vor dem Fall der Mauer zu suchen, als Wohnungsknappheit herrschte und viele Sozialwohnungen bei explodierenden Kostenmieten gebaut wurden. Die Fehlbeträge müssen – in Form von Zinszuschüssen an die Bauherren – noch über Jahrzehnte ausgeglichen werden. Insgesamt haben die Investoren 17 Mrd. Euro an Krediten aufgenommen, die vom Land bedient werden müssen.

Hingegen gibt Berlin inzwischen nur noch 130 Euro je Einwohner für Bauten und Ausrüstungen aus; in Hamburg sind es 340 Euro. Damit werden weniger Mittel für unmittelbare Investitionen getätigt, als Investitionshilfen des Bundes in die Stadt fließen (190 Euro). Die Höhe der Ausgaben reicht nicht mehr aus, um alle notwendigen Ersatzinvestitionen zur Substanzsicherung zu finanzieren. Dies bedeutet, dass Berlin im Jahre 2005 ein um 20 % niedrigeres staatliches Infrastrukturkapital pro Kopf der Bevölkerung aufweisen wird als Hamburg.³

Ein gewichtiger Posten in jedem kommunalen Budget ist die Sozialhilfe, die in Berlin mit 1,8 Mrd. Euro zu Buche schlägt. In Berlin wie auch in Hamburg ist die Sozialhilfedichte besonders hoch (Tabelle 6). Von 1 000 Einwohnern leben in Berlin 79 von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, während es in Hamburg 70 sind; für den Durchschnitt des Bundesgebiets errechnen sich lediglich 33 Empfänger.⁴ Je Empfänger werden in Berlin mit 3 568 Euro unterdurchschnittliche Leistungen gewährt; in Hamburg sind es 3 750 Euro (Bundesdurchschnitt 3 652 Euro). Auch bezogen auf die Zahl der Einwohner weist Hamburg höhere Sozialhilfeleistungen auf. Hingegen wendet Berlin bei den Leistungen für Asylbewerber mehr Mittel auf als Hamburg. Besonders groß sind die Unterschiede bei der ebenfalls kostenträchtigen Jugendhilfe.

¹ Vgl. hierzu: Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 11-12/2001. Bei kommunalen Leistungen könnte zum Vergleich auf andere Großstädte, insbesondere München, zurückgegriffen werden.

² Ein Vergleich nach Aufgabenbereichen ist immer mit gewissen Zuordnungs- und Abgrenzungsproblemen behaftet. Gerade in den 90er Jahren ist eine Reihe von staatlichen Aufgaben im Zuge der formalen oder materiellen Privatisierung aus den öffentlichen Haushalten ausgelagert worden.

Dieser Prozess vollzog sich in den einzelnen Ländern in unterschiedlicher Intensität und in unterschiedlichem Tempo.

³ Vgl.: Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 20/2001.

⁴ Mit Ausnahme Bremens weisen die anderen Großstädte teilweise erheblich niedrigere Werte als Berlin auf (München 37, Stuttgart 45, Frankfurt am Main 60, Düsseldorf 64, Köln 74).

Tabelle 5

Beschäftigte¹ der Stadtstaaten Berlin und Hamburg nach Aufgabenbereichen 1995 und 2000

	1995		2000		1995		2000	
	Berlin	Hamburg	Berlin	Hamburg	Berlin	Hamburg	Berlin	Hamburg
	Beschäftigte				Beschäftigte je 1 000 Einwohner			
Kernhaushalt	197 210	81 523	166 725	63 309	56,8	47,8	49,3	37,1
Allgemeine Dienste	82 007	34 636	68 590	28 017	23,6	20,3	20,3	16,4
Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtiges darunter:	33 095	13 235	22 589	9 465	9,5	7,8	6,7	5,5
Politische Führung	10 363	684	6 608	895	3,0	0,4	2,0	0,5
Innere Verwaltung	7 876	–	–	–	2,3	–	–	–
Statistischer Dienst	440	229	342	190	0,1	0,1	0,1	0,1
Steuer- und Finanzverwaltung	10 305	5 799	8 209	4 818	3,0	3,4	2,4	2,8
Hochbauverwaltung	3 926	–	–	–	1,1	–	–	–
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	36 356	14 877	33 987	12 765	10,5	8,7	10,0	7,5
Polizei	28 872	10 534	26 752	9 089	8,3	6,2	7,9	5,3
Rechtsschutz	12 557	6 525	12 015	5 788	3,6	3,8	3,6	3,4
Bildungswesen, Wissenschaft, kulturelle Angelegenheiten darunter:	62 621	27 212	56 386	24 338	18,0	15,9	16,7	14,2
Schulen und vorschulische Bildung ²	41 188	18 087	37 784	16 856	11,9	10,6	11,2	9,9
Hochschulen	17 015	7 360	15 886	6 023	4,9	4,3	4,7	3,5
Wissenschaft, Forschung außerhalb der Hochschulen ²	4 418	1 766	2 717	1 460	1,3	1,0	0,8	0,9
Soziale Sicherung	36 341	9 876	27 695	4 499	10,5	5,8	8,2	2,6
Gesundheit, Sport, Erholung	11 626	3 783	9 158	2 276	3,4	2,2	2,7	1,3
Wohnungswesen, kommunale Gemeinschaftsdienste	2 661	1 926	3 479	851	0,8	1,1	1,0	0,5
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	963	185	630	225	0,3	0,1	0,2	0,1
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienste	73	440	75	479	0,0	0,3	0,0	0,3
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	919	3 467	713	2 625	0,3	2,0	0,2	1,5
Sonderrechnungen³	41 148	7 103	37 679	5 351	11,9	4,2	11,1	3,1
darunter:								
Hochschulkliniken	16 158	6 911	13 820	5 228	4,7	4,0	4,1	3,1
Krankenhäuser und Heilstätten	24 990	99	18 738	53	7,2	0,1	5,5	0,0
Wirtschaftsunternehmen	–	93	–	71	–	0,1	–	0,0
Insgesamt	238 357	88 626	204 405	68 660	68,7	51,9	60,4	40,2

¹ Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet.² Einschließlich Verwaltung.³ Mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Tabelle 6

Sozialleistungen in Berlin, Hamburg und im Bundesgebiet insgesamt im Jahre 2000

	Berlin	Hamburg	Bundes- gebiet
Sozialhilfe, Euro je Einwohner	541	573	284
Hilfe zum Lebensunterhalt	280	263	119
Hilfe in besonderen Lebenslagen	261	310	165
Sozialhilfe, Euro je Empfänger			
Hilfe zum Lebensunterhalt	3 568	3 750	3 652
Sozialhilfeempfänger ¹ je 1 000 Einwohner	79	70	33
Leistungen an Asylbewerber, Euro je Einwohner	53	43	24
Jugendhilfe, Euro je Einwohner	472	300	220
Wohngeld, Euro je Einwohner	78	86	44

¹ Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

gen und Beteiligungen sind sehr viel weniger Einnahmen als in früheren Jahren zu erwarten, denn große Teile des rasch verwertbaren Vermögens wurden bereits verkauft.

Infolge der hohen Defizite wird der Schuldenstand in den nächsten Jahren weiterhin rapide wachsen. Mit 16 000 Euro je Einwohner dürfte Berlin im Jahre 2005 von allen Ländern am höchsten verschuldet sein.

Von Bedeutung für den Berliner Haushalt ist, ob sich der Bund künftig stärker an den Hauptstadtlasten beteiligen wird. Allerdings wird es dabei nicht um Größenordnungen gehen, die Berlin aus seinem finanziellen Dilemma helfen. Auch die Fortsetzung des Konsolidierungskurses in der skizzierten Weise würde die Finanzprobleme der Stadt zwar erheblich mildern, aber längst nicht beseitigen. Angesichts der Dramatik rückt die Frage in den Vordergrund, ob und mit welcher Begründung Berlin einen Anspruch auf

Bundesergänzungszuweisungen zur Linderung einer Haushaltsnotlage geltend machen kann.

Grundsätzlich gibt es für die Gewährung von Sanierungshilfen keinen „Automatismus“. Auf die Entwicklung von entsprechenden Kriterien – Defizitquote, Schuldenquote, Zins-Steuer-Quote in Relation zu den anderen Ländern – ist verzichtet worden. Allerdings sind inzwischen im „Maßstäbengesetz für die Vergabe von Sonderzuweisungen des Bundes“ allgemeine und abstrakte Maßstäbe beschrieben worden. Es gelten hohe Begründungsanforderungen, insbesondere muss das Land ausreichende Eigenanstrengungen vorweisen. Das Gesetz stellt auch klar, dass die finanziellen Folgen fehlerhaften Verhaltens von den Ländern selbst getragen werden müssen. Dies bedeutet zum Beispiel, dass die Lasten im Zusammenhang mit der Krise der Bankgesellschaft, die jährlich mit 250 Mill. Euro zu Buche schlagen, von allen Bürgern Berlins und niemandem sonst zu schultern sind. Die Sonderzuweisungen des Bundes haben auch nicht die Funktion einer alternativen „Finanzierungsquelle“ für solche öffentlichen Güter, die sich Berlin nicht leisten kann, aber in der Stadt angeboten werden sollen. Zudem werden Hilfen zur Haushaltssanierung mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm verknüpft; vorgesehen sind Befristung und degressive Staffelung.

Aus eigener Kraft aus der Finanzmisere ...

... und Hilfe vom Bund nur bei Entschuldung

Letztlich wird es allein darum gehen können, dass Berlin Hilfen zur Entschuldung erhält, also Hilfen, mit denen die Zinslasten dauerhaft gesenkt und damit schrittweise finanzpolitischer Spielraum zurückgewonnen wird. Die Tatsache, dass sich Bund und Länder an den Finanzierungslasten der Sanierungsmaßnahmen im Verhältnis ihrer Ausgaben beteiligen, sorgt dafür, dass auch die Länder sehr genau die Höhe der zu gewährenden Hilfen im Auge haben werden. Der Notwendigkeit, über viele Jahre den Umfang seines Angebots an öffentlichen Gütern zu senken, wird Berlin auch durch die Aussicht auf Bundeszuweisungen zur Linderung der Haushaltsnotlage nicht enthoben.

Handlungsempfehlungen für die Berliner Politik

Die Konsolidierung des Landeshaushalts ist die Schlüsselfrage der neuen Legislaturperiode. Die unumgänglichen Kürzungen im Landeshaushalt schränken die Spielräume der Berliner Politik weiter ein. Mehr denn je wird die Politik eindeutige Prioritäten setzen müssen. Für die Zukunftsfähigkeit der Stadt unverzichtbar sind die Bereiche Wissenschaft und Forschung, Bildung, aber auch Kultur. Selbst in diesen Bereichen werden insgesamt keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden kön-

nen. Es wäre schon viel erreicht, wenn hier auf weitere Einsparungen verzichtet würde. Umso mehr müssen andere Aufgabenbereiche zur Konsolidierung der Landesfinanzen beitragen.

Nicht mehr notwendig ist die Förderung des Wohnungsbaus, da Berlin inzwischen über ein hinreichendes Wohnungsangebot verfügt. Vor allem gilt dies für preisgünstigen Wohnraum – ein Segment, in dem staatliche Aktivitäten ihre Rechtfertigung finden. In dieser Situation ist die maßvolle und schrittweise Privatisierung öffentlich geförderter Wohnungen vertretbar. Dessen ungeachtet werden die Belastungen hoch bleiben, da sich das Land den in der Vergangenheit eingegangenen Verpflichtungen in der Wohnungsbauförderung nicht entziehen kann. Auch bei den sozialen Ausgaben wird es weitere Kürzungen geben müssen.

Priorität wird dem Abbau der personellen Überhänge in der Landesverwaltung zukommen müssen. Gemessen an Hamburg (siehe Kasten 1) wäre die Zahl der Beschäftigten um etwa 20 000 zu verringern; dies entspricht mehr als einem Zehntel aller Vollzeitkräfte. Kurzfristig ist ein signifikanter Personalabbau über das altersbedingte Fluktuationspotential hinaus kaum möglich. Durch Frühpensionierungen von Beamten würde der Haushalt zunächst nur wenig entlastet. Denn für Beamte, die etwa die Hälfte der Beschäftigten im Landesdienst ausmachen, müssen bei Pensionierung die Altersruhegelder aus dem Landeshaushalt bestritten werden, d. h. faktisch kann pro (Früh-)Pensionär nur etwa ein Viertel der Personalkosten eingespart werden.¹¹

Die personellen Einsparungen müssen keineswegs mit einem schlechteren Service durch die Verwaltung einhergehen, wenn es gelingt, die Flut interner Verwaltungsvorschriften einzudämmen, weniger hierarchische Verwaltungsabläufe zu organisieren und Ablaufverfahren zu beschleunigen. Auch gilt es, die Arbeiten von Haupt- und Bezirksverwaltungen besser zu koordinieren.

Zentrale Bedeutung von Wissenschaft, Forschung ...

Die wirtschaftliche Bedeutung von Wissenschaft und Forschung ist für Berlin enorm. Darauf hat das DIW Berlin immer wieder hingewiesen.¹² Jeder vom Land ausgegebene Euro schafft eine mehr als drei-

Eingeschränkte Spielräume für Berliner Politik

¹¹ Würden z. B. 10 000 Beamte mit einem Durchschnittseinkommen von 40 000 Euro frühpensioniert, ergäbe sich kurzfristig eine Einsparung von 100 Mill. Euro pro Jahr.

¹² Vgl.: Berliner Ausgaben für Wissenschaft und Forschung: Kräftige Impulse für die Stadt. Bearb.: Hans J. Baumgartner und Bernhard Seidel. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 39/2001. Kurt Geppert und Dieter Vesper: Zur regionalwirtschaftlichen Bedeutung der Berliner Hochschulen, Berlin 1997.

Wachstumsimpulse für die Region

mal so hohe Nachfrage in der Stadt, entweder dadurch, dass die Studenten Ausgaben tätigen, oder durch die Kofinanzierung des Bundes und die eingeworbenen Drittmittel. In beiden Fällen werden Steuerrückflüsse für den Landeshaushalt (und andere Gebietskörperschaften) induziert.

Langfristig noch wichtiger sind die Wachstumsimpulse. Denn im Umfeld von Wissenschaft und Forschung siedeln sich Unternehmen an. Mehr denn je wird wirtschaftliche Entwicklung durch wissensbasierte Dienstleistungen geprägt. Ein aktuelles Beispiel sind die Universitätsklinika, deren Forschung unabdingbar für den wachstumsstarken Wirtschaftszweig der Biotechnologie ist.

Freilich machen es diese positiven Wirkungen nicht überflüssig, dass Forschungsprozesse noch besser organisiert und öffentliche Mittel effizienter eingesetzt werden könnten. Hierzu tragen Evaluierungen und Empfehlungen des Wissenschaftsrates bei. An ihnen sollten sich die politischen Entscheidungsträger orientieren; es ist erfreulich, dass der Senat dies hinsichtlich der Berliner Hochschulmedizin akzeptiert.

Trotz seiner breiten und vielfältigen Hochschullandschaft weist Berlin mit 39 Studenten je 1 000 Einwohner keine höhere Studentendichte auf als Hamburg (37) oder Bremen (40). In Großstädten wie München, Stuttgart, Düsseldorf oder Hannover ist die Dichte teilweise doppelt so hoch. Bezogen auf die Zahl der Einwohner hat die Stadt Berlin also keine überhöhten Ausbildungslasten im Hochschulbereich zu tragen. Ähnlich ist der Befund, wenn man länderweise die Mittel je Studierenden vergleicht, die von den Hochschulträgern, also den Landeshaushalten, zur Verfügung gestellt werden. Mit 8 100 Euro liegt Berlin nur wenig über dem Durchschnitt.¹³ Dabei spielt auch die Fächerstruktur eine Rolle. So verursacht ein Studierender in der Humanmedizin etwa 28 100 Euro an laufenden Ausgaben pro Jahr, während bei den Rechts- und Sozialwissenschaftlern lediglich 2 100 Euro zu Buche stehen. An den Berliner Hochschulen werden aber in der Humanmedizin mehr Studienplätze als im Bundesdurchschnitt angeboten. Angesichts fehlender medizinischer Fakultäten in Brandenburg ist dies auch nicht a priori unvernünftig.¹⁴

Würde aus fiskalischen Gründen die Zahl der angebotenen Studienplätze infrage gestellt, so darf nicht ausgeblendet bleiben, dass die überregionale Versorgung mit Studienplätzen als ein zentraler Bestandteil in der Begründung der besonderen Stadtstaatenwertung im Länderfinanzausgleich gilt: Leistungen, die in besonderer Weise der Versorgung in der Fläche dienen, also Nutzen-Spillovers beinhalten, werden über die besondere Einwohnerwertung

ausgeglichen. Die Tatsache, dass Berlin überdurchschnittlich viele, Brandenburg indes keine Studienplätze in der Humanmedizin anbietet, ist ein Beispiel für derartige Spillovers.

Bezüglich seiner Hochschulen ist Berlin alles andere als innovativ bei der Erschließung neuer Finanzierungsquellen. Dabei können überdurchschnittlich gute Hochschulen Studiengebühren rechtfertigen. Studiengebühren haben auch heilsame Steuerungseffekte für die Universitäten. Ist beispielsweise Berlin mangels ausreichender Kapazitäten gezwungen, für Informatikstudiengänge einen Numerus clausus zu erlassen, so ist dies nicht nur für den Wirtschaftsstandort Berlin kontraproduktiv. Die Einnahmen aus Studiengebühren könnten solche Engpässe vermeiden helfen. Vor allem könnten die Mittel zur Finanzierung eines überdurchschnittlich attraktiven Studienangebots beitragen. Umso unverständlicher ist es, dass der Koalitionsvertrag diese für die Berliner Hochschulen ausschließt.

Die nach Berlin kommende private Betriebswirtschafts-Hochschule („European School for Management and Technology“) wird sicherlich auch – in der einen oder anderen Form – Studiengebühren erheben. Es ist zu begrüßen, dass der Senat diesem Vorhaben aufgeschlossen gegenübersteht – umso unverständlicher ist die Ablehnung von Studiengebühren für die Landeshochschulen.

Auch über die Möglichkeiten, Stiftungsuniversitäten zu schaffen, sollte der Berliner Senat nachdenken. Diese sind keine Eliteeinrichtungen, die Kindern aus unteren sozialen Schichten verschlossen bleiben und deswegen gesellschaftspolitisch fragwürdig wären. Angelsächsische Top-Stiftungsuniversitäten vergeben Stipendien auch an Hochbegabte aus einkommensschwachen Elternhäusern. Da das öffentliche deutsche Schulwesen Kinder besser fördert, als dies z. B. in den USA der Fall ist, würden Eliteuniversitäten nicht sozial selektiv wirken.

Bereits in ihrem derzeitigen rechtlichen Rahmen könnten die Landesuniversitäten innovativ werden. Der Senat könnte Anreize dafür setzen, indem er den Universitäten mehr Spielraum bei der Auswahl ihrer Studenten einräumen würde. Dadurch könnten Studiengänge mittelfristig an Profil gewinnen. Über ausreichend kapitalisierte Stiftungslehrstühle könnten einzelne Studiengänge gestaltet werden. Denkbar wären z. B. in ausgewählten geisteswissenschaftlichen Fächern die Etablierung einer interna-

Keine überhöhten Ausbildungslasten im Hochschulbereich

¹³ Dabei werden die laufenden Ausgaben des Landes abzüglich der Verwaltungseinnahmen und der Drittmittel gegenübergestellt. Vgl. Pascal Schmidt: Zur finanziellen Lage der Hochschulen. In: *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 12/2002, S. 1021 ff.

¹⁴ In Berlin studieren 6,3 % aller Studenten Humanmedizin, für den Bundesdurchschnitt errechnet sich eine Quote von 5,2 %.

tional konkurrenzfähigen Doktorandenausbildung oder die Entwicklung vorbildlicher berufsbezogener Weiterbildungsstudiengänge. Überdurchschnittlich gute Studiengänge könnten dann trotz Gebühren für Studenten attraktiv sein.

... und Kultur

Auch vom Kulturangebot gehen wichtige Nachfrage- und Standortimpulse aus.¹⁵ Doch stellt sich gerade hier die Frage, ob und in welchem Maße der Staat zur Finanzierung des Angebots beitragen soll. Noch mehr als im Bildungs- und Wissenschaftsbereich werden im Kultursektor solche Güter angeboten, die auch erheblichen individuellen Nutzen stiften. Im Kulturbereich ist die Diskrepanz zwischen der – sehr breit gestreuten – Lastenverteilung einerseits und der – auf eine relativ kleine Bevölkerungsgruppe konzentrierten – Nutzung des Angebots andererseits besonders groß. Eine kostenorientierte Preisgestaltung würde viele Leistungen sehr stark verteuern, und die Nachfrage ginge drastisch zurück. Dies soll durch die Kulturförderung vermieden werden. Mit einem leistungsfähigen Kulturangebot steigt zugleich der Wohn- und Freizeitwert, und es entsteht ein „kreatives“ Umfeld; damit wird eine wichtige Voraussetzung dafür geschaffen, dass sich Unternehmen, insbesondere Anbieter von hochwertigen Dienstleistungen, in der Stadt ansiedeln. Natürlich geht es auch darum, Touristen und Kaufkraft anzuziehen. Kulturförderung ist also auch ökonomisch sinnvoll.

An einer Steigerung der Eigeneinnahmen der öffentlich geförderten Kulturanbieter führt gleichwohl kein Weg vorbei. Die Möglichkeiten reichen hier von der Qualitätsverbesserung, die Preiserhöhungen rechtfertigt, bis hin zum Sponsoring. Dringend zu klären ist, welche Anforderungen an eine Hauptstadtkultur zu stellen sind. Die Bewahrung des kulturellen Erbes (Museen u. a.), aber auch die „Leuchttürme“, die weit über die Stadt hinausstrahlen (z. B. Staatsoper, Philharmonie), haben eine gesamtstaatliche Bedeutung und können nicht von der Stadt getragen werden. Im Ergebnis wird das finanzielle Engagement des Bundes höher ausfallen müssen. Klarheit sollte aber auch darüber herrschen, dass damit eine größere Einflussnahme des Bundes einhergehen wird.

Ein Beispiel für Innovation: Kinderbetreuung

Wenn Berlin für erwerbstätige Mütter und Väter, insbesondere für hoch qualifiziertes Fachpersonal, attraktiv sein will, dann muss es in der Stadt ein flächendeckendes und bedarfsgerechtes Angebot an Kinderbetreuung geben, das die Entwicklung der Kinder fördert und Eltern eine Vereinbarkeit von

Beruf und Familie ermöglicht. Die gesetzlich vorgeschriebenen Halbtagsbetreuungsangebote für Kinder im Kindergartenalter (von 3 Jahren bis zum Schuleintritt) reichen dafür nicht aus. Hinzu kommen müssten vielmehr auch Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren, eine Nachmittagsbetreuung in Grundschulen und ausreichende Möglichkeiten einer ganztägigen Betreuung im Kindergartenbereich. Berlin schneidet zwar im Vergleich mit den westdeutschen Bundesländern beim Umfang des Betreuungsangebots sehr gut ab. Bei den öffentlichen Ausgaben pro Platz sieht dies aber anders aus. Hier nimmt Berlin im Vergleich mit Westdeutschland nur den vierten Platz ein.¹⁶ Dies sagt allerdings noch nichts über die Qualität und die Wirtschaftlichkeit des Angebots aus.

In der Koalitionsvereinbarung des neuen Berliner Senats sind innovative Reformansätze im „Kita-Bereich“ vorgesehen. Diese Ansätze sind auch ökonomisch sinnvoll. Investitionen in eine pädagogisch gute frühkindliche Betreuung führen zu Ausgaben-senkungen im Schulbereich und auch bei bestimmten Sozialleistungen im späteren Lebensverlauf, z. B. der Sozialhilfe.¹⁷ Positiv zu bewerten ist, dass ausländische Kinder in Kindertageseinrichtungen z. B. sprachlich stärker gefördert werden sollen. Die Wahrscheinlichkeit des Besuchs einer höheren Schule steigt für Kinder aus ausländischen Haushalten, wenn sie einen Kindergarten besucht haben.¹⁸ Damit verbessern sich auch ihre künftigen Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

Der Berliner Senat will außerdem die Übertragung von Kindertageseinrichtungen an freie Träger fortführen. Auch dies ist ökonomisch sinnvoll. Zum einen ergeben sich dadurch für das Land bzw. die Bezirke zusätzliche Ressourcen, die für eine Verbesserung der Qualität der vorschulischen Erziehung eingesetzt werden sollten. Zum anderen wird damit der Konzentration der öffentlichen Hand im Kita-Bereich entgegengewirkt. Es müssen aber, wenn das Ziel der Trägervielfalt ernst genommen wird, alle freien und privatgewerblichen Anbieter, sofern sie lizenziert und qualifiziert sind, in gleichem Umfang an öffentlichen Geldern teilhaben

Bund muss Hauptstadtkultur stärker fördern

¹⁵ Vgl. Kurt Geppert et al.: Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin, Berlin 1992, VISTAS-Verlag. Gegenwärtig erstellt das DIW im Auftrag der IHK Berlin eine neue Studie zur wirtschaftlichen Bedeutung der Kultur für Berlin; die Ergebnisse werden im Mai 2002 der Öffentlichkeit präsentiert. Vgl. auch: Berliner sind Kulturliebhaber – Die Nutzung des Kulturangebots in Berlin im bundesdeutschen Vergleich. Bearb.: Thorsten Schneider und Jürgen Schupp. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 4/2002.

¹⁶ Berechnungen des DIW Berlin auf der Grundlage der Kinder- und Jugendhilfestatistik 1998 (vgl. entsprechende Arbeitsunterlagen des Statistischen Bundesamtes).

¹⁷ Vgl. dazu C. Katharina Spieß: Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Analysen im deutsch-amerikanischen Vergleich, Campus Verlag, Reihe Wirtschaftswissenschaften, Frankfurt a. M./New York 1998.

¹⁸ Vgl. dazu Felix Büchel, C. Katharina Spieß und Gert Wagner: Bildungseffekte vorschulischer Kinderbetreuung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Nr. 49/1997, S. 528–539.

können.¹⁹ Darüber hinaus muss dringend überprüft werden, inwieweit die Finanzierung der öffentlichen Kitas, im Gegensatz zu heute, über Platzgelder realisiert werden kann – eine Finanzierung, die für die freien Träger schon länger zutrifft. Gleicher Wettbewerb für alle Träger heißt demnach auch gleiche Finanzierungsrichtlinien für alle Anbieter.

Um die Finanzierung von Kitas zu vereinfachen, sollte der Berliner Senat ein Gutscheinsystem einführen. Dies würde den Eltern mehr „Nachfragemacht“ in die Hand geben, da sie die ihrem Bedarf entsprechende Kita-Leistung aussuchen könnten.²⁰ Bei der Ausgestaltung eines Gutscheinsystems können sozialpolitische und stadtteilspezifische Gesichtspunkte beachtet werden. Sozial Schwache sollten für den Gutschein niedrigere Gebühren als jetzt zahlen, während die Zahlungsmöglichkeiten bei Angehörigen höherer Einkommensgruppen abgeschöpft werden sollten. Wie Untersuchungen zeigen, ist bei höheren Einkommensgruppen ohnehin eine hohe Zahlungsbereitschaft für eine Kita-Betreuung vorhanden,²¹ sehr wahrscheinlich insbesondere dann, wenn das Angebot auf die Bedarfe der Eltern abgestimmt ist.

Wirtschaftsförderung: Investitionsklima verbessern

Wie in anderen Regionen basiert die finanzielle Wirtschaftsförderung in Berlin überwiegend auf den Instrumenten und Mitteln nationaler Programme oder der EU. Gleichwohl bleiben dem Land eigene Gestaltungsmöglichkeiten. So hat Berlin die Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ viel stärker als die ostdeutschen Flächenländer zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur und weniger für die Subventionierung von Unternehmen genutzt.²² Dieser Weg sollte weiter und noch konsequenter verfolgt werden.

Problematisch werden Unternehmenssubventionen, wenn sie den Wettbewerb verzerren. Das ist nur dann nicht der Fall, wenn lediglich grundsätzliche Strukturnachteile, vor allem Infrastrukturdefizite, ausgeglichen werden. Darunter leidet Berlin offenkundig nicht. Das zeigen auch die Ergebnisse einer unter ostdeutschen Unternehmen der Industrie und unternehmensnaher Dienstleistungszweige durchgeführten Umfrage des DIW Berlin vom Sommer 2000 (Tabelle 7). Die dabei befragten Unternehmen im Osten Berlins, die auch für die entsprechenden Wirtschaftszweige in den westlichen Bezirken repräsentativ sein dürften, stellen dem Standort ein insgesamt gutes Zeugnis aus.

Sinnvoll kann hingegen eine Anschubförderung von Existenzgründungen sein, denn Unternehmens-

gründern fehlt häufig das erforderliche Eigenkapital, und es fällt ihnen schwer, Fremdkapital zu mobilisieren. Dabei sollte allerdings nur solchen Unternehmen unter die Arme gegriffen werden, die zur Stärkung der Exportbasis Berlins beitragen, also Unternehmen, die direkt oder über die Einbindung in Wertschöpfungsketten Einkommen im Güteraus-tausch mit anderen Regionen schaffen.

Wirtschaftsförderung umfasst aber auch die Bereitstellung von Informationen, Beratungsleistungen sowie ein investitionsfreundliches Verhalten von Behörden und politischen Entscheidungsträgern. Um das Investitionsklima ist es nach DIW-Umfragen in Berlin nicht gut bestellt. Noch stärker als in den neuen Bundesländern wird beklagt, dass Grundbucheintragen sowie Bau-, Betriebs- und sonstige Genehmigungen zu lange auf sich warten lassen und dass generell die Verwaltungen zu bürokratisch und mitunter gar investitionsfeindlich agieren. Die Unternehmen beklagen außerdem, dass zu viele staatliche Stellen an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Alles andere als wettbewerbsfördernd sind zudem die Kriterien, die der Auftragsvergabe des Landes zugrunde liegen. So werden nur Aufträge an solche Unternehmen vergeben, die die in Berlin geltenden Tarifverträge einhalten. Andere Berliner Betriebe oder etwa Unternehmen aus Brandenburg, wo andere Tarifverträge gelten, werden dadurch von der Vergabe ausgeschlossen. Es ist eine mit Kompetenzen ausgestattete zentrale Leitstelle für Unternehmen erforderlich, von der die Wirtschaftsförderung, die Gründer- und Unternehmensberatung sowie die Begleitung von Ansiedlungs- und anderen Investitionsprojekten übernommen wird. Eine solche Stelle sollte die Möglichkeit haben, die Verwaltungsverfahren anderer Behörden zu überprüfen und zu beschleunigen – also auch Weisungsrecht auszuüben. Um verfahrensbedingte Investitionshemmnisse zu beseitigen, sollte, wenn nötig, sogar mehr Personal eingestellt werden.

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik besser verzahnen

In der Arbeitsmarktpolitik ist ein Umsteuern dringend nötig, und es steht auch bundesweit auf der Ta-

¹⁹ Vgl. dazu auch die Kritik der Monopolkommission 1996/1997.

²⁰ Vgl. die vom DIW Berlin vorgeschlagene grundsätzliche Umgestaltung der Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen im Kindertagesstättenbereich (Kindertageseinrichtungen in Deutschland. Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen. Bearb.: Michaela Kreyenfeld, C. Katharina Spieß und Gert G. Wagner. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 18/2000).

²¹ Vgl. z. B. Gerhard Engelbrech und Maria Jungkunst: Wie bringt man Beruf und Kinder unter einen Hut? In: IAB-Kurzbericht, Nr. 7/2001, 12.04.2001.

²² Eine ausführliche Darstellung und Bewertung der EFRE-Förderung in Berlin ist Gegenstand einer Evaluationsstudie des DIW Berlin. Die wichtigsten Ergebnisse werden im nächsten Wochenbericht des DIW Berlin publiziert.

Tabelle 7

Bewertung der Standortbedingungen¹ von Unternehmen der Industrie und produktionsnaher Dienstleistungen in Ost-Berlin und in den neuen Bundesländern im Jahre 2000

	Ost-Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Thüringen	Sachsen	Sachsen-Anhalt
Kulturelles Angebot	8,6	-0,2	0,0	0,1	5,1	-2,6
Bildungseinrichtungen	8,3	1,4	2,1	3,7	4,5	2,1
Nähe zu Hoch- und Fachhochschulen	8,2	4,2	4,7	6,5	7,7	5,9
Nähe zu Forschungseinrichtungen	7,8	3,8	1,7	5,7	7,1	5,1
Überregionale Bahnverbindungen	7,4	2,3	-3,8	-2,9	1,0	-1,9
Autobahnanschluss	7,3	5,5	1,0	0,5	4,3	2,3
Naherholungsmöglichkeit	7,3	6,7	7,0	3,4	5,2	0,5
Öffentlicher Nahverkehr	6,5	0,4	0,4	-0,5	3,8	-0,2
Kundennähe	6,3	4,9	4,0	5,2	5,1	4,3
Lieferantennähe	6,3	3,8	2,4	4,7	4,5	3,1
Gutes Image der Stadt oder Region	5,6	0,4	1,3	4,2	3,9	-1,4
Luftverkehrsverbindungen	5,0	3,0	-4,8	-5,5	3,5	-1,1
Wohnungen und Wohnumfeld	4,5	3,0	3,0	2,2	5,0	2,4
Angebot an Gewerbeflächen	4,5	4,8	4,9	5,0	6,3	6,0
Wirtschaftsförderung	1,6	0,8	2,0	2,7	2,3	2,2
Lohnkosten	1,0	3,1	3,7	4,0	3,2	3,5
Angebot an qualifizierten Arbeitskräften	0,6	-0,9	-0,9	-1,2	-0,5	-1,4
Dienstleistungen der örtlichen Banken	0,3	1,4	0,6	1,3	1,2	0,5
Gewerbemieten	-0,1	0,0	0,4	1,0	1,8	1,2
Unterstützung durch						
die Wirtschaftsförderungsgesellschaft	-0,2	0,6	-1,0	1,0	1,6	0,8
die Industrie- und Handelskammer	-1,6	0,0	-0,3	2,3	1,1	0,6
die Landesregierung	-1,6	-0,3	-0,1	0,4	0,9	0,2
Qualität der kommunalen Verwaltung	-1,7	-2,0	-2,1	-0,7	-0,2	-0,7
Energiekosten	-2,1	-3,8	-4,6	-3,7	-4,0	-4,3
Kommunale Abgaben	-3,1	-5,0	-3,8	-4,9	-4,4	-4,4
Grundstückspreise	-6,1	0,1	2,2	3,0	2,0	4,5

¹ Index: 10 = gut, 0 = zufriedenstellend, -10 = schlecht; arithmetisches Mittel der Bewertungen von denjenigen Unternehmen, für die der jeweilige Standortfaktor von großer Bedeutung ist.

Quelle: Unternehmensbefragung des DIW Berlin von Anfang 2000.

DIW Berlin 2002

gesordnung. Berlin sollte versuchen, diese Debatte gezielt zu beeinflussen und „Pioniergewinne“ zu erzielen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind nicht nur nach deren Form und Inhalt infrage zu stellen, sondern grundsätzlich. Es gibt kaum Tätigkeiten, die nicht auch auf dem Markt angeboten werden könnten. Freilich würde sich bei einem freien Angebot in vielen Fällen für diese Güter kein Abnehmer finden, weil sie zu teuer wären, da insbesondere die Arbeitskosten – gemessen an der Produktivität – zu hoch wären. Um derartige Produkte marktfähig zu machen, muss der Hebel an den Arbeitskosten angesetzt werden – etwa mit Lohnkostenzuschüssen oder mit einer Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge. Auf diesem Weg könnten Arbeitslose unmittelbar in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden.

Weil Maßnahmen dieser Art auf der Bundesebene mehr und mehr zum Zuge kommen werden, sollte

das Land Berlin keinesfalls den Weg gehen, neue Formen von ABM zu entwickeln. Das hauptsächliche Ziel von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, eine Brücke zum ersten Arbeitsmarkt zu schlagen, wird in der Regel nicht erfüllt.²³ Weniger als ein Zehntel der Teilnehmer kann im Anschluss auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden. Deshalb sollten die Pläne, einen Teil der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf „bezirkliche Beschäftigungsinitiativen“ zu übertragen, nicht weiter verfolgt werden. Solche Initiativen verursachen noch mehr Aufwand und Kosten. Schon jetzt hat sich für die Planung, Umsetzung und angebliche Evaluation ein immenser Apparat öffentlicher Einrichtungen und privater Organisationen etabliert. Und erst recht sollte nicht, wie in den Koalitionsvereinbarungen geplant, auf einen „Dritten Arbeitsmarkt“ gesetzt werden, also im Wesentlichen auf staatlich gestützte Genossenschaften, die sich nicht am Markt bewähren müssen.

²³ Darauf lassen zumindest die wenigen Informationen, die zur Verfügung stehen, schließen.

Arbeitskosten bezuschussen

Verknüpfung von Sozial- und
Arbeitslosenhilfe ...

In diesem Zusammenhang verstärken sich auch die Anforderungen an die Sozialpolitik. Zwar lässt sich die Attraktivität Berlins für Bevölkerungsgruppen, die ein hohes Sozialhilferisiko tragen, durch einen weniger „kundenfreundlichen“ Vollzug der Sozialhilfe ändern. So wirkt es sicherlich abschreckend, wenn – wie es bereits in Berlin auch schon praktiziert wird – alle freiwilligen Sozialhilfeleistungen, die durch Bundesgesetz bestimmt sind, auf ein Minimum – und in allen Bezirken gleichartig – heruntergefahren werden. Wichtiger ist indes eine bessere Verknüpfung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe, da dies dazu beiträgt, Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen und künftig zu vermeiden. Auch in Berlin gibt es Initiativen, die darauf zielen, Sozialhilfeempfänger mit Wiedereingliederungshilfen in Arbeit zu bringen. Diese auf Bezirksebene angesiedelten Modelle sollten zügig, aber gründlich evaluiert werden, um die besten ausbauen zu können.²⁴ Was hier möglich ist, wird auch von den angekündigten bundespolitischen Reformen abhängen.²⁵

... und Reform der Gemeinde-
finanzen

Hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung spricht einiges dafür, dass Sozialämter besser als die Arbeitsverwaltung in der Lage wären, für Problemgruppen Arbeitsplätze zu finden. Darüber hinaus können Sozialämter auch sozialpädagogische Hilfe leisten (z. B. Kinderbetreuung organisieren, Entschuldungsmöglichkeiten aufzeigen).²⁶ Aber die finanzielle Last einer solchen Reform darf nicht auf die Länder und Kommunen abgewälzt werden. Umso wichtiger ist die Einbindung dieser Überlegungen in die Reform der Gemeindefinanzen, d. h. der Aufteilung von Steuermitteln zwischen dem Bund auf der einen und Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite. In diese Diskussion sollte sich Berlin gezielt einschalten.

Fusion Berlin – Brandenburg nach wie vor sinnvoll

Aus ökonomischer Sicht gibt es nach wie vor gewichtige Gründe für eine Fusion des Stadtstaates Berlin mit dem Flächenland Brandenburg. Allerdings dürfen die Impulse auf das Wirtschaftswachstum nicht überschätzt werden. In keinem Fall wären sie so stark, dass die Fusion quasi automatisch als „Jobmaschine“ wirkte. Die positiven Effekte kämen sehr viel indirekter zum Tragen. In den vergangenen Jahren kam es teilweise zu gravierenden Koordinationsmängeln in der Infrastrukturplanung, indem Berlin und Brandenburg vornehmlich die jeweils eigenen Interessen berücksichtigten. Auch in der Wirtschaftsförderung dominierte der Ansiedlungswettbewerb; ein Konzept zur Präsentation Berlins und Brandenburgs als einheitlichen Wirtschaftsraum fehlte. Dies führt zur Verschwendung öffent-

licher Mittel, die Gesamtregion gewinnt kein Wirtschaftspotential, und man verzichtet auf die Vorteile einer „natürlichen“ Funktionsteilung zwischen dem hochverdichteten Berlin und seinem Umland. Durch die Fusion der beiden Länder könnten solche Fehlentwicklungen eingedämmt werden. Einen gewichtigen Vorteil bietet darüber hinaus eine gemeinsame Regionalplanung. Je stärker Wohn- und Gewerbestandorte auf Entwicklungsachsen und Schwerpunktorde konzentriert werden, desto geringer sind Flächenverbrauch und Verkehrsaufkommen in einem Ballungsraum. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Belastung der Umwelt und auf die Lebensqualität. Getrennte Länder bergen – wenn es um gemeinsame Projekte geht – die Gefahr von Entscheidungsverzögerungen und gegenseitigen Blockaden.

Ein gewichtiger langfristiger Vorteil der Fusion wären die Einsparungen in der öffentlichen Verwaltung. Überschlägig errechnet sich ein Potential von etwa 10 000 Vollzeitstellen.²⁷ Da auch geringere Sachaufwendungen notwendig wären, ergäbe sich ein Einsparpotential von 500 Mill. Euro pro Jahr.

Voraussetzung für eine Fusion des Stadtstaates Berlin und des Flächenlandes Brandenburg ist ein ge-

²⁴ Die vom neuen Senat vollzogene Abtrennung des Bereichs „Arbeit“ von der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales und die Zuordnung zur Senatsverwaltung für Wirtschaft sind grundsätzlich verständlich, da Wirtschaftsförderung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen hinausläuft. Freilich gibt es im unteren Einkommensbereich bei der Schaffung bzw. Besetzung von Arbeitsplätzen eine enge Verbindung mit den Aufgaben der Sozialverwaltung, die für die Sozialhilfe und insbesondere für die „Hilfe zur Arbeit“ zuständig ist. Zwar kann man sich grundsätzlich vorstellen – und einiges spricht dafür –, dass die „Hilfe zur Arbeit“ der Arbeitsverwaltung, also den Arbeitsämtern, zugeordnet wird. Aber dies wäre eine bundespolitische Entscheidung, die insbesondere auch die Finanzierung der „Hilfe zur Arbeit“ betreffen würde. Für Berlin ist kein Alleingang möglich, nicht zuletzt auch, weil die Organisation der Arbeitsverwaltung eine Entscheidung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) und nicht des Landes Berlin ist. Solange die „Hilfe zur Arbeit“ Sache der Sozialämter ist, spricht vieles für eine Zuordnung des Senatsbereichs „Arbeit“ zur Sozial- und Gesundheitssenatorin.

²⁵ Die wissenschaftliche Evaluation des Erfolgs von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und verschiedenen Modellversuchen zur „Hilfe zur Arbeit“ (im Rahmen der Sozialhilfe) liegt bundesweit im Argen. Aufgrund dieser mangelnden Erfolgskontrolle können substantiell Mittel verschwendet werden. Es ist deswegen zu begrüßen, dass der Senat einen fundierten Landessozialbericht erstellen lässt. Dieser sollte nicht nur beschreibend sein, sondern auch Evaluationen sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen enthalten (unter Einbezug des Kita-Systems, das der Senat evaluieren lassen will). Für einen aussagekräftigen Sozial- und Evaluationsbericht sind freilich nennenswerte finanzielle Mittel notwendig. Trotz Aufforderung des Abgeordnetenhauses kam bislang kein Landessozialbericht zustande, weil nicht genügend Ressourcen (innerhalb der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales, Arbeit und Frauen) dafür zur Verfügung standen. Insofern ist die Koalitionsvereinbarung zu begrüßen, einen Sozialbericht „extern“ erstellen zu lassen. Um die Qualität des Berichts zu sichern, sollte europaweit ausgeschrieben werden.

²⁶ Vgl. Gert G. Wagner: Öffentliche Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz (Drucksache 14/7280) sowie zu weiteren Anträgen der Bundestagsfraktionen (Drucksachen 14/7293, 14/7443, 14/5982, 14/5983, 14/7298, 14/7294) am 28. Januar 2002.

²⁷ Vgl.: Länderfusion begünstigt Entwicklung. Wirtschaftliche und finanzpolitische Aspekte einer Vereinigung von Berlin und Brandenburg. Bearb.: Kurt Geppert und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 10/1995.

Großflughafen Berlin-Brandenburg: Neubeginn erforderlich

Für die Region Berlin/Brandenburg ist ein internationaler Großflughafen (BBI) wegen seiner strategischen Bedeutung für die Wirtschaft ein enorm wichtiges Infrastrukturprojekt. Er ist eine Voraussetzung für die weltweite Wettbewerbsfähigkeit der Region. Gerade für den Ausbau Berlins zu einer Dienstleistungsmetropole mit dem Schwerpunkt bei Messen, Kongressen, Medien, Tourismus, Wissenschaft und Kultur sind gute internationale Verkehrsverbindungen entscheidend.

Die gegenwärtig rückläufige Luftverkehrsentwicklung aufgrund der Terrorakte vom 11. September 2001 dürfte sich im Zuge von erfolgreichen Sicherheitsvorkehrungen wieder umkehren. Ob BBI sich allerdings zu einem internationalen Drehkreuz entwickelt, hängt weniger von der Vorhaltung eines gut ausgebauten Flughafens ab als vielmehr von der Entscheidung der Fluggesellschaften, ihre internationalen Verbindungen auf diesen „Airport“ zu orientieren.

Ein Drehkreuz erfordert viel Personal sowie aufwendige Betriebsanlagen. Die Lufthansa hat bereits zwei Drehkreuze in Frankfurt und München. Ob sich für die Lufthansa weitere Drehkreuze „rechnen“, hängt entscheidend von der künftigen Entwicklung des Luftverkehrs und auch dem Wettbewerb mit anderen Standorten ab. Berlin/Brandenburg hätte dabei einige Nachteile: Die Region verfügt noch nicht über ein lukratives originäres Geschäftsreisenaufkommen, in Schönefeld ist ein uneingeschränkter Nachtflugbetrieb nicht möglich, und außerdem ist immer noch umstritten, ob und wann die beiden Innenstadtflughäfen Tegel und Tempelhof geschlossen werden. Ein einziger Flughafen und ein uneingeschränkter Nachtflugbetrieb würden die Chancen eines BBI, sich langfristig zu einem Drehkreuz zu entwickeln, spürbar erhöhen. Die Voraussetzungen hierfür wären in Sperenberg und Jüterbog erheblich günstiger als am Standort Schönefeld.

Unstrittig ist, dass während der Bauphase des Großflughafens ein hohes Beschäftigungsvolumen generiert wird.¹ Die für die Betriebsphase zu erwartenden Beschäftigungseffekte hängen maßgeblich von der Passagierentwicklung ab. Hier ist kurz- und mittelfristig vor überzogenen Erwartungen zu warnen. Werden Tegel und Tempelhof geschlossen, sind die dortigen Arbeitsplatzverluste gegenzurechnen.²

Erstmals soll in Deutschland mit dem BBI ein Großflughafen größtenteils privat finanziert, gebaut und betrieben werden. Das bislang präferierte Finanzierungsmodell ist aber insoweit fragwürdig, als ein Teil der Investitionskosten vorab über eine Fluggastgebühr – von Fluggästen, die Tegel, Tempelhof und Schönefeld nutzen – finanziert werden soll. Damit würde fundamental gegen das Äquivalenzprinzip verstoßen, denn Flugpassagiere würden bereits heute eine Gebühr für eine Leistung entrichten, die sie – wenn überhaupt – erst sehr viel später in Anspruch nehmen können. Eine Gebühr kann erst dann erhoben werden, wenn der neue Flughafen auch genutzt wird.

Problematisch ist auch, dass das Risiko – etwa in Form von Bürgschaften – weitgehend bei der öffentlichen Hand belassen wird. Die private Finanzierung und Bereitstellung von Infrastrukturkapital ist auch nicht von vornherein die kostengünstigere Alternative. In der Regel kann sich die öffentliche Hand zu sehr günstigen Konditionen Kapital auf den Märkten beschaffen. Private Finanzierungsmodelle sind nur dann vorteilhafter, wenn mögliche Steuervorteile „weitergegeben“ werden; doch diese Vorteile werden mit Steuerausfällen auf anderen Haushaltsebenen erkaufte.

Wenn die öffentliche Hand ohnehin einen großen Teil der Lasten, also fast alle bisher aufgelaufenen Schulden, die Umsiedlungskosten und die Kostenrisiken, übernimmt, sollte sie konsequent sein und erwägen, selbst als Bauherr aufzutreten. Alle deutschen Verkehrsflughäfen wurden überwiegend von der jeweiligen Kommune, dem Land sowie dem Bund gebaut und finanziert. Angesichts der Haushaltslage Berlins und auch Brandenburgs müssten dann allerdings die Finanzierungsanteile des Bundes deutlich höher sein, als es seinen Gesellschafteranteilen entspricht.³

¹ Die derzeitigen Planungen gehen von einem Investitionsvolumen für den Flughafen BBI von etwa 3,5 Mrd. Euro aus. Würde man dieses Volumen über eine Bauzeit von drei bis vier Jahren verteilen, wären für diesen Zeitraum etwa 20 000 Arbeitsplätze gesichert. Die Erfahrungen bei anderen Baumaßnahmen zeigen allerdings auch, dass diese Beschäftigungseffekte vermutlich nur z. T. in der Region wirksam würden.

² Wenn der Großflughafen BBI realisiert wird, werden die für die Flughäfen in Tegel und Tempelhof benötigten Flächen für eine andere Nutzung frei. Potenziell könnten sich hier große Privatisierungserlöse für das Land ergeben; insbesondere das Gelände von Tempelhof gilt als „Filetgrundstück“.

Freilich kann nur davor gewarnt werden, sich von der Veräußerung einen mittelfristigen Konsolidierungsbeitrag für den Berliner Landeshaushalt zu erhoffen. Zurzeit ist keine kommerzielle Nachfrage für beide Gelände absehbar, die nicht an anderen Stellen zu einem Verfall der Immobilienwerte führen würde.

³ In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass auch die Infrastrukturanbindung des neuen Flughafens noch zu finanzieren ist und dass hier sowohl zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg als auch zwischen den Ländern und dem Bund erheblicher Klärungsbedarf besteht.

Die bisherigen Planungen für den Großflughafen Berlin-Brandenburg International (BBI) sind der grundsätzlichen Bedeutung des Großvorhabens für diese Region nicht angemessen. Der Großflughafen sollte 2007 fertiggestellt sein bzw. in Betrieb gehen. Wegen offensichtlichen Missmanagements schon im Vorfeld der eigentlichen Planungsphase⁴, wegen vieler politischer Querelen zwischen Berlin und Brandenburg sowie zwischen den ehemaligen Berliner Koalitionspartnern, aber auch wegen diverser Verzögerungen vor allem bei der Auswahl des Bau- und Betreiberkonsortiums lässt sich dieser Zeitplan wohl nicht mehr einhalten.

Hält die politische Ebene am bisherigen Zeitplan (Baubeginn 2003 und Inbetriebnahme 2007) fest, so wäre dies bestenfalls möglich, wenn dem Bau-/Betreiberkonsortium erhebliche finanzielle Zugeständnisse gemacht werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Vielzahl der Einwände und Klagen von Anwohnern im derzeit laufenden Planfeststellungsverfahren eventuell mit erheblichen kostenwirksamen Auflagen für die Investoren und Flughafenbetreiber entschieden wird und die gegenwärtigen Kostenschätzungen (etwa 3,5 Mrd. Euro) zu Makulatur machen könnte. Es ist nicht zu erwarten, dass das Bau- und Betreiberkonsortium die hoch verschuldete Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH (BBF) kauft und auch noch die Kostenrisiken z. B. aus dem laufenden Planfeststellungsverfahren übernimmt.

Die Haushaltslage Berlins und auch Brandenburgs sollte Anlass geben, einen Schlussstrich unter die bisherige Planungsphase zu ziehen und über die Art der Umsetzung des Projekts nachzudenken. Da der Zeitplan (Inbetriebnahme 2007) ohnehin nicht mehr einzuhalten ist, müssen die Chancen und Risiken abgewogen werden, die mit einer Neuausschreibung oder einer Übernahme des Projekts in öffentliche Trägerschaft verbunden sind.

⁴ Die „Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH“ (BBF), die die drei Flughäfen Tegel, Tempelhof und Schönefeld betreibt, hatte vorab Grundstücke für das Baufeld Ost am Standort Schönefeld kaufen lassen, die die Bilanz der BBF einschließlich der Zinszahlungen für aufgenommene Kredite mit mehr als 300 Mill. Euro belasten, obwohl noch keine Standortentscheidung getroffen war. 1994 wurden in einem Raumordnungsverfahren Sperenberg und Jüterbog-Ost als Standorte für einen Großflughafen favorisiert; wegen der erforderlichen Umsiedlung von Anwohnern und der

Lärmbelastung für die Anwohner und umliegenden Gemeinden wurde Schönefeld als möglicher Standort ausgeschlossen. Zwei Jahre später wurde gegen diesen Expertenrat auf politischer Ebene (Konsensbeschluss zwischen dem Regierenden Bürgermeister von Berlin, dem Ministerpräsidenten von Brandenburg und dem Bundesverkehrsminister) entschieden, dass Schönefeld unter Nutzung einer der vorhandenen Landebahnen ausgebaut wird.

eignetes finanzpolitisches Konzept. Berlins Ansprüche im Länderfinanzausgleich resultieren heute aus der besonderen Behandlung als Stadtstaat. Per saldo geht es um einen Betrag von etwa 2,5 Mrd. Euro pro Jahr. Nur konsequent war seinerzeit die Entscheidung von Bundestag und Bundesrat, ein gemeinsames Bundesland für die Dauer von 15 Jahren finanziell nicht schlechter zu stellen als zwei getrennte Länder. Aus der heutigen Sicht war diese Spanne zu kurz gewählt. Beide Teilräume haben auf lange Zeit mit riesigen Finanzproblemen zu kämpfen. Schon aus diesem Grunde müsste der Region über einen längeren Zeitraum die besondere Stadtstaatenwertung zugestanden werden, um einen Anreiz zur Fusion zu bieten.

EU-Osterweiterung: Positive Effekte auf lange Sicht

Nach dem gegenwärtigen Zeitplan wird die Europäische Union Ende 2004 um eine Reihe mittel- und osteuropäischer Staaten erweitert werden. Die Auswirkungen auf die Berliner Wirtschaft werden vor allem langfristig eintreten und lassen sich zurzeit nur schwer abschätzen. Im Warenhandel sind schon seit Jahren die tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse fast vollständig beseitigt worden. Das

hat zu einer starken Ausweitung des Handels beigetragen, an der auch die Berliner Wirtschaft partizipierte. Im Jahre 2001 entfielen von allen Ausfuhren der Bundesrepublik bereits 11 % auf die mittel- und osteuropäischen Länder; Berlin kommt wegen seiner günstigen geographischen Lage auf einen Anteil von 13 %. Zwar schafft die EU-Erweiterung keine neuen Bedingungen für den Warenhandel, doch dürfte sie indirekt – durch Steigerung des Wirtschaftswachstums in den Beitrittsländern – zu einer weiteren Belebung des Handels beitragen. Weil der Aufholprozess in den Beitrittsländern dennoch Zeit braucht, sollten diese Impulse indes nicht überschätzt werden.

Nach dem gegenwärtigen Verhandlungsstand kann sich die Verwirklichung der vollen Freizügigkeit für Arbeitnehmer und des freien Dienstleistungshandels bis zum Jahre 2011 hinziehen. Deshalb treten die Auswirkungen nur langfristig ein und lassen sich derzeit nur schwer abschätzen. Nach Ablauf der Übergangsfristen werden Arbeitskräfte und Betriebe wegen der räumlichen Nähe Berlins verstärkt auf den hiesigen Markt drängen – und zwar insbesondere in arbeitsintensive Marktsegmente, in denen sie ihre geringen Lohnkostenvorteile ausspielen können. Die relativen Preise für Arbeit dürften auf denjenigen Teilarbeitsmärkten sinken, auf de-

nen das Angebot durch Immigration oder Intensivierung des Dienstleistungshandels steigt. Das wiederum könnte sich an anderer Stelle der regionalen Wirtschaft in zusätzlicher Produktion, einer höheren Entlohnung von Kapital und zusätzlicher realer Kaufkraft niederschlagen. Mag es in Teilen des Berliner Arbeitsmarktes auch zu erheblichen Friktionen kommen, so ist in Berlin mit positiven Wohlfahrts-effekten zu rechnen.

Ein Problem, das sich im Zuge der Ost-Erweiterung erheblich verschärfen wird, ist die wettbewerbsverzerrende Wirkung, die vom deutschen Handwerksrecht ausgeht. Im Unterschied zu anderen EU-Inländern werden Deutsche nur dann für Handwerkstätigkeiten zugelassen, wenn sie in der Handwerksrolle eingetragen sind. Im Zuge einer Niederlassungswelle von Mittel- und Osteuropäern werden die Marktzutrittschürden für Deutsche immer höher. Der Berliner Senat sollte darauf hinwirken, dass das Handwerksrecht, das ohnehin nicht mit EU-Recht vereinbar ist, abgeschafft wird. Denkbar wäre eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof. Eine Aufhebung des Handwerksrechts dürfte zu einer Gründungswelle führen, und durch verstärkten Wettbewerb entstünden schon kurzfristig preis-dämpfende Effekte.

Fazit

Die Finanzlage Berlins hat die Handlungsmöglichkeiten der Politik dramatisch eingeschränkt. Diese Situation wird sich in den nächsten Jahren noch verschärfen. Das Sparen darf jedoch nicht Berlins Zukunft gefährden. Deshalb ist bei der Politik und den Interessengruppen ein grundlegendes Umdenken notwendig. Statt Besitzstandswahrung müssen Innovation und Sicherung von Zukunftsfähigkeit die Leitgedanken sein.

Berlins wirtschaftliche Zukunft liegt im Dienstleistungssektor. Zudem verfügt die Stadt über eine in Deutschland einzigartige Dichte an Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen – ein gewichtiger, und noch besser zu nutzender, Standortvorteil in einer zunehmend wissensbasierten Wirtschaft. Dies liefert auch die Grundlage für eine moderne Industriestruktur.

Damit die weltweite Orientierung der Berliner Wirtschaft vorangetrieben werden kann, muss die Infrastruktur stimmen. Deshalb muss ein internationaler Großflughafen für die Region gebaut werden. Die derzeitige totale Fehlentwicklung muss aber sofort beendet und das Verfahren neu aufgerollt werden, sei es durch Neuausschreibung, sei es durch Übernahme des Projekts in öffentliche Trägerschaft.

Wichtig für einen modernen Wirtschaftsstandort ist auch, Investitionen zu beflügeln, anstatt sie durch bürokratische Verwaltungsabläufe zu hemmen. Regulierungen müssen auf das Notwendige beschränkt werden. Überkommene wettbewerbsverzerrende Vorschriften, wie die Marktzugangsbeschränkungen im Handwerk, müssen abgeschafft werden; dies wäre auch im Einklang mit EU-Recht.

Im Wettbewerb zwischen Regionen spielen zunehmend auch „weiche“, die Lebensqualität betreffende Standortfaktoren eine Rolle. Mit einer nachfragegerechteren Kinderbetreuung würde Berlin seine Attraktivität für junge hochqualifizierte Menschen steigern. Hier ist die Stadt mit dem intendierten Gutscheinsystem für Kita-Plätze bereits auf dem richtigen Weg.

Besonders konzentrieren muss sich die Berliner Politik auf die Bereiche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur. Sie müssen von globalen Kürzungsbeschlüssen ausgenommen werden. Dies verpflichtet allerdings dazu, hier die öffentlichen Mittel innovativer und effizienter als bislang einzusetzen. Zugleich müssen neue Einnahmequellen erschlossen werden. Ein gutes Beispiel wären Anreize für die Einrichtung von Stiftungen innerhalb der Landesuniversitäten oder von ganzen Stiftungsuniversitäten. Auch Studiengebühren an den etablierten Hochschulen sollten von diesen, in sozial verträglicher Weise, eingeführt werden können. Außer dem fiskalischen haben derartige Maßnahmen vor allem einen positive Struktureffekt.

Auch bei maximalen Bemühungen um Einsparungen und Effizienzverbesserung wird Berlin seine Finanzprobleme nicht aus eigener Kraft lösen können. Neben einer stärkeren Beteiligung an der Hauptstadtfinanzierung muss der Bund dem Land Hilfen zur Entschuldung gewähren.

Marktzutrittsbarrieren im Handwerk abschaffen

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 160 **Arbeits- und Betriebszeiten in Deutschland: Analysen zu Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.** Von Frank Stille und Rudolf Zwiener. 153 S. 1997. (3-428-09209-0). Euro 38,-/sFr 67,-.
- Nr. 161 **Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen.** Von Dieter Schumacher, Harald Trabold und Christian Weise (Hrsg.). 435 S. 1997. (3-428-09239-2). Euro 76,-/sFr 131,-.
- Nr. 162 **Energiepreise als Standortfaktor für die deutsche Wirtschaft.** Von Jochen Diekmann, Manfred Horn und Hans-Joachim Ziesing. 220 S. 1997. (3-428-09333-X). Euro 62,-/sFr 107,-.
- Nr. 163 **Sonderregelungen zur Vermeidung von unerwünschten Wettbewerbsnachteilen bei energieintensiven Produktionsbereichen im Rahmen einer Energiebesteuerung mit Kompensation.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Barbara Praetorius, Bernhard Seidel und Rudolf Zwiener. 224 S. 1998. (3-428-09378-X). Euro 62,-/sFr 107,-.
- Nr. 164 **Gesamtwirtschaftliche und regionale Effekte von Bau und Betrieb eines Halbleiterwerkes in Dresden.** Von Heike Belitz und Dietmar Edler. 127 S. 1998. (3-428-09450-6). Euro 56,-/sFr 97,-.
- Nr. 165 **Umwelt und empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung. Beiträge und Diskussionsberichte zu einer Tagung der Projektgruppe „Das Sozio-oekonomische Panel“ am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung.** Hrsg. von Jürgen Schupp und Gert Wagner. 199 S. 1998. (3-428-09457-3). Euro 62,-/sFr 107,-.
- Nr. 166 **Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle – Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein.** Von Martin Gornig und Kathleen Toepel. 166 S. 1998. (3-428-09477-8). Euro 58,-/sFr 100,-.
- Nr. 167 **Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf die deutsche Wirtschaft.** Von Sebastian Dullien und Gustav A. Horn. 95 S. 1999. (3-428-10017-4). Euro 52,-/sFr 90,-.
- Nr. 168 **E-Commerce – Erfolgsfaktoren von Online-Shopping in den USA und in Deutschland.** Von Brigitte Preißl und Hansjörg Haas unter Mitarbeit von Christian Rickert. 112 S. 1999. (3-428-10076-X). Euro 56,-/sFr 97,-.
- Nr. 169 **Der Beitrag ausländischer Investoren zum Aufbau wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen in den neuen Bundesländern.** Von Heike Belitz, Karl Brenke und Frank Fleischer. 115 S. 2000. (3-428-10233-9). Euro 58,-/sFr 100,-.
- Nr. 170 **Geld, Banken und Staat in Sozialismus und Transformation.** Von Mechthild Schrooten. 201 S. 2000. (3-428-10243-6). Euro 74,-/sFr 128,-.
- Nr. 171 **Wie entwickeln sich die Gewinne in Deutschland? Gewinnaussagen von Bundesbank und Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung im Vergleich.** Von Bernd Görzig und Claudius Schmidt-Faber. 84 S. 2001. (3-428-10504-4). Euro 46,-/sFr 81,-.
- Nr. 172 **Internationale Entwicklungstendenzen nationaler Steuersysteme – von der direkten zur indirekten Besteuerung?** Von Stefan Bach, Wolfgang Scheremet, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann. 2704 S. 2001. (3-428-10718-7). Euro 74,-/sFr 128,-.



Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin
Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967.

- Heft 180 **Der deutsche Dienstleistungshandel im internationalen Vergleich.** Von Siegfried Schultz und Christian Weise unter Mitarbeit von Dieter Schumacher. 151 S. 1999. (3-428-09845-5). Euro 72,- /sFr 124,-.
- Heft 181 **Der Dienstleistungssektor in Hamburg – Stand, Verflechtung, Qualifikation und Entwicklungschancen.** Von Martin Gornig, Peter Ring und Reiner Stäglich. 230 S. 1999. (3-428-09901-X). Euro 80,- /sFr 138,-.
- Heft 182 **Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern.** Von Lorenz Blume (Universität Göttingen), Klaus-Peter Gaulke (DIW) und Josef Rother (GEFAK). Projektleitung: Rolf-Dieter Postlep (DIW). 108 S. 1999. (3-428-09915-X). Euro 68,- /sFr 117,-.
- Heft 183 **Unternehmensbezogene Dienstleistungen im Land Brandenburg – Strukturen, Defizite und Entwicklungsmöglichkeiten.** Von Kurt Geppert. 122 S. 1999. (3-428-09941-9). Euro 68,- /sFr 117,-.
- Heft 184 **Auswirkungen der weltweiten Konzentration in der Bergbauproduktion auf die Rohstoffversorgung der deutschen Wirtschaft.** Von Peter Eggert, Alfred Haid, Eberhard Wettig (DIW), Manfred Dahlheimer, Manfred Kruszona, Hermann Wagner (BGR). 398 S. 2000. (3-428-10273-8). Euro 102,- /sFr 176,-.
- Heft 185 **Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg.** Von Dieter Vesper. 164 S. 2000. (3-428-10274-6). Euro 76,- /sFr 131,-.
- Heft 186 **Aktuelle steuerliche Rahmenbedingungen für den privaten Mietwohnungsbau – Wirkungen und Alternativen.** Von Stefan Bach und Bernd Bartholmai. 127 S. 2000. (3-428-10382-3). Euro 69,- /sFr 119,-.
- Heft 187 **Prognose des Ersatzinvestitionsbedarfs für die Bundesverkehrswege bis zum Jahre 2020.** Von Uwe Kunert und Heike Link. 145 S. 2001. (3-428-10704-7). Euro 72,- /sFr 124,-.

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Kurt Geppert
Dörte Höppner
Jochen Schmidt
Dieter Teichmann

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,- /sFr 182,-
Einzelnnummer Euro 10,- /sFr 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin