

Korrigierte Fassung
(Tabelle 1 auf Seite 743 und Tabelle 2 auf Seite 745)



30 Jahre deutsche Einheit

737 Editorial von Kristina van Deuverden

739 Bericht von Kristina van Deuverden

Bevölkerungsschwund setzt ostdeutsche Länder und Kommunen dauerhaft unter Sparzwang

747 Bericht von Heike Belitz, Martin Gornig und Alexander Schiersch

Produktivität in der Industrie unterscheidet sich weiterhin zwischen Ost und West

755 Bericht von Konstantin A. Kholodilin

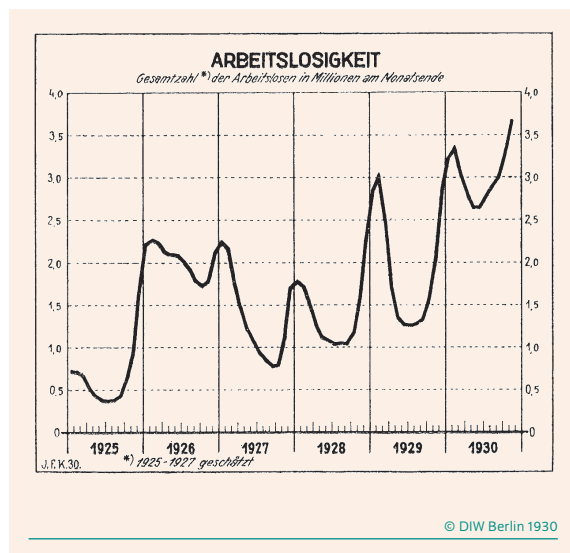
Der ostdeutsche Wohnungsmarkt nach der Wiedervereinigung: Auswahl hat ihren Preis

761 Interview mit Kristina van Deuverden

766 Kommentar von Alexander S. Kritikós

Das Gründungsgeschehen muss wiederbelebt werden

Die Wirtschaftskonjunktur. Rückblick und Ausblick.



Das Jahr 1930 brachte der deutschen Wirtschaft auf der ganzen Linie schwere Rückschläge. Der Produktionsindex, der Mitte 1929 einen Stand von 109,8 (1928 = 100) erreicht hatte und sich im Dezember 1929 auf 96,0 hielt, ist in starkem Abfall bis auf 80,7 im Oktober 1930 gesunken; für das ganze Jahr 1930 wird er um rund 15 Prozent unter den Ergebnissen des Vorjahrs liegen. [...] Man wird annehmen können, dass die volkswirtschaftliche Produktionsleistung im Jahre 1930 um etwa 1/6 bis 1/7 hinter der von 1929 zurückbleibt, und dass ihr Rückgang vom Monat höchster Aktivität bis zu dem gegenwärtigen Tiefstand rund ein Viertel ausmacht.

Mit der hierdurch bedingten Beschränkung der Arbeitsmöglichkeiten ging eine verhängnisvolle Verschlechterung des Arbeitsmarkts einher. Die Arbeitslosigkeit nahm sprunghaft zu. Galt es zu Beginn des Jahres noch als ausgemacht pessimistisch, die Belastung von Arbeitslosenversicherung und Krisenunterstützung für den Durchschnitt des Jahres 1930 auf mindestens 1,5 bis 1,7 Millionen Menschen zu veranschlagen, so erwies die weitere Entwicklung selbst diese Annahme als noch nicht ausreichend. Im Jahresdurchschnitt 1930 dürfte sich die Zahl der Hauptunterstützungsempfänger in Arbeitslosenversicherung und Krisenunterstützung auf rund 2,2 Millionen belaufen.

Aus dem Wochenbericht Nr. 39/41 vom 24. Dezember 1930

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

87. Jahrgang 23. September 2020

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake; Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus Michelsen; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Carsten Schröder; Prof. Dr. C. Katharina Spieß; Dr. Katharina Wrohlich

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach; Dr. Simon Junker; Dr. Markus M. Grabka

Redaktion

Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck; Dr. Anna Hammerschmid; Petra Jasper; Sebastian Kollmann; Bastian Tittor; Sandra Tubik; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter unter www.diw.de/newsletter

30 Jahre deutsche Einheit: Vieles ist erreicht – einiges bleibt noch zu tun

Von Kristina van Deuverden

Als vor 30 Jahren, am 3. Oktober 1990, der Tag der Deutschen Einheit zum ersten Mal gefeiert wurde, fiel die wirtschaftliche Bestandsaufnahme recht bescheiden aus: Die Wirtschaftskraft erreichte in den neuen Ländern gerade mal ein Drittel des westdeutschen Niveaus, die Infrastruktur war marode, die meisten Unternehmen waren nur wenig wettbewerbsfähig. In der Folge nahm die Arbeitslosigkeit schnell zu. Vieles ist seither geschehen, Ost- und Westdeutschland haben sich deutlich angenähert. Die Wirtschaftskraft, gemessen als durchschnittliche Bruttowertschöpfung einer erwerbstätigen Person, liegt heute bei 80 Prozent des westdeutschen Niveaus. Fast haben die neuen Länder das wirtschaftsschwächste westdeutsche Land, das Saarland, eingeholt.

Auf dem Weg dorthin flossen beträchtliche Geldmittel – private wie öffentliche – von West nach Ost. Im **ersten Beitrag** zeigt Kristina van Deuverden, wie sich dies in den Haushalten der neuen Länder und ihren Kommunen niedergeschlagen hat. Die mit dem Aufbau Ost verbundenen hohen Ausgaben – insbesondere für den Aufbau der Infrastruktur – gingen anfangs mit erheblichen Defiziten und schnell steigender Verschuldung einher. Nach der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich im Jahr 1994, vor allem aber mit dessen Neuregelung im Jahr 2005, setzte dann allerdings ein Konsolidierungsprozess ein, der die neuen Länder bald deutlich besser dastehen ließ als die alten. Trotz der heute – nicht nur im Vergleich zu den alten Ländern – günstigen Ausgangsposition sind ihre Aussichten für die nächsten 30 Jahre aber eher verhalten. Dies zeigt ein Szenario, bei dem der geltende Rechtsstand zur Verteilung der Steuern und zu möglichen Verschuldungsspielräumen, plausible Annahmen zum künftigen Wirtschaftswachstum sowie die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung

zugrunde gelegt werden: Die öffentlichen Ausgaben werden in den neuen Ländern dauerhaft hinter denen in den alten Ländern zurückbleiben müssen. Dies setzt die neuen Länder permanent unter Sparzwang, was leicht zu Lasten wichtiger, wachstumspolitischer Ausgaben gehen kann.

Im **zweiten Beitrag** untersuchen Heike Belitz, Martin Gornig und Alexander Schiersch die Ost-West-Produktivitätslücke in der Industrie. Sie zeigen anhand der Totalen Faktorproduktivität, dass der Rückstand der ostdeutschen Unternehmen im Effizienzniveau immer noch bei gut 20 Prozent liegt. Die strukturellen Unterschiede zwischen beiden Landesteilen – hinsichtlich der Bedeutung einzelner Industriezweige, der Ausstattung mit großen Unternehmen und der Gewichtung ländlicher und städtischer Räume – haben allerdings kaum Einfluss darauf. Entscheidend dafür sind immer noch bestehende Produktivitätsunterschiede zwischen gleichartigen Unternehmenstypen. Gerade unter den kleinen Unternehmen fehlen im Osten die sogenannten Hidden Champions, die in ihren Nischen internationale Marktführer sind. Ihre Entwicklung braucht Zeit, so dass auch künftig nur mit langsamen Fortschritten bei der Produktivitätsangleichung zu rechnen ist. Bei großen Unternehmen weisen ostdeutsche Unternehmen teilweise – insbesondere in Branchen mittlerer Technologieintensität – bereits ähnliche, zuweilen sogar bessere Produktivitätswerte auf als ihre westdeutschen Pendanten. Insgesamt gibt es von ihnen aber noch zu wenige. In der Unterstützung der Ansiedlung und des Wachstums solcher Großunternehmen liegen Chancen zur Beschleunigung der Produktivitätsentwicklung der ostdeutschen Industrie.

Im **dritten Beitrag** zeigt Konstantin Kholodilin schließlich, dass der Aufholprozess auf dem Wohnungsmarkt schon recht weit gediehen ist. Die zentrale Planwirtschaft der DDR

stellte die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zwar sicher, allerdings war dieser häufig von relativ niedriger Qualität. Auch auf dem Wohnungsmarkt hatten die privaten Haushalte nur sehr eingeschränkte Freiheiten bei ihren Konsumententscheidungen. Dies hat sich vielfach geändert. So hat sich die Wohnraumversorgung deutlich verbessert und die Wohnfläche pro Person zugenommen. Davon profitierten jedoch vor allem die oberen Einkommensschichten, denn der Wohnraum hat sich spürbar verteuert. Die Mietbelastung in den neuen Ländern hat beinahe das westdeutsche Niveau erreicht, wohingegen die Einkommen noch immer deutlich hinter denen in Westdeutschland herhinken. Dennoch hat die Zufriedenheit mit der Wohnsituation bei Mieterhaushalten aller Einkommensschichten zugenommen.

Wie meist bei Vergleichen stehen auch in den Beiträgen in diesem Heft die Unterschiede im Vordergrund. Dabei darf nicht übersehen werden, dass – wenn auch mit etwas Verzögerung – die deutsche Einheit eine Erfolgsgeschichte ist. Die Annäherung ist deutlich, die Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern spürbar gesunken und die Lebenszufriedenheit der Menschen in Deutschland ist in beiden Landesteilen ähnlich hoch. In Ostdeutschland gibt es heute Regionen, deren Wirtschaftskraft höher als der westdeutsche Durchschnitt ist. Die Grenzen verlaufen mittlerweile immer weniger zwischen Ost und West und mehr und mehr zwischen städtischen Regionen und dem ländlichen – eher wirtschaftschwachen – Raum.

Dies weist auf einen Punkt hin, der allen Beiträgen gemein ist: Die Ursachen für noch bestehende Unterschiede reichen oft weit in die Vergangenheit zurück und münden in langfristigen Trends, die nur schwer und nur langsam abgeändert werden können. Dabei ist nicht allein an die Folgen von 40 Jahren deutscher Teilung zu denken, wie beispielsweise die nach wie vor geringeren Vermögen oder die geringere Anzahl von alteingesessenen Unternehmen mit dem Potential zum Hidden Champion. Es sind auch noch weiter zurückgehende historische Entwicklungen, wie die geringe Zahl von Städten und der große Anteil des ländlichen Raumes in Ostdeutschland, was die durchschnittliche Wirtschaftskraft für sich genommen mindert. Hinzu kommen neuere Entwicklungen seit der deutschen Einheit, wie der Aderlass bei der Bevölkerung. Die hohen Verluste an vor allem jungen Menschen lassen die Bevölkerung in Zukunft deutlich stärker schrumpfen als im bundesdeutschen Durchschnitt. Dies belastet das künftige Wachstumspotential der ostdeutschen Wirtschaft spürbar und lässt den Anspruch der neuen Länder am gesamtdeutschen Steuerkuchen immer weiter zurückgehen.

Gerade weil die noch bestehenden Unterschiede langlebige Ursachen haben, ist es wichtig, gegenzusteuern. Dazu können Investitionen und regionalpolitisch motivierte Fördermaßnahmen beitragen, die gezielt auf erfolgversprechende Produktionscluster gerichtet sind. Dazu brauchen die Länder und Kommunen in den neuen Ländern wiederum haushaltspolitischen Spielraum. Zumindest fortgesetzte Bevölkerungsverluste sollten bei der Steuerverteilung im Finanzausgleich berücksichtigt werden.

Kristina van Deuverden ist Referentin im Vorstandsbereich des DIW Berlin | kvandeuverden@diw.de

AUF EINEN BLICK

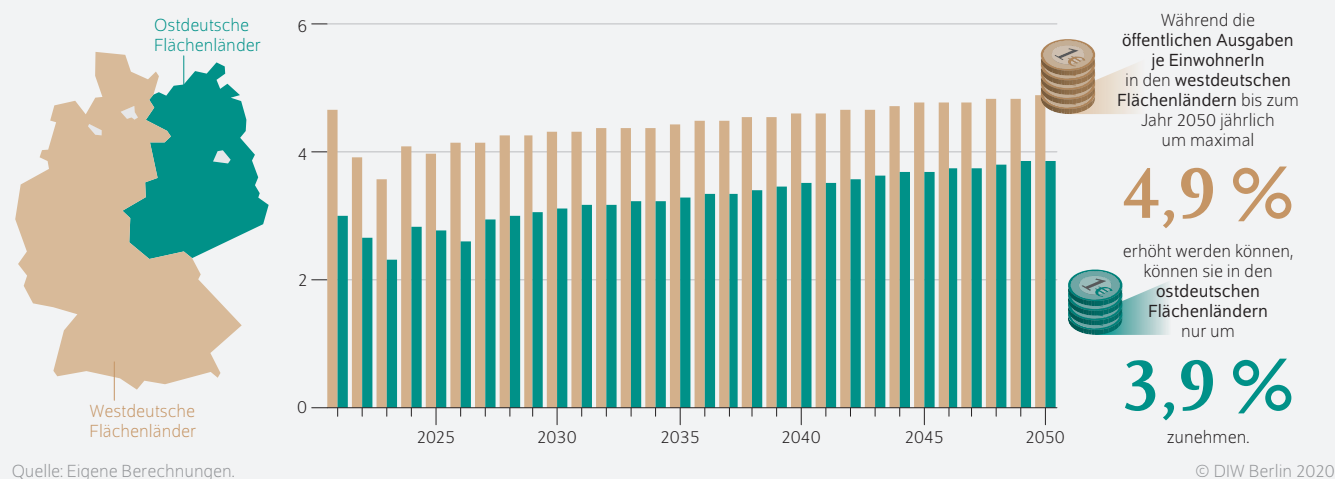
Bevölkerungsschwund setzt ostdeutsche Länder und Kommunen dauerhaft unter Sparzwang

Von Kristina van Deuverden

- Deutsche Einheit riss tiefe Löcher in öffentliche Haushalte in den neuen Ländern
- Ostdeutsche Budgets jetzt seit 15 Jahren aber zumeist im Plus
- Starker Bevölkerungsschwund in Ostdeutschland stellt die Finanzpolitik in kommenden Jahren vor große Herausforderungen
- Sparzwänge hemmen oft notwendige Investitionen – Ausgaben in neuen Ländern und Kommunen müssen wohl dauerhaft denen in Westdeutschland hinterherhinken
- Finanzausgleich sollte Auswirkungen schrumpfender und alternder Bevölkerung berücksichtigen

Die Ausgabenspielräume werden in den ostdeutschen Flächenländern auf lange Sicht deutlich niedriger sein als in Westdeutschland

Veränderung der bereinigten Ausgaben je EinwohnerIn zum Vorjahr in Prozent



ZITAT

„Die Ausgaben in den ostdeutschen Ländern und Kommunen werden dauerhaft hinter denen in den westdeutschen zurückbleiben müssen. Spielräume für Investitionen oder andere wachstumsfördernde Maßnahmen bestehen so kaum. Die nach wie vor existierenden Unterschiede in der Wirtschaftskraft dürften sich in Zukunft wieder verstärken.“
— Kristina van Deuverden —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Kristina van Deuverden
www.diw.de/mediathek

Bevölkerungsschwund setzt ostdeutsche Länder und Kommunen dauerhaft unter Sparzwang

Von Kristina van Deuverden

ABSTRACT

Der Aufbau Ost ging mit hohen öffentlichen Ausgaben einher. Unmittelbar nach der Vereinigung stieg das Ausgabenniveau in den neuen Ländern und ihren Kommunen weit über den westdeutschen Durchschnitt, und die Haushalte rutschten deutlich ins Minus. Ab Mitte der neunziger Jahre entwickelten sich die Ausgaben in den neuen Ländern in den meisten Jahren dann merklich verhaltener als in den alten Ländern. Allmählich setzte eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ein – erheblich erschwert allerdings durch hohe Bevölkerungsverluste. Trotzdem sind die Haushalte in den neuen Ländern seit beinahe 15 Jahren mehrheitlich im Plus. Bald schon droht den ostdeutschen Haushalten aber wieder eine Schieflage. Von der absehbaren demografischen Entwicklung geht ein permanenter Anpassungsdruck auf die Ausgaben aus, der in den neuen Ländern wesentlich höher sein wird als in den alten. Die damit relativ engen haushaltspolitischen Spielräume bergen die Gefahr, dass Investitionen vernachlässigt und regionalpolitische Maßnahmen für einen wirtschaftlichen Aufholprozess unterlassen werden. Daher sollte die Politik die regional unterschiedlichen Auswirkungen der schrumpfenden und alternden Bevölkerung in Deutschland im Finanzausgleich berücksichtigen.

Die Deutsche Einheit war eine historische Chance, aber auch eine große Herausforderung. In vierzig Jahren deutscher Teilung hatten sich die beiden deutschen Staaten weit auseinanderentwickelt. Das Wohlstandsgefälle war groß. Die Wirtschaftskraft in den ostdeutschen Ländern entsprach gerade mal einem Drittel des Niveaus in den westdeutschen Ländern. Die Infrastruktur war unzureichend, die meisten Unternehmen waren nicht wettbewerbsfähig und die Arbeitslosigkeit nahm schnell zu. Die Politik musste dem begegnen, was hohe Ausgaben zur Folge hatte. Gleichzeitig waren die Einnahmen in den neuen Ländern schwach und es flossen hohe Finanztransfers nach Ostdeutschland.

Die einigungsbedingten Belastungen spiegelten sich vor allem im Bundeshaushalt sowie naturgemäß in den Haushalten der Länder und Kommunen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR wider.¹ Es zeichneten sich schnell hohe Defizite ab. Nachfolgend wird die Entwicklung seit dem Jahr 1991 skizziert. Wegen deutlicher Unterschiede bei den Haushaltsstrukturen werden nur die Flächenländer betrachtet; die Stadtstaaten – auch Berlin – werden nicht weiter berücksichtigt. Außerdem erfolgt die Analyse grundsätzlich auf Basis der für die Länder und ihre Kommunen aggregierten Haushaltsdaten. Dies ist sinnvoll, da die kommunalen Finanzausgleiche wie auch die Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und ihren Kommunen in Deutschland Ländersache und infolgedessen in den Ländern unterschiedlich geregelt sind. Abschließend folgt ein kurzer Blick auf die unterschiedliche Entwicklung der künftigen Ausgabenspielräume in den neuen und alten Ländern in den kommenden Jahren.

Letzteres kann nur auf der Basis der derzeit – bis Ende des Jahres 2019 – vorliegenden Daten geschehen. Somit können die Auswirkungen der Corona-Krise auf die öffentlichen Haushalte in den regionalen Vergleich der künftigen Entwicklung nicht berücksichtigt werden. Unter der Annahme, dass diese Auswirkungen die Länder in etwa symmetrisch treffen, mindert dies die Kraft der regional vergleichenden Aussagen aber nicht. Es ist allerdings offensichtlich, dass der Konsolidierungsdruck deutlich höher sein wird, als hier abgebildet werden kann.

¹ Ein Großteil der Belastungen wurde auch über die Sozialversicherungen aufgefangen.

Hohe Umverteilung von Steuereinnahmen zugunsten der neuen Länder

Als die neu gegründeten Länder der Bundesrepublik Deutschland beitraten, übernahmen sie gleichzeitig deren rechtlichen und institutionellen Rahmen – auch die Steuergesetze. In den Finanzausgleich – das komplexe Steuerverteilungssystem zwischen den Ländern einerseits und dem Bund und den Ländern andererseits – wurden sie aber nicht sofort integriert.

Während die Steuereinnahmen in einer Region im Allgemeinen eng an ihre wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt sind,² gilt dies in Deutschland für die in den Haushalten letztlich verfügbaren Steuereinnahmen nur noch eingeschränkt. Über den Finanzausgleich werden die Steuereinnahmen je EinwohnerIn in den Ländern weitestgehend angeglichen.³ Daraus folgt aber auch: Je stärker die Steuereinnahmen der Länder divergieren, desto höher sind für sich genommen die Umverteilungsvolumina zwischen den Ländern.

Dies ließ unmittelbar nach der Vereinigung die Sorge aufkommen, dass eine sofortige Einbeziehung der neuen Länder angesichts der bestehenden Divergenzen die alten Länder, insbesondere die finanzschwachen, überfordern würde. Stattdessen wurde der Fonds Deutsche Einheit aufgelegt und von einer Verteilung der Steuereinnahmen nach EinwohnerInnen vorerst abgesehen. Im Jahr 1994 lagen die Einnahmen je EinwohnerIn in den neuen Ländern mit den im Fonds bereitgestellten Mitteln bei 113 ½ Prozent der Einnahmen in den alten Ländern.

Nach der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich im Jahr 1994 erhielten diese höhere Zuweisungen; das Umverteilungsvolumen stieg deutlich. Um die alten Länder nicht zu überfordern, war die Umverteilung zwischen den Ländern allerdings durch eine Senkung des Angleichungsgrades begrenzt worden. Stattdessen leistete der Bund nun einen höheren Beitrag: Der Solidarpakt I trat in Kraft. Je EinwohnerIn standen in den neuen Ländern im Jahr 1995 gut 1000 Euro höhere Einnahmen zur Verfügung als in den alten Ländern (Abbildung 1). Im Jahr 2005 folgte der Solidarpakt II: Jetzt waren die Zuweisungen degressiv ausgestaltet und ihr Ende für das Jahr 2019 festgeschrieben.

Entwicklung von Ausgaben und Haushaltssalden

Auf der Einnahmeseite hat die Landespolitik in Deutschland nur wenig Gestaltungsmöglichkeiten: Ihr Einfluss auf die Steuereinnahmen nach Verteilung ist – vor allem kurzfristig – begrenzt.⁴ Landespolitik wird im Großen und Ganzen über die Ausgabenseite betrieben – mit entsprechenden Konsequenzen für die Haushaltssalden.

Bei allen Unterschieden zwischen den Ländern lassen sich aus heutiger Sicht grob drei Phasen bei der Entwicklung der ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalte unterscheiden.

Phase I (bis Mitte der 1990er Jahre): Altlasten und Aufbau Ost reißen tiefe Löcher

Trotz der mit Mitteln aus dem Fonds Deutsche Einheit deutlich über den Bundesdurchschnitt angehobenen Einnahmen je EinwohnerIn war die Finanzkraft in den neuen Ländern angesichts des einigungsbedingten Ausgabedarfs eher niedrig.⁵ Länder und Kommunen mussten nicht nur Ausgaben schultern, deren Ursache in der Vergangenheit begründet lag.⁶ Sie mussten auch die Ausgaben schultern, die aufgrund bundeseinheitlicher Leistungsgesetze begründet waren und vor allem mussten sie den Aufbau Ost zu finanzieren.

Der Schlüssel zum Aufbau Ost wurde vor allem in den Investitionen gesehen. Von Beginn an waren die Investitionsausgaben je EinwohnerIn deshalb deutlich höher als in den westdeutschen Ländern (Abbildung 2). Das traf aber auch auf andere Ausgaben zu. So mussten beispielsweise erhebliche Mittel für den Aufbau der Verwaltung bereitgestellt werden – insbesondere für die kommunale Selbstverwaltung, die in Ostdeutschland bis dahin nicht existiert hatte.⁷ Gemessen an den Sachkäufen je EinwohnerIn in den alten Ländern nahmen diese Ausgaben bis auf 123 ½ Prozent im Jahr 1996 zu. Wegen des hohen Personalbestandes lagen die Personalausgaben je EinwohnerIn in den neuen Ländern im Jahr 1995 trotz des niedrigeren Lohnniveaus bei 101 Prozent der entsprechenden Ausgaben in den alten Ländern. Eine untergeordnete Rolle spielten hingegen lange Zeit noch die Zinsausgaben.

In der Folge waren die Haushaltsdefizite je EinwohnerIn in den neuen Ländern bis zum Jahr 1994 etwa viermal so hoch wie in den alten Ländern. Dies dürfte auch an der Bevölkerungsentwicklung gelegen haben. Die deutlich höher als angenommene Abwanderung erschwerte die Einhaltung der Haushaltsplanungen.

² Allerdings bleiben die Steuereinnahmen in den neuen Ländern deutlich stärker hinter denen in den alten Ländern zurück, als es die Wirtschaftskraft vermuten ließe. Dies liegt unter anderem an der progressiven Ausgestaltung des Steuersystems, aber auch daran, dass auch die Einkommen stärker hinter dem Niveau in den alten Ländern zurückbleiben als die Wirtschaftskraft. Vgl. Kristina van Deuverden (2010): Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den neuen Ländern schwach. *Wirtschaft im Wandel* 2/2010. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 91–104 (online verfügbar)

³ Dabei werden sowohl Steuereinnahmen zwischen den Ländern als auch vom Bund an die Länder verteilt. Für eine detaillierte Beschreibung der Regelungen zum Finanzausgleich in den Jahren 2005 bis 2019 vgl. Marius Bickmann, Kristina van Deuverden (2014): *Länderfinanzausgleich vor der Reform: Eine Bestandsaufnahme*. DIW Wochenbericht Nr. 28, 671–682 (online verfügbar). Für eine Betrachtung der ab dem Jahr 2020 geltenden Maßnahmen vgl. Kristina van Deuverden (2019): 30 Jahre nach dem Mauerfall: Finanzschwäche der neuen Länder hält auch die nächsten drei Dekaden an. DIW Wochenbericht 43/2019, 782–790 (online verfügbar).

⁴ Während den Gemeinden bei ihren größeren Steuern ein Hebesatzrecht und bei vielen kleineren Steuern Autonomie zusteht, können die Länder nur bei der Grunderwerbsteuer – und dies auch erst seit dem Jahr 2006 – den Steuersatz beeinflussen; dies sind lediglich knapp fünf Prozent ihrer Steuereinnahmen.

⁵ Dies war zum Teil Folge einer politischen Entscheidung. Als über die Mittelausstattung des Fonds Deutsche Einheit entschieden wurde, wurde berücksichtigt, dass die neuen Länder und Kommunen im Jahr 1991 ohne Altschulden starteten. Damit wurden bei ihnen Verschuldungsspielräume vermutet.

⁶ So war beispielsweise der Personalbestand anfangs auch deshalb vergleichsweise hoch, weil die Länder und Kommunen die Beschäftigten aus ehemaligen DDR-Institutionen übernommen hatten.

⁷ Vgl. Stefan Bach, Dieter Vesper (2000). *Finanzpolitik und Wiedervereinigung – Bilanz nach 10 Jahren*, in: Vierteljahresshifte zur Wirtschaftsforschung, 69. Jahrgang, Heft 2/2000, 194–224

Abbildung 1

Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte je EinwohnerIn¹ In Euro



¹ Dargestellt sind die bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Für die Jahre 1995 und 2000 mussten wegen Nichtverfügbarkeit konsolidierter Daten die Haushaltsergebnisse von Ländern und Kommunen addiert werden, so dass Doppelzählungen enthalten sind.

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Datenstand März 2020, destatis (2001–2010: Rechnungsergebnisse, sonst Kassenergebnisse); eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

Mit Ausnahme des Jahres 2010 – infolge der Finanzmarktkrise – weisen die Haushalte in den ostdeutschen Flächenländern seit 2006/2007 Überschüsse auf.

Phase II (1995 bis 2010): Mit dem Solidarpakt setzt eine Stabilisierung der öffentlichen Haushalte ein

Obwohl die Bevölkerungsverluste in den folgenden Jahren nochmals an Dynamik gewannen (Tabelle 1), verbesserte sich die Einnahmesituation in den neuen Ländern mit deren Einbeziehung in den Finanzausgleich, vor allem aber mit dem Inkrafttreten des Solidarpakts I im Jahr 1995 schlagartig. Trotzdem schwenkten die Länder und Kommunen auf einen verhalteneren Ausgabenkurs um.

Dies zeigte sich vor allem bei den Personalausgaben und beim Sachaufwand. Trotz der etwas stärkeren Lohnerhöhungen in den neuen Ländern gingen die Personalausgaben je EinwohnerIn gemessen an ihrem Niveau in den westdeutschen Ländern deutlich zurück, denn der Personalbestand wurde kräftig beschnitten. Im Jahr 2010 lagen die Ausgaben für Personal bei 85 Prozent der entsprechenden Ausgaben in den westdeutschen Ländern. Beim Sachaufwand gingen die Ausgaben je EinwohnerIn auf etwas mehr als 88 ½ Prozent der Ausgaben in den alten Ländern im Jahr 2010 zurück.

Die Investitionsausgaben je EinwohnerIn lagen im Jahr 1994 bei über 190 Prozent der entsprechenden Ausgaben in den alten Ländern. Ihr Niveau blieb zwar auch weiterhin deutlich höher als in Westdeutschland, bildete sich aber nach und nach zurück. Im Jahr 2010 lag es bei 128 ½ Prozent. Die schrittweise Rückführung ist dabei zum einen eine Folge der degressiven Ausgestaltung des Solidarpakts II, dessen Mittel per Definition für Investition eingesetzt werden sollten. Sie spiegelt zum anderen aber auch Finanzierungszwänge in den ostdeutschen Ländern wider, die die auf Investitionen gerichteten Zuweisungen immer wieder zur Finanzierung anderer Ausgaben nutzten.⁸

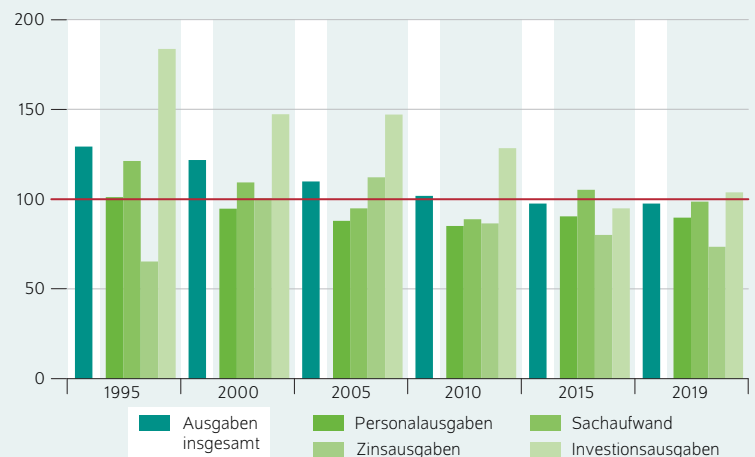
Bei den Zinsausgaben zeigte sich bis zum Jahr 2005 ein gegenteiliger Trend. Spielten diese zu Beginn nur eine geringe Rolle, änderte sich dies angesichts der vor allem in den ersten Jahren hohen Kreditfinanzierung und der in dieser Zeit hohen Zinsen schnell. Zur Jahrtausendwende waren sie je EinwohnerIn bereits so hoch wie in den westdeutschen Ländern; im Jahr 2003 hatten sie ein Niveau von 112 ½ Prozent der entsprechenden Ausgaben in den alten Ländern erreicht. Danach bildete sich ihr Niveau nach und nach zurück, denn der Konsolidierungskurs ging bald mit Überschüssen einher. Als erstes wies Sachsen im Jahr 2005 einen positiven Finanzierungssaldo auf. Im Jahr 2006 galt das auch für Mecklenburg-Vorpommern, im Jahr 2007 für alle neuen Länder. Zur Stabilisierung der Haushalte dürfte dabei auch beigetragen haben, dass im Solidarpakt II Festbeträge vereinbart worden waren, auf die die weiter schrumpfende Bevölkerung keinen Einfluss hatte. Genauso dürfte aber sowohl die degressive Ausgestaltung wie auch die zeitliche Begrenzung der Solidarpakt-II-Mittel eine Rolle gespielt haben, denn davon werden Anreize zur Konsolidierung ausgegangen sein.

⁸ Die bestimmungsgemäße Verwendung der Solidarpaktmittel für investive Zwecke wurde regelmäßig evaluiert und ihre Fehlverwendung des Öfteren in den Fortschrittsberichten Aufbau Ost angemahnt.

Abbildung 2

Ausgewählte Ausgaben der ostdeutschen Länder und ihrer Kommunen¹

In Prozent der entsprechenden Ausgaben in Westdeutschland



¹ Dargestellt sind die bereinigten Ausgaben. Für die Jahre 1995 und 2000 mussten wegen Nichtverfügbarkeit konsolidierter Daten die Haushaltsergebnisse von Ländern und Kommunen addiert werden, so dass Doppelzählungen enthalten sind.

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Datenstand März 2020, destatis (2001–2010: Rechnungsergebnisse, sonst Kassen-ergebnisse); eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

Bei aller Annäherung: Die Ausgaben je EinwohnerIn in den ost- und westdeutschen Landes- und Kommunalhaushalten unterscheiden sich nach wie vor deutlich.

Tabelle 1

Bevölkerungsentwicklung in den Ländern nach der Vereinigung

In Prozent, Veränderung gegenüber dem Jahr 1991

	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Baden-Württemberg	3,2	4,6	6,2	5,8	9,0	14,6
Bayern	3,5	5,2	7,1	7,4	10,9	16,8
Hessen	3,0	3,7	3,9	3,0	5,8	10,4
Niedersachsen	3,9	5,6	6,2	4,8	6,0	8,2
Nordrhein-Westfalen	2,1	2,5	2,4	0,8	1,9	3,5
Rheinland-Pfalz	4,5	6,2	6,9	5,5	6,3	8,3
Saarland	0,5	-1,1	-3,0	-6,5	-7,6	-8,9
Schleswig-Holstein	2,7	4,9	6,4	6,2	7,9	11,1
Brandenburg	-1,1	0,8	-1,1	-3,7	-3,5	-1,9
Mecklenburg-Vorpommern	-4,5	-7,2	-11,2	-15,1	-15,8	-16,5
Sachsen	-3,5	-6,7	-10,5	-13,6	-13,8	-13,7
Sachsen-Anhalt	-3,8	-8,2	-13,8	-18,9	-21,3	-24,8
Thüringen	-3,4	-6,5	-10,6	-14,9	-16,5	-18,8
Berlin	-0,1	-4,0	-5,1	-4,7	1,7	12,1
Bremen	-0,7	-3,7	-3,8	-4,4	-2,3	1,3
Hamburg	1,8	0,8	1,3	2,6	7,0	12,5
Alte Flächenländer	3,0	4,1	4,9	4,0	6,1	9,6
Neue Flächenländer	-3,2	-5,7	-9,6	-13,3	-14,2	-15,1
Deutschland	1,7	1,9	1,7	0,4	2,1	5,2

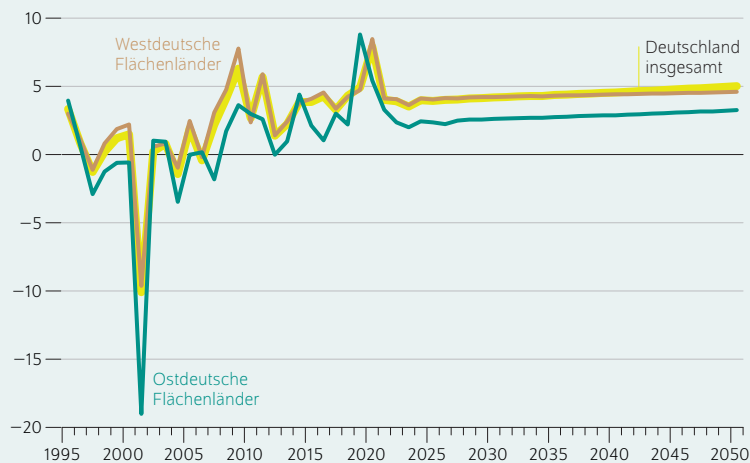
Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Datenstand März 2020; 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, Variante G2-L2-W2 eigene Fortschreibung und Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

Abbildung 3

Entwicklung der Ausgaben in den ost- und westdeutschen Flächenländern¹

In Prozent, in jeweiligen Preisen, Veränderung gegenüber Vorjahr



¹ Dargestellt sind die bereinigten Ausgaben. Für die Jahre 1995 bis 2000 mussten wegen Nichtverfügbarkeit konsolidierter Daten die Haushaltsergebnisse von Ländern und Kommunen addiert werden, so dass Doppelzählungen enthalten sind.

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Datenstand März 2020, destatis (2001–2010: Rechnungsergebnisse, sonst Kassen-ergebnisse); 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, Variante G2-L2-W2 eigene Berechnungen und Schätzungen.

© DIW Berlin 2020

Ausgabenspielräume in den ostdeutschen Flächenländern auch in Zukunft dauerhaft enger.

Phase III (ab 2011): Ostdeutsche Haushalte fast durchgängig mit Überschüssen

Abgesehen von den Spuren, die die Finanzkrise hinterließ, schlossen die aggregierten Haushalte der ostdeutschen Länder und ihrer Kommunen bis zuletzt mit Überschüssen ab.⁹ Dabei setzten die einzelnen Ausgabeposten ihren in den Jahren zuvor eingeschlagenen Trend mehr oder weniger fort.

Gestützt wurde die positive Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den neuen Ländern durch den beschäftigungsintensiven Aufschwung in Deutschland, der die Steuereinnahmen kräftig expandieren ließ und haushaltspolitischen Spielraum auf allen Ebenen und in allen Regionen schuf. Die positive Entwicklung der Länderfinanzen dürfte allerdings auch von dem geänderten institutionellen Rahmen begünstigt worden sein: Mit der Einführung der Schuldenbremse würden die Länder ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte vorzulegen haben. Dadurch nahm der Konsolidierungsdruck für alle Länder zu. Schließlich hat die demografische Entwicklung in diesem Zeitraum die Haushaltsentwicklung in den neuen Ländern nicht so stark belastet wie in den Jahren zuvor; im Zuge der hohen Flüchtlingsmigration konnten die neuen Länder in den Jahren 2014 bis 2016 temporär sogar Bevölkerungsgewinne verbuchen.

⁹ Singuläre Ereignisse ließen die Haushalte von Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2012 und von Brandenburg im Jahr 2019 negativ werden.

Das Ende der daraus resultierenden Verschnauftpause ist aber in Sicht.

Die kommenden Jahre: Trotz guter Ausgangslage künftig nur enge Ausgabenspielräume

Trotz ausgeprägter Wirtschafts- und Finanzschwäche haben sich die ostdeutschen Haushalte seit 15 Jahren im Großen und Ganzen positiv entwickelt. Die Frage ist allerdings, ob dies reicht, um fit für die Zukunft zu sein. Wie eine Simulation zur künftigen Entwicklung zeigt, lautet die Antwort darauf: nein.

Dies verdeutlicht das folgende Szenario, das allerdings keinesfalls als Prognose der künftigen Entwicklung verstanden werden darf. Es soll lediglich auf Grundlage von historischen Zusammenhängen hinsichtlich der Entwicklung von Wirtschaft und Steuereinnahmen sowie auf Basis der geltenden Rechtslage den unterschiedlichen Anpassungsdruck in den neuen und den alten Ländern aufzeigen. Diese Unterschiede werden auch dann bestehen, wenn ausreichend Daten vorliegen, die Coronapandemie in der Szenarienrechnung zu berücksichtigten, die künftigen Haushaltsspielräume werden auf allen Ebenen aber deutlich niedriger sein.

Für die Rechnung wird dazu in einem ersten Schritt die Entwicklung des Steueraufkommens in den einzelnen Ländern simuliert.¹⁰ In einem zweiten Schritt wird das regionale Steueraufkommen auf Basis geltenden Rechts auf Bund, Länder und Kommunen verteilt. Hierzu wird eine mittlere Variante der Bevölkerungsvorausschau des Statistischen Bundesamtes herangezogen.¹¹ Schließlich wird angenommen, dass die Länderhaushalte – wie nach der Schuldenbremse vorgesehen – ohne strukturelle Neuverschuldung auskommen und die Kommunen – wie in den Gemeindeordnungen festgelegt – ausgeglichene Haushalte vorweisen. Damit bestimmen die Einnahmen die Ausgabenobergrenze in den Ländern.

Es zeigt sich, dass sich die Ausgaben in den neuen Ländern – wie bereits in den vergangenen Jahren – deutlich verhaltener entwickeln müssen als in den alten. Dies gilt sowohl für die Summe der Ausgaben (Abbildung 3) als auch für die Ausgaben je EinwohnerIn.

Getrieben wird dies wieder einmal durch die Bevölkerungsentwicklung. Die Bevölkerung wird künftig zwar nicht nur in den neuen Ländern schrumpfen und altern, sondern in Deutschland insgesamt. Die neuen Länder werden davon aber überproportional betroffen sein. Dies ist eine Folge des Aderlasses in der Vergangenheit: Es waren vor allem jüngere

¹⁰ Die Schätzung entspricht dem Szenario 1 in: Kristina van Deuverden (2019): 30 Jahre nach dem Mauerfall: Finanzschwäche der neuen Länder hält auch die nächsten drei Dekaden an. DIW Wochenbericht 43/2019, 782–790 (online verfügbar). Die Schätzung ist auf Grundlage der bis Ende 2019 vorliegenden Daten aktualisiert. Für die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit wird zudem angenommen, dass sie in allen Ländern um 3,5 Prozent je EinwohnerIn zunehmen. Die restlichen Einnahmen werden anhand ihrer Entwicklung in den Jahren 2005 bis 2019 fortgeschrieben.

¹¹ Statistisches Bundesamt (2019): 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (online verfügbar). Die Variante 2 G2-L2-W2 geht von einer stabilen Geburtenziffer von 1,55 Kindern je Frau, einem moderaten Anstieg der Lebenserwartung bei Jungen auf 84,4 und bei Mädchen auf 88,1 Jahr und einem durchschnittlichen Wanderungssaldo von 221.000 Personen aus.

Menschen, die auswanderten. Dies verschlechterte nicht nur die Altersstruktur zusehends, auch die Geburtenzahlen brachen ein. Damit ist die heutige Elterngeneration zahlenmäßig relativ schwach besetzt, was wiederum eine geringe Zahl von Geburten nach sich zieht. Zudem lässt die ungünstige Altersstruktur die Bevölkerung schrumpfen.

In der zu Grunde gelegten Variante der Bevölkerungsvorausschau bleibt der Bevölkerungsrückgang in den kommenden 30 Jahren in den neuen Ländern prozentual gesehen nur wenig hinter dem in den vergangenen 30 Jahren zurück: Liegt die Bevölkerung im Jahr 2019 um fast 14,5 Prozent unter ihrem Stand vom Jahr 1991, so sind es im Jahr 2050 knapp 14 Prozent weniger als im Jahr 2020 (Tabelle 2). Wie bereits in der Vergangenheit sind die einzelnen Länder hiervon unterschiedlich stark betroffen. Am stärksten wird es erneut Sachsen-Anhalt treffen, das bisher gegenüber dem Jahr 1991 knapp 23 Prozent seiner Bevölkerung eingebüßt hat. Gegenüber dem Jahr 2020 wird seine Bevölkerung im Jahr 2050 nochmals um 21 Prozent geschrumpft sein.

Fazit: Demografische Entwicklung belastet insbesondere Ostdeutschland

Alles in allem hat die demografische Entwicklung zur Folge, dass der Anpassungsdruck in den neuen Ländern deutlich höher sein wird als in den alten – und dies nicht nur in einzelnen Jahren, sondern dauerhaft. Dies ist nicht unproblematisch.

Zum einen stehen die neuen Länder zunehmend einer ähnlichen Preisentwicklung gegenüber wie die alten: Das Lohnniveau dürfte in den neuen Ländern bei immer weiter geräumten Arbeitsmärkten ähnlich hoch liegen wie in den alten Ländern und die Preise für Beschaffungen entwickeln sich im gemeinsamen deutschen Markt ebenfalls im Einklang mit Westdeutschland. Zum anderen dürfte die Bedeutung von Kostenremanenzen – die Kosten gehen prozentual um weniger zurück als die EinwohnerInnen – eine immer größere Rolle spielen. Hinzu kommt, dass nur solche Ausgaben Kürzungspotential bieten, die auch im Ermessen

Tabelle 2

Bevölkerungsentwicklung in den Ländern bis zum Jahr 2050

In Prozent, Veränderung gegenüber dem Jahr 2020

	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Baden-Württemberg	0,2	0,7	0,9	0,8	0,5	0,0
Bayern	-0,1	0,5	0,5	0,1	-0,6	-1,6
Hessen	-0,2	-0,1	-0,3	-0,5	-0,9	-1,6
Niedersachsen	-0,2	-0,7	-1,5	-2,5	-3,7	-4,9
Nordrhein-Westfalen	-0,6	-1,3	-2,2	-3,2	-4,4	-5,8
Rheinland-Pfalz	0,0	-0,4	-1,1	-2,4	-3,9	-5,6
Saarland	-1,6	-4,0	-6,3	-8,7	-11,2	-13,7
Schleswig-Holstein	0,0	-0,1	-1,0	-2,5	-4,5	-6,6
Brandenburg	0,5	0,2	-1,3	-3,9	-7,0	-10,0
Mecklenburg-Vorpommern	-0,6	-2,4	-4,7	-7,4	-10,4	-13,5
Sachsen	-0,7	-2,3	-4,1	-6,0	-7,9	-9,7
Sachsen-Anhalt	-2,1	-6,0	-9,7	-13,0	-16,2	-19,2
Thüringen	-2,1	-5,6	-8,9	-11,8	-14,6	-17,3
Berlin	-0,2	0,9	1,7	2,7	3,7	4,4
Bremen	-1,2	-2,2	-2,9	-2,9	-2,5	-2,2
Hamburg	-0,4	-0,8	-1,1	-1,1	-0,9	-0,8
Alte Flächenländer	-0,2	-0,3	-0,8	-1,5	-2,4	-3,5
Neue Flächenländer	-0,9	-3,0	-5,4	-7,9	-10,6	-13,2
Deutschland	-0,3	-0,6	-1,3	-2,1	-3,1	-4,4

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder, Datenstand März 2020; 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, Variante G2-L2-W2; eigene Fortschreibung und Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

des Landes oder der Kommune liegen. Damit besteht die Gefahr, dass vor allem bei den Investitionen gespart wird oder weniger Mittel in regionalpolitische Fördermaßnahmen fließen. Unterbleiben Ausgaben in den wachstumsträchtigen Bereichen, wäre dies aber fatal.

Die Politik könnte dem begegnen, indem Bevölkerungsverluste bei der Verteilung der Steuereinnahmen im Finanzausgleich berücksichtigt werden. Beispielsweise könnten gewichtete Einwohnerzahlen der vergangenen drei Jahre anstatt des laufenden Jahres zugrunde gelegt werden. Zudem könnte bei vermuteten Kostenremanenzen ein Sonderbedarf anerkannt werden.

Kristina van Deuverden ist Referentin im Vorstandsbereich des DIW Berlin | kvandeuverden@diw.de

JEL: H77

Keywords: public finance, fiscal federalism, East Germany

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 39+40/2020:

www.diw.de/diw_weekly

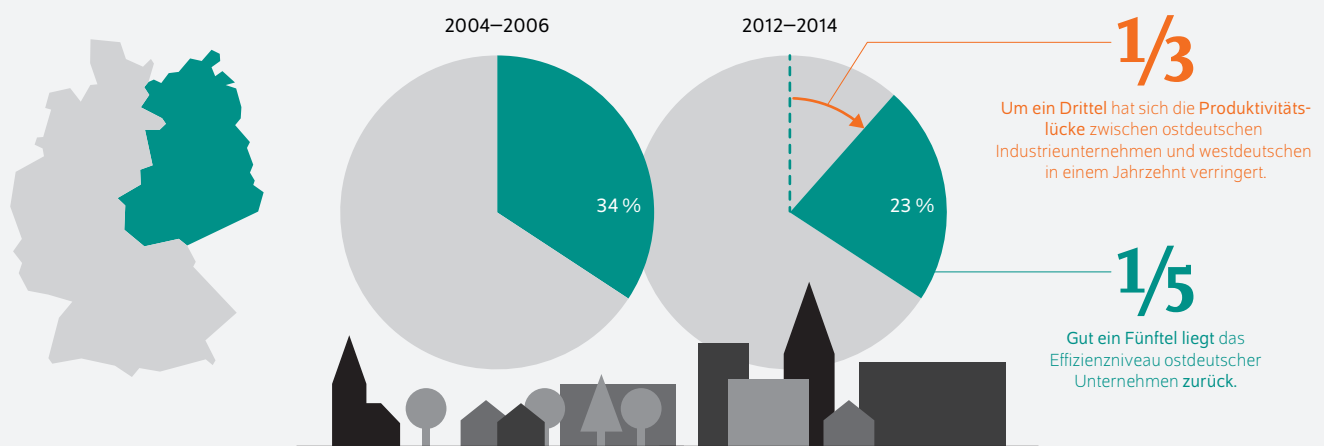


Produktivität in der Industrie unterscheidet sich weiterhin zwischen Ost und West

Von Heike Belitz, Martin Gornig und Alexander Schiersch

- Industrieunternehmen in Ostdeutschland konnten die Lücke in der Produktivität zu denen in Westdeutschland zwischen 2004 und 2014 um ein Drittel verringern
- Ostdeutsche Unternehmen liegen aber im Effizienzniveau noch immer gut 20 Prozent zurück
- Vor allem kleinere ostdeutsche Unternehmen haben – unabhängig von Branche und Standort – durchgängig einen Produktivitätsrückstand
- Große ostdeutsche Unternehmen schneiden in manchen Regionstypen ähnlich gut oder sogar deutlich besser ab als ihre westdeutschen Pendants
- Insbesondere durch das Heranwachsen und die Ansiedlung leistungsfähiger größerer Unternehmen kann die Produktivitätslücke weiter geschlossen werden

Produktivität der ostdeutschen Industrie hat sich verbessert – liegt aber weiterhin hinter der westdeutschen zurück
Lücke der Totalen Faktorproduktivität zwischen West- und Ostdeutschland in Prozent



Quellen: Unternehmensdaten der amtlichen Statistik; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

ZITAT

„Für die Produktivitätslücke sind nicht strukturelle Unterschiede der Unternehmenslandschaft zwischen Ost und West ausschlaggebend. Entscheidend sind die immer noch bestehenden Unterschiede zwischen gleichartigen Unternehmenstypen.“

— Heike Belitz —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Kristina van Deuverden
www.diw.de/mediathek

Produktivität in der Industrie unterscheidet sich weiterhin zwischen Ost und West

Von Heike Belitz, Martin Gornig und Alexander Schiersch

ABSTRACT

Die Industrie ist für die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ein zentraler Bereich. Hier konnte Ostdeutschland die Lücke im Produktivitätsniveau zu Westdeutschland zwischen 2004 und 2014 um ein Drittel verringern. Ostdeutsche Unternehmen liegen im Effizienzniveau (Totale Faktorproduktivität) aber noch immer gut 20 Prozent zurück. Die strukturellen Unterschiede in der Unternehmenslandschaft sind dafür nicht ausschlaggebend. Sie erklären gerade einmal ein Fünftel der Produktivitätslücke. Entscheidend sind immer noch bestehende Produktivitätsunterschiede zwischen gleichartigen Unternehmenstypen. Insbesondere kleinere ostdeutsche Unternehmen haben – unabhängig von ihrer Branche und in welchem Regionstyp sie ihren Standort haben – durchgängig einen Produktivitätsrückstand. Hier scheinen die Pfadabhängigkeiten sehr groß, so dass auch weiterhin nur mit langsamen Fortschritten bei der Produktivitätsangleichung zu rechnen ist. Bei großen Unternehmen besteht hingegen eine starke Heterogenität. Beispielsweise schneiden sie in manchen ostdeutschen Regionstypen ähnlich gut oder sogar deutlich besser ab als ihre westdeutschen Pendanten. Dies zeigt, dass insbesondere durch das Heranwachsen beziehungsweise die Ansiedlung leistungsfähiger größerer Unternehmen die Produktivitätslücke erheblich weiter reduziert werden kann.

Am 3. Oktober 1990 trat die Deutsche Demokratische Republik der Bundesrepublik bei. Die Wirtschaft Ostdeutschlands musste sich völlig neu aufstellen. Die Märkte in Osteuropa brachen zusammen, die eigene Bevölkerung präferierte fast ausschließlich Westprodukte, die Überalterung des Kapitalstocks wurden brutal offengelegt.

Heute scheint sich die ökonomische Situation Ostdeutschlands der in Westdeutschland weitgehend angeglichen zu haben. Die Zufriedenheit mit der eigenen wirtschaftlichen Lage unterscheidet sich kaum noch zwischen den beiden ehemals getrennten Landesteilen.¹ Die Versorgung mit Konsumgütern pro Kopf erreicht im Osten etwa 90 Prozent des Westniveaus.² Die Defizite in der Infrastrukturausstattung unterscheiden sich mittlerweile mehr zwischen Nord und Süd als zwischen Ost und West.³ Auch bei der Arbeitslosigkeit und vielen anderen sozioökonomischen Indikatoren sind die Differenzen häufig zwischen unterschiedlichen Regionstypen (städtischer, verstädterter oder ländlicher Raum) bedeutender als zwischen Ost und West.⁴

Blickt man jedoch auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, zeichnen sich nach 30 Jahren immer noch markante Unterschiede beiderseits der ehemaligen innerdeutschen Grenze ab. Unmittelbar nach der Vereinigung kam es zwar in Ostdeutschland zu einem starken Sprung bei der Arbeitsproduktivität.⁵ Etwa ab der Jahrtausendwende setzte sich der Anpassungsprozess aber deutlich langsamer fort. Die letzten Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

- ¹ Peter Krause (2019): 30 Jahre seit dem Mauerfall: Fortschritte und Defizite bei der Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland. DIW Wochenbericht Nr. 45, 827–838 (online verfügbar, abgerufen am 14. September 2020). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt).
- ² Michael C. Burda (2020): 30 Jahre deutsche Einheit: Wie steht es wirklich? Wirtschaftsdienst Nr. 6, 390–391 (online verfügbar).
- ³ Martin Gornig, Claus Michelsen und Kristina van Deuverden (2015): Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß. DIW Wochenbericht Nr. 43, 1023–1031 (online verfügbar).
- ⁴ Vgl. Michael Hüther, Jens Südekum und Michael Voigtländer (2019): Die Zukunft der Regionen in Deutschland – Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit. IW-Studien Schriften zur Wirtschaftspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft, Köln (online verfügbar). Clemens Fuest und Lea Immel (2019): Ein zunehmend gespaltenes Land? Regionale Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land sowie West- und Ostdeutschland. Ifo Schnelldienst, 16, 19–28 (online verfügbar).
- ⁵ Vgl. Reint E. Gropp und Gerhard Heimpold (2019): Ostdeutschland 30 Jahre nach dem Mauerfall. Erreichtes und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf. Wirtschaftsdienst Nr. 7, 471–482 (online verfügbar).

der Länder weisen für die Arbeitsstundenproduktivität einen Rückstand von knapp 20 Prozent aus. Dabei erreicht keines der ostdeutschen Flächenländer den Wert des schwächsten westdeutschen Bundeslandes Saarland.⁶

Der ausgeprägte Rückstand bei der Arbeitsproduktivität dürfte sich dabei weder auf die Ausbildung oder die Fähigkeiten der Beschäftigten noch auf einen mangelnden Kapitaleinsatz zurückführen lassen.⁷ Wenn dem so ist, bleibt zur Erklärung des Produktivitätsrückstand nur die Gesamtfaktorproduktivität (Totale Faktorproduktivität, TFP). Sie gibt an, wie effizient die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zusammen eingesetzt werden (Kasten 1). Die Totale Faktorproduktivität beschreibt damit vor allem das technologische Effizienzniveau der Produktion. In ihr schlagen sich aber auch Unterschiede in der Marktmacht der Unternehmen oder unterschiedliche Infrastrukturausstattungen der Regionen nieder.

Im Fokus der Untersuchungen steht in diesem Bericht die Industrie. Sie zählt zu den Schlüsselsektoren der deutschen Volkswirtschaft und ist insbesondere auch Treiber der technologischen Produktivitätsentwicklung.

Der Bericht untersucht die anhaltende Ost-West-Produktivitätslücke mithilfe der Daten für Industrieunternehmen im Zeitraum von 2004 bis 2014.⁸ Er berücksichtigt dabei sowohl die sektorale Zugehörigkeit und die Größenklasse der Unternehmen als auch das regionale Umfeld (Kasten 2).

Produktivitätslücke hat sich verringert

Die Totale Faktorproduktivität der Industrieunternehmen in Ostdeutschland lag zu Beginn der Untersuchungsperiode (2004–2006) um mehr als 34 Prozent unter der der westdeutschen Unternehmen. In den folgenden Jahren konnte die ostdeutsche Industrie allerdings ihre Produktivität deutlich stärker steigern als die in Westdeutschland. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes (2012–2014) haben die ostdeutschen Industrieunternehmen den Produktivitätsrückstand um gut ein Drittel reduziert. Der Abstand beträgt aber immer noch rund 23 Prozent (Abbildung 1).

Produktivität unterscheidet sich nach Unternehmenstypen

Erhebliche Unterschiede der Totalen Faktorproduktivität gibt es in Deutschland auch zwischen Industrieunternehmen in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen. Dabei steigt die Produktivität der Sektoren, je technologieintensiver sie sind (Abbildung 2). Produktivitätsunterschiede bestehen zudem zwischen städtischen Agglomerationsräumen, verstädterten und

Kasten 1

Totale Faktorproduktivität

Die Totale Faktorproduktivität (TFP) ist ein Indikator für die technologische Leistungsfähigkeit beziehungsweise die Gesamteffizienz des Faktoreinsatzes in der Produktion. Die TFP ist keine unmittelbar beobachtbare Größe, sondern muss mithilfe ökonomischer Verfahren geschätzt werden. In der vorliegenden Untersuchung wurde hierfür ein struktureller Schätzansatz verwendet.¹ Dazu wird eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion auf Basis von amtlichen Unternehmensdaten geschätzt.

$$Y_{it} = \Omega_{it} L_{it}^{\beta_l} K_{it}^{\beta_k}$$

wobei Y_{it} die Bruttowertschöpfung, K_{it} den physischen Kapitalstock, L_{it} den Arbeitseinsatz, Ω_{it} die TFP sowie β_l bzw. β_k die Produktionselastizitäten der Faktoren Arbeit und Kapital bezeichnen. Die Indizes definieren das Unternehmen i und den Beobachtungszeitpunkt t .

¹ Daniel A. Akerberg, Kevin Caves und Garth Frazer (2015): Identification properties of recent production function estimators. *Econometrica*, 83(6), 2411–2451.

Kasten 2

Daten

Als Datenbasis dient die Kostenstrukturhebung im Verarbeitenden Gewerbe sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden (KSE), welche Teil des AfID-Panel Industrieunternehmen ist.¹ Die KSE ist eine geschichtete Stichprobe aller im Unternehmensregister erfassten Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe und Bergbau mit mehr als 20 Beschäftigten. Schichtungskriterien sind der Wirtschaftszweig und die Größenklasse, wobei einzelne Schichten voll erhoben werden. So sind Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten vollständig und dauerhaft Teil der Erhebung. Hinzu kommt, dass bei Wirtschaftszweigen mit strukturellen Besonderheiten alle Unternehmen befragt werden. In der Summe umfasst die Stichprobe etwa 45 Prozent aller Unternehmen in beiden Wirtschaftszweigen. Aufgrund der gesetzlichen Auskunftspflicht liegt die Unit-Non-Response-Rate bei nur 2 Prozent.

Die Zuordnung zu städtischen, verstädterten und ländlichen Regionen erfolgt über den amtlichen Gemeindegemeinschaftsschlüssel (AGS) auf der Basis der Systematisierungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) nach Raumordnungsregionen.² Die Zuordnung der Wirtschaftszweige zu den Technologiebereichen erfolgt nach einer Klassifikation von Eurostat.³ Als große Unternehmen gelten in der Untersuchung Firmen mit 500 und mehr Beschäftigten.

⁶ Gerhard Heimpold und Mirko Titze (2020): Aktuelle Trends: Ostdeutschland macht im Jahr 2019 im Ost-West-Vergleich in puncto Produktivität einen weiteren Schritt nach vorn. In: *Wirtschaft im Wandel* – Jg. 26 (2), 24.

⁷ Michael C. Burda (2020): 30 Jahre deutsche Einheit: Wie steht es wirklich? *Wirtschaftsdienst* Nr. 6, 390–391 (online verfügbar).

⁸ Zum Zeitpunkt der Untersuchung standen detaillierte amtliche Daten nur bis zum Jahr 2014 zur Verfügung.

¹ Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Metadatenreport. Panel der Kostenstrukturhebung (KSE) im Verarbeitenden Gewerbe sowie in der Gewinnung von Steinen und Erden. Metadatenreport, Düsseldorf: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2016.

² Vgl. die laufende Raumbeobachtung auf der Webseite des BBSR.

³ Vgl. Informationen auf der Webseite von Eurostat.

Tabelle

Dekomposition der TFP-Differenz zwischen West- und Ostdeutschland nach 24 Unternehmensgruppen 2012 bis 2014

Differenz TFP West-Ost	Darunter:	
	Strukturkomponente	Verhaltenskomponente
In Prozent		
22,7	2,9	19,8
Beitrag in Prozent		
100,0	12,7	87,3

Quellen: Unternehmensdaten der amtlichen Statistik; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

ländlichen, überwiegend peripheren Räumen. Sie sind aber deutlich geringer als die zwischen den Sektoren. Die Produktivität der Industrieunternehmen in ländlichen Regionen liegt unter dem Durchschnitt, während sie in Städten überdurchschnittlich ist. Schließlich ist die Totale Faktorproduktivität der größeren Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten zwar höher als die von kleineren Unternehmen, der Unterschied ist aber im Vergleich zu den anderen Strukturmerkmalen gering. Die genannten strukturellen Unterschiede können zur Produktivitätslücke zwischen Ost und West beitragen.

Tatsächlich sind die neuen Bundesländer stärker ländlich geprägt und ostdeutsche Industrieunternehmen überwiegend in solchen Regionen angesiedelt. Auf sie entfielen im Zeitraum von 2012 bis 2014 fast 48 Prozent der untersuchten ostdeutschen Industrieunternehmen und nur knapp 21 Prozent auf die Städte. Bei den westdeutschen Unternehmen dominiert dagegen ein städtisches Umfeld. 43 Prozent der Industrieunternehmen dort haben ihren Sitz in Städten, auf dem Land dagegen nur 18 Prozent (Abbildung 3).

Die westdeutsche Industrielandschaft ist zudem durch einen höheren Anteil von Großunternehmen gekennzeichnet. Während nur knapp fünf Prozent der untersuchten Unternehmen in Ostdeutschland im Zeitraum von 2012 bis 2014 mehr als 500 Beschäftigte hatten, waren es in Westdeutschland mit gut elf Prozent deutlich mehr. West und Ost unterscheiden sich jedoch kaum in der Frage, wie technologieintensiv die Industrieunternehmen sind (Abbildung 3).

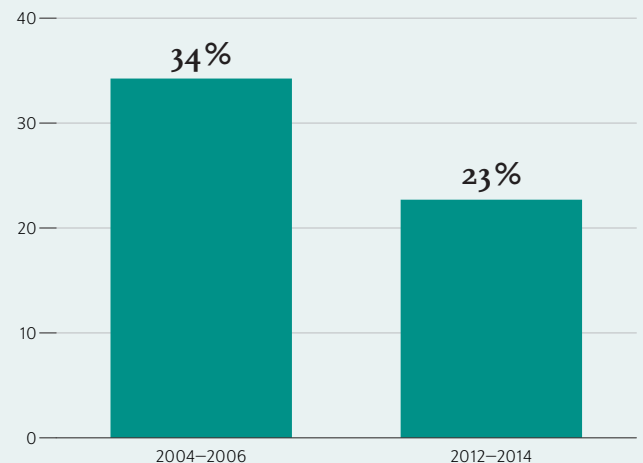
Ost-West-Unterschiede gehen auf unterschiedliche Produktivität vergleichbarer Unternehmen zurück

Ob die aufgezeigten Strukturunterschiede die Produktivitätslücke zwischen Ost- und Westdeutschland wesentlich verursachen, wird im Folgenden mithilfe amtlicher Mikrodaten untersucht (Kasten 2). Dazu wird ein nichtparametrischer Dekompositionsansatz genutzt.⁹ In diesem wer-

⁹ Die Zerlegung geht auf die Arbeiten von Ronald Oaxaca und Alan Blinder zu Lohndifferenzierungen zurück. Ronald Oaxaca (1973): Male-female wage differentials in urban labor markets. *International Economic Review*, 14(3), 693–709; Alan Blinder (1973): Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates. *Journal of Human Resources*, VII(4), 436–455.

Abbildung 1

Differenz¹ der Totalen Faktorproduktivität zwischen West- und Ostdeutschland 2004 bis 2006 und 2012 bis 2014 In Prozent



¹ Approximiert aus den Differenzen der logarithmierten TFP-Werte.

Quellen: Unternehmensdaten der amtlichen Statistik; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

Die ostdeutschen Industrieunternehmen haben den Produktivitätsrückstand um gut ein Drittel reduziert. Der Abstand beträgt aber immer noch rund 23 Prozent.

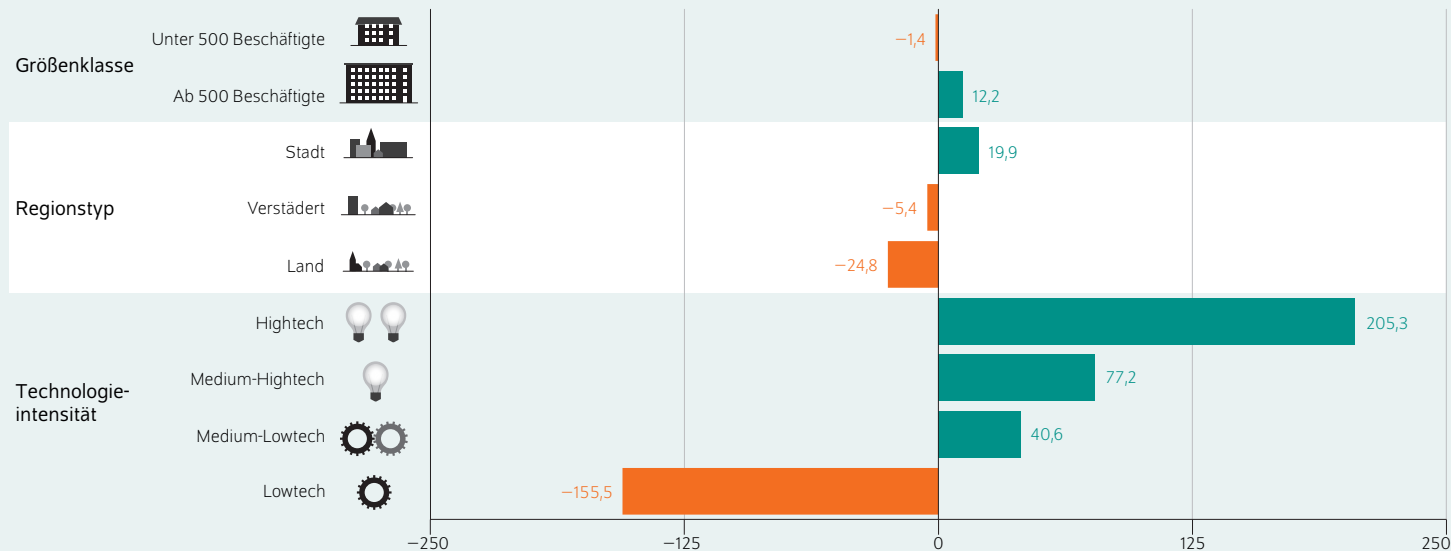
den für gleichartige Unternehmensgruppen die jeweiligen durchschnittlichen TFP-Werte in West- und Ostdeutschland berechnet. Die Gruppen werden anhand der verfügbaren Unternehmensmerkmale Beschäftigtengröße (groß, klein), Regionstyp (städtisch, verstädtert, ländlich) und Technologieintensität des Wirtschaftszweigs (Hightech, Medium-Hightech, Medium-Lowtech und Lowtech) gebildet. Es ergeben sich somit insgesamt 24 Unternehmenstypen.

Die Gesamtdifferenz der Produktivität zwischen Industrieunternehmen in West- und Ostdeutschland wird in zwei Komponenten zerlegt: Die Strukturkomponente repräsentiert den Anteil der West-Ost-Differenz, der darauf zurückzuführen ist, dass bestimmte Unternehmensgruppen im Westen eine größere Bedeutung haben als im Osten – dass also jeweils mengenmäßig andere Unternehmensstrukturen bestehen. Die Verhaltenskomponente misst den Anteil der West-Ost-Produktivitätsdifferenz, der darauf zurückzuführen ist, dass die Unternehmen derselben Unternehmensgruppe im Westen eine andere Produktivität haben als im Osten – also den tatsächlichen Produktivitätseffekt.

Zur West-Ost-Produktivitätsdifferenz von 22,7 Prozent im Zeitraum von 2012 bis 2014 trägt die Strukturkomponente mit nur 2,9 Prozentpunkten bei (Tabelle). Der wesentliche Grund hierfür ist, dass sich zwar die TFP-Niveaus besonders stark zwischen den Technologiegruppen unterscheiden, diese jedoch in Ost- und Westdeutschland etwa gleiche Anteile haben.

Abbildung 2

Abweichung¹ der Totalen Faktorproduktivität von Unternehmensgruppen in Deutschland zum Durchschnitt 2012 bis 2014 In Prozent



¹ Approximiert aus den Differenzen der logarithmierten TFP-Werte.

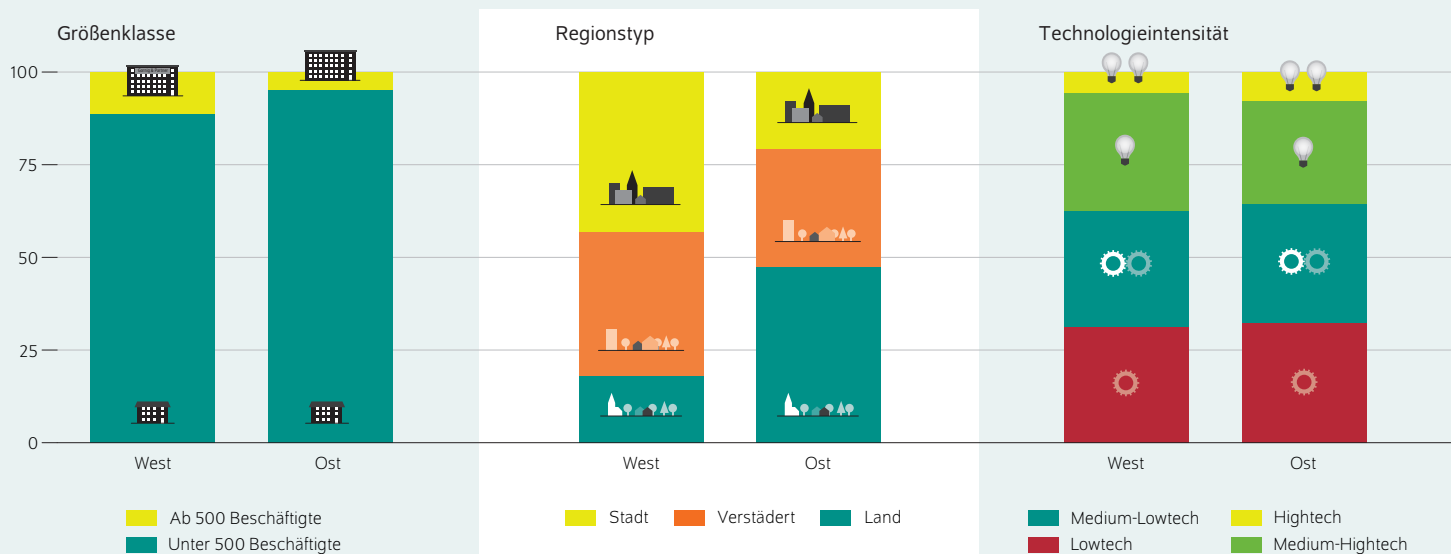
Quellen: Unternehmensdaten der amtlichen Statistik; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

Die Produktivität von Unternehmensgruppen steigt, je technologieintensiver sie sind.

Abbildung 3

Verteilung der Unternehmen in Ost- und Westdeutschland nach Größenklasse, Regionstyp und Technologieintensität 2012 bis 2014 In Prozent



Quellen: Unternehmensdaten der amtlichen Statistik; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

Fast die Hälfte der ostdeutschen Industrieunternehmen haben ihren Sitz auf dem Land. Bei den westdeutschen Unternehmen dominiert dagegen ein städtisches Umfeld.

Abbildung 4

Differenzen¹ der Totalen Faktorproduktivität zwischen West- und Ostdeutschland nach Unternehmensgruppen 2012 bis 2014 In Prozent



¹ Approximiert aus den Differenzen der logarithmierten TFP-Werte.

Quellen: Unternehmensdaten der amtlichen Statistik; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

Während die Produktivitätsunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland bei den großen Unternehmen stark differieren, liegen sie in fast allen Clustern mit kleinen Unternehmen nah am Durchschnitt.

Dominant für die Gesamtdifferenz ist mit 19,8 Prozentpunkten die Verhaltenskomponente. Somit gibt es zwar einen Einfluss der unterschiedlichen Unternehmensstrukturen auf das Produktivitätsgefälle, überwiegend wird es aber durch die unterschiedlichen Produktivitätsniveaus der jeweils vergleichbaren Gruppen der Industrieunternehmen in West- und Ostdeutschland bestimmt.

Rückstand besteht durchgängig bei Kleinunternehmen

In den einzelnen Unternehmensgruppen zeigen sich markante Produktivitätsunterschiede zwischen großen und

kleinen Unternehmen. Während die Produktivitätsunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland bei den großen Unternehmen stark differieren, liegen sie in nahezu allen Clustern mit kleinen Unternehmen nah am Durchschnitt (Abbildung 4). Ostdeutsche Kleinunternehmen haben also gegenüber ihren westdeutschen Wettbewerbern fast durchgängig einen deutlichen Rückstand bei der Totalen Faktorproduktivität. Dies deutet auf nachteilig wirkende Besonderheiten dieser kleineren ostdeutschen Unternehmen insgesamt hin.

Dagegen ist das Bild der Großunternehmen im Osten sehr heterogen: Im Lowtech- und Medium-Lowtech-Bereich in ländlichen Regionen und im Medium-Hightech-Bereich in

den verdichteten Regionen haben die großen Unternehmen einen überdurchschnittlichen Produktivitätsnachteil. Dagegen erreichen Großunternehmen in den ostdeutschen Städten außerhalb des Hightech-Bereiches sogar deutlich höhere Produktivitäten als ihre westdeutschen Pendanten. Allerdings gibt es nur sehr wenige dieser hochproduktiven ostdeutschen Unternehmen. Während gut 17 Prozent aller untersuchten Unternehmen in den neuen Bundesländern angesiedelt sind, sind es in diesen drei Gruppen von Großunternehmen in den Städten deutlich weniger (jeweils maximal 5 Prozent). Hochproduktive größere Unternehmen sind im Osten noch die Ausnahme. Aber auch in den zahlenmäßig größeren Gruppen der ostdeutschen Großunternehmen im Hightech-Bereich im verdichteten Raum und im Medium-Hightech-Bereich auf dem Land ist die Produktivitätslücke bereits fast verschwunden.

Fazit: Angleichung der Produktivität in Ost und West braucht weiterhin Zeit

Das Effizienzniveau der ostdeutschen Industrie hat sich nach der Vereinigung grundlegend verbessert. Das Maß für die Gesamtproduktivität – die Totale Faktorproduktivität – weist allerdings auch noch heute im Durchschnitt einen großen Rückstand auf.

Die empirischen Ergebnisse für kleinere Industrieunternehmen weisen auf immer noch bestehende durchgehende Besonderheiten in Ostdeutschland hin. In nahezu allen hier verwendeten Kombinationen von Technologieintensität und Siedlungsstruktur haben kleine Unternehmen einen Produktivitätsnachteil. Zu den Ursachen dafür gibt es viele Vermutungen. Genannt werden etwa Unterschiede in der Preissetzung, im Kostenniveau, im Unternehmmergeist, der Unternehmenskultur. Empirisch gesicherte Erkenntnisse liegen dazu aber nicht vor.¹⁰ Allerdings verändert sich die

Gesamteffizienz nur langsam und scheint eine hohe Pfadabhängigkeit aufzuweisen.¹¹

Ein Beispiel für die Pfadabhängigkeit ist die Entwicklung sogenannter Hidden Champions. Das sind überwiegend kleinere Industrieunternehmen, die sich durch einen hohen Spezialisierungsgrad und technologische Innovationen zu Weltmarktführern in ihren Nischen entwickelt haben. Sie tragen wesentlich zum Erfolg des Industriestandorts Deutschland bei.¹²

Die weitaus größte Zahl der Hidden Champions ist in Westdeutschland zu Hause. Nur 6 Prozent dieser Weltmarktführer sind in Ostdeutschland ansässig, davon fast die Hälfte in Berlin.¹³ Dies ist auch nicht verwunderlich, denn zumeist handelt es sich um Traditionsunternehmen. So sind drei Viertel dieser Unternehmen älter als 40 Jahre. Entsprechend könnte beispielsweise die gegenwärtig hohe Dynamik industrieller Gründungen in ostdeutschen Großstädten erst in den kommenden Jahrzehnten ihre Früchte tragen.¹⁴

Die empirischen Ergebnisse für größere Industrieunternehmen weisen dagegen auf Chancen hin, Effizienzniveaus zwischen Ost- und Westdeutschland schneller als bisher anzugleichen. So erreichen Großunternehmen aus den mittleren Technologiebereichen wie Chemie, Elektrotechnik, Maschinen- und Fahrzeugbau in großstädtischen Regionen Ostdeutschlands sogar deutlich höhere Effizienzniveaus als vergleichbare Cluster in Westdeutschland. Das Wachstum solcher erfolgreichen Cluster zu fördern, trägt auch wesentlich zur Schließung der Produktivitätslücke bei. Dies gilt auch für die Ansiedlung größerer Unternehmen, wie etwa von Tesla in Brandenburg.

¹⁰ Steffen Müller (2020): Der Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Industrie: Nur eine Frage der Preise? In: Ostdeutschland – Eine Bilanz. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle – IWH, 66–75; Michael C. Burda (2020): 30 Jahre deutsche Einheit: Wie steht es wirklich? Wirtschaftsdienst Nr. 6, 390–391 (online verfügbar).

¹¹ Marie Le Mouél und Alexander Schiersch (2020): Knowledge-Based Capital and Productivity Divergence. DIW Discussion Paper Nr. 1868 (online verfügbar).

¹² Christian Rammer und Alfred Spielkamp (2015): Hidden Champions – Driven by Innovation. Empirische Befunde auf Basis des Mannheimer Innovationspanels. ZEW Mannheim Documentation Nr. 15–03.

¹³ iwd – Informationsdienst des Institut der deutschen Wirtschaft (2019): Hidden Champions: Die Starken aus der zweiten Reihe (online verfügbar).

¹⁴ Martin Gornig und Axel Werwatz (2018): Anzeichen für eine Reurbanisierung der Industrie. DIW Wochenbericht Nr. 47, 1005–1011 (online verfügbar).

Heike Belitz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | hbelitz@diw.de

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

Alexander Schiersch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | aschiersch@diw.de

JEL: D24, L60, R11

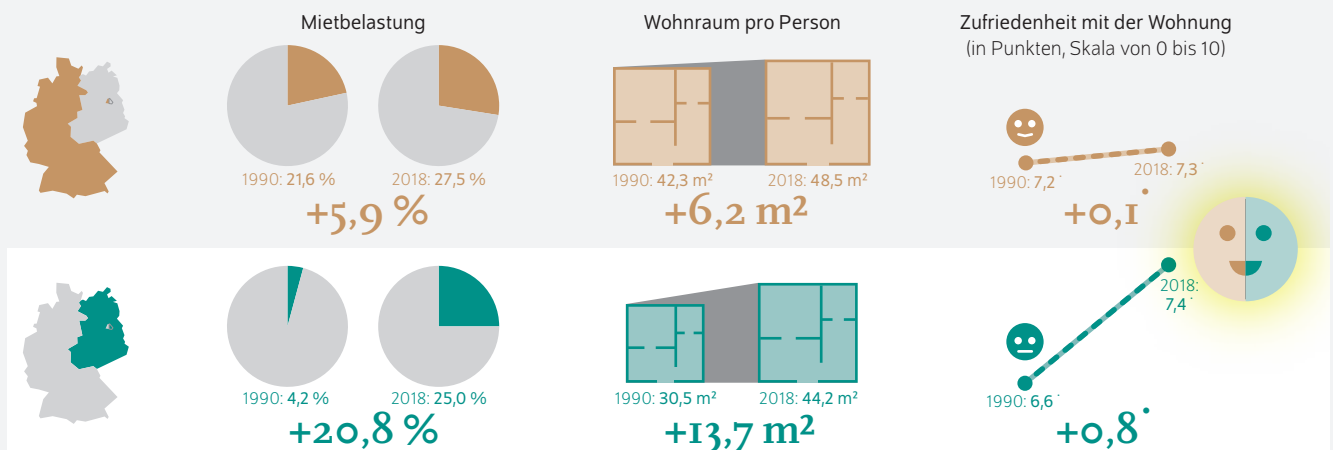
Keywords: Productivity, Manufacturing, Eastern Germany

Der ostdeutsche Wohnungsmarkt nach der Wiedervereinigung: Auswahl hat ihren Preis

Von Konstantin A. Kholodilin

- Umfang restriktiver Eingriffe in den ostdeutschen Wohnungsmarkt hat nach 1990 deutlich abgenommen
- Mietbelastung für ostdeutsche Haushalte ist nach der Wiedervereinigung stark gestiegen und hat inzwischen beinahe westdeutsches Niveau erreicht
- Für einkommensschwächere Haushalte ist die Mietbelastung relativ stärker gewachsen als für einkommensstärkere
- Bei Pro-Kopf-Wohnfläche und Zufriedenheit mit der Wohnung haben ostdeutsche Mieterhaushalte fast oder bereits zur westdeutschen Vergleichsgruppe aufgeschlossen
- Staatliche Wohnungspolitik sollte auf finanzielle Unterstützung benachteiligter Haushalte setzen sowie Barrieren für Angebotsausweitung abbauen

Bei der Mietbelastung und bei der Zufriedenheit mit der Wohnsituation gibt es kaum noch einen Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland



Quelle: SOEP v.35.

© DIW Berlin 2020

ZITAT

„Der Übergang zu einem freien Wohnungsmarkt hat vielen Menschen ermöglicht, ihre Wohnsituation besser an individuelle Bedürfnisse anzupassen. In der Gesamtheit führt dies zu einer immer stärkeren Angleichung der ostdeutschen an die westdeutsche Wohnungswirtschaft.“ — Konstantin A. Kholodilin —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Kristina van Deuverden
www.diw.de/mediathek

Der ostdeutsche Wohnungsmarkt nach der Wiedervereinigung: Auswahl hat ihren Preis

Von Konstantin A. Kholodilin

ABSTRACT

Die Wohnraumversorgung ist ein wichtiger Indikator für das Wohlbefinden innerhalb einer Gesellschaft. In der DDR versprach die sozialistische Wohnungspolitik den BürgerInnen niedrige Mieten und einen hohen Kündigungsschutz. Dafür war die durchschnittliche Wohnraumqualität gering und die Möglichkeiten, die eigene Wohnsituation an individuellen Bedürfnisse anzupassen, äußerst beschränkt. Mit der Wende fielen diese Restriktionen und der Wohnungsmarkt wurde liberalisiert. Für die Bevölkerung Ostdeutschlands brachte diese Anpassung an den westdeutschen Wohnungsmarkt Vor- und Nachteile mit sich. Einerseits steht den ostdeutschen MieterInnen heute mehr Pro-Kopf-Wohnfläche zur Verfügung und sie berichten eine höhere Zufriedenheit mit ihren Wohnungen. Andererseits ist der Wohnraum teurer geworden, wodurch auch die Mietbelastung deutlich gestiegen ist. Für Menschen mit niedrigen Einkommen ist dieser Anstieg ausgeprägter als für Menschen mit hohen Einkommen. Dennoch sollte dieser Befund nicht als Anlass für eine Verstärkung restriktiver Eingriffe in den Wohnungsmarkt dienen. Mit Blick auf die gestiegene Mietbelastung sollte eher auf eine gezielte finanzielle Unterstützung benachteiligter Haushalte und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Ausweitung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum gesetzt werden.

Zu DDR-Zeiten war die ostdeutsche Wohnungswirtschaft streng reguliert. Der Staat sorgte über Jahrzehnte hinweg für niedrige Mieten, machte es beinahe unmöglich, Mieterinnen und Mieter zu kündigen und erhob sich selbst zum entscheidenden Akteur bei der Vergabe von Wohnraum. Zwar gab es auch in der Bundesrepublik restriktive Eingriffe in den Wohnungsmarkt, jedoch erreichten diese nach 1950 nicht mehr das Niveau des östlichen Nachbarn. Die Wende bedeutete auch das Ende für die sozialistische Wohnungspolitik der DDR. Die Einführung eines freien Wohnungsmarkts sorgte dafür, dass die Intensität restriktiver Eingriffe im Osten stark abnahm und sich schnell an das westdeutsche Niveau anpasste. Für die Bevölkerung der neuen Bundesländer hat diese Entwicklung Vor- und Nachteile mit sich gebracht. Der vorliegende Bericht zeigt, wie sich diese Transformation auf verschiedene Aspekte des Wohnens ausgewirkt hat. Im Fokus steht dabei Mietwohnraum.

Politikwende am Wohnungsmarkt

Die Wohnungspolitik kann als eine Reihe aller Maßnahmen definiert werden, die eine Regierung ergreift, um die Leistung des Wohnungsmarktes zu beeinflussen. Der Hauptzweck solcher Interventionen besteht darin, Rahmenbedingungen zu setzen, die eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum von angemessener Qualität gewährleisten. Die Instrumente der Wohnungspolitik können entweder als stimulierend oder als restriktiv eingestuft werden. Im Folgenden liegt der Fokus auf den restriktiven Maßnahmen, da deren Nutzung im Zuge der Wiedervereinigung die stärksten Veränderungen erfuhr. Betrachtet werden dabei die Bereiche der Mietpreiskontrolle und der Wohnraumlenkung.

Die Intensität der restriktiven Maßnahmen kann für beide Bereiche quantitativ gemessen werden (Kasten).¹ Je höher der jeweilige Wert, desto stärker sind die vom Staat ergriffenen

¹ Für weitere Details zur Datenbasis und Methode vgl. Konstantin A. Kholodilin (2020): Long-Term, Multi-Country Perspective on Rental Market Regulations. Housing Policy Debate (online verfügbar, abgerufen am 17. September 2020). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt und Konstantin A. Kholodilin, Jan Philip Weber und Steffen Sebastian (2018): Die Mietwohnungsmarktregulierung der letzten 100 Jahre im internationalen Vergleich. DIW Wochenbericht Nr. 45, 971–982 (online verfügbar).

Schutzmaßnahmen für MieterInnen. Liegt der Wert bei 100, ist der Wohnungsmarkt in diesem Bereich vollständig reguliert. Ein Wert von null hingegen bedeutet, dass in diesem Bereich überhaupt nicht reguliert wird. Für Ost- und Westdeutschland lagen die Werte in der Zeit vor der Wende in beiden Bereichen auf einem sehr unterschiedlichen Niveau (Abbildung 1).

Bis zur Wiedervereinigung unterlagen die Mietpreise in Ostdeutschland vollständig staatlicher Kontrolle und waren auf dem Niveau von 1936 eingefroren.² Die Mieten blieben jahrzehntelang auf demselben vom Staat bestimmten Niveau und durften nicht erhöht werden, was sich in einer Regulierungsintensität von 100 Prozent bis 1990 widerspiegelt. Aber auch in Westdeutschland war der Wohnungsmarkt in der Zeit vor der Wiedervereinigung nicht frei von restriktiven Eingriffen in die Mietpreisgestaltung.³ Zwar konnten die Mieten bei Neuvermietung freifinanzierter Wohnungen durch Verhandlung zwischen MieterIn und VermieterIn auf Marktniveau gesetzt werden, diese durften jedoch seit 1971 nicht unangemessen weit über marktüblichen Mieten liegen. Die im Jahr 1982 eingeführte Kappungsgrenze beschränkte auch die Möglichkeiten, die Mieten innerhalb eines abgeschlossenen Vertragsverhältnisses zu erhöhen.⁴

Nach der Wiedervereinigung wurde die Mietpreiskontrolle in Ostdeutschland schrittweise an das westdeutsche System angepasst. Zunächst galten die damals in der Bundesrepublik gültigen Regelungen der Mietpreiskontrolle in den neuen Bundesländern nur für Wohnungen, die nach dem 1. Juli 1990⁵ neu gebaut oder durch eine umfassende Instandsetzung wieder bewohnbar gemacht wurden.⁶ Erst 1995 wurde der Geltungsbereich des westdeutschen Mietrechts auf andere Wohnungen ausgeweitet und somit eine für ganz Deutschland einheitliche Mietpreisregulierung etabliert.⁷ In den 2010er Jahren ist die Regulierungsintensität im Bereich der Mietpreiskontrolle wieder gestiegen. Dazu hat zunächst die Einführung der Mietpreisbremse im Jahr 2015 beigetragen, die Anfang 2020 durch den Berliner Mietendeckel ergänzt wurde.

Instrumente der Wohnrauml lenkung kamen vor der Wende sowohl im Osten als auch im Westen zum Einsatz. Jedoch waren die Maßnahmen in der DDR deutlich umfangreicher als in Westdeutschland. Dass der Wert für die Regulierungsintensität dennoch nur bei 63 Prozent liegt, hängt

Kasten

Messung der wohnungspolitischen Regulierungsintensität

Zur Messung der Regulierungsintensität in den Bereichen Mietpreiskontrolle und Wohnrauml enkung werden selbst erstellte Indizes angewendet.

Die Mietpreiskontrolle wird anhand von sechs binären Komponenten quantifiziert, die jeweils den Wert von eins annehmen, wenn die entsprechende Restriktion gegeben ist. Dazu zählen die Kontrolle der realen Mieten (Beschränkung der Preisanstiege durch Orientierung an den Wachstumsraten der allgemeinen Lebenshaltungskosten), die Kontrolle der nominalen Mieten (Einfrierung der Mieten), die Mietniveauekontrolle (Festsetzung eines Preisniveaus), die Neuvermietungskontrolle (Regelungen zur Preissetzung bei Mieterwechsel), weitere spezielle Deregulierungen (zum Beispiel für Neubau- oder Luxuswohnungen) und spezielle Verschärfungen der Mietpreiskontrolle (zum Beispiel bei kleinen Wohnungen oder für besonders benachteiligte oder privilegierte Bevölkerungsgruppen).

Bei der Wohnrauml enkung werden acht binäre Variablen definiert. Dazu zählen neben der Wohnraumerfassung, -erhaltung, -gewinnung und -beschlagnahme auch Mobilitätsbeschränkungen (die Schaffung von Hindernissen für den Umzug in Gebiete mit besonders akutem Wohnungsmangel), die Erhaltung der sozialen Zusammensetzung, die Normierung des Wohnraumverbrauchs (zum Beispiel eine maximal erlaubte Pro-Kopf-Wohnfläche oder eine maximale Anzahl an Zimmern pro Person) sowie die Verstaatlichung von Privatwohnungen.

Die Indizes für Mietpreiskontrolle und Wohnrauml enkung werden als die Summe ihrer binären Komponenten multipliziert mit dem Faktor 100 berechnet.

damit zusammen, dass die DDR-Wohnungspolitik nicht alle im Index für Wohnrauml enkung berücksichtigten Komponenten erfüllte. Dennoch schränkte der Staat die Freiheiten seiner BürgerInnen stark ein und ergriff verschiedene Maßnahmen. So sollten EigentümerInnen und MieterInnen dem Staat über ihre Wohnungen und Leerstand berichten, nicht genutzte oder zweckentfremdete Wohnungen konnten beschlagnahmt werden. Gemeinden konnten den Umbeziehungsweise Ausbau von Gebäuden auch gegen den Willen der EigentümerInnen veranlassen, um mehr Wohnraum zu schaffen. Auch die Zuzüge in bestimmte Regionen konnten beschränkt werden.⁸ Wohnraum wurde in der Regel vom Staat zugewiesen. Einzige Option für einen Umzug war oft nur der Wohnungstausch. Die Schwierigkeit den Wohnort zu wechseln führte zu einer insgesamt sehr niedrigen

² Verordnung über das Verbot von Preiserhöhungen vom 26. November 1936.

³ Für eine detaillierte Analyse der Wohnungspolitiken in Deutschland zwischen 1910 und 2015 vgl. Konstantin A. Kholodilin (2017): Quantifying a century of state intervention in rental housing in Germany. Urban Research and Practice 10 (3), 267–328.

⁴ Auch zuvor durfte bei Mieterhöhungen die neue Miete die übliche Miete nicht übersteigen.

⁵ Der Tag, an dem die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen Ost- und Westdeutschland in Kraft trat.

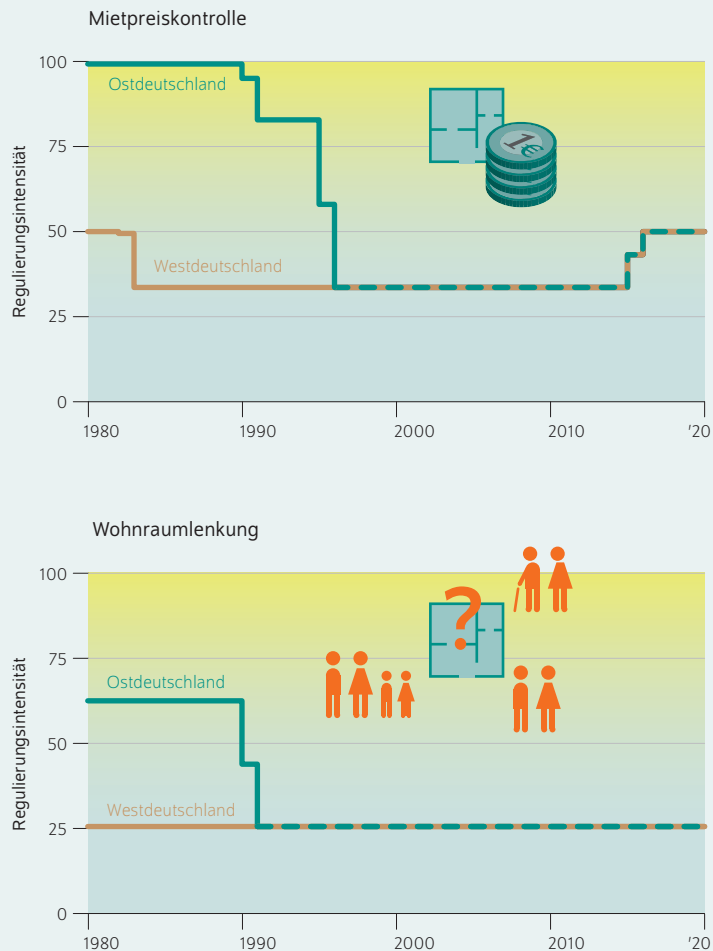
⁶ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschland vom 31. August 1990. Siehe auch Franz Hubert und Horst Tomann (1994): Wohnungspolitische Umbruch in Ostdeutschland — eine Bestandsaufnahme mit Blick auf Osteuropa. Nachdruck einer Studie im Auftrag des Bundesbauministeriums vom Februar 1993.

⁷ Gesetz zur Überleitung preisgebundenen Wohnraums im Beitrittsgebiet in das allgemeine Miethöherecht vom 6. Juni 1995.

⁸ Vgl. Verordnung über die Lenkung des Wohnraumes vom 22. Dezember 1955, vom 14. September 1967 und vom 16. Oktober 1985.

Abbildung 1

Intensität der Regulierung auf dem Wohnungsmarkt In Prozent



Quelle: eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

Der Umfang staatlicher Eingriffe in den ostdeutschen Wohnungsmarkt nahm nach der Wiedervereinigung deutlich ab.

Wohnortmobilität, die für alle ehemaligen sozialistischen Länder charakteristisch war.⁹

Im Westen waren die Maßnahmen zur Wohnraumlenkung deutlich weniger umfangreich. Im Wesentlichen fanden zwei Instrumente Anwendung: Zum einen sollten Zweckentfremdungsverbote verhindern, dass Wohnraum für andere, beispielsweise gewerbliche, Zwecke verwendet wird. Zum anderen wurden ab 1976 in großen Städten sogenannte Milieuschutzgebiete eingeführt, in denen Abrisse oder Rückbauten, Nutzungsänderung der Wohnungen, Änderungen der baulichen Anlagen sowie die Gründung von Sondereigentum verboten sind. Durch den Erhalt der Bausubstanz soll einer Gentrifizierung vorgebeugt werden.

⁹ Vgl. Lisa Lee und Raymond Struyk. (1996): Residential Mobility in Moscow During the Transition. International Journal of Urban and Regional Research 20 (4), 656–670.

Mit der Wiedervereinigung und dem Übergang ins marktwirtschaftliche System ist auch der Umfang der staatlichen Wohnraumlenkung in Ostdeutschland sehr stark zurückgegangen. Die Zuweisung der Wohnungen durch den Staat ist dem Marktmechanismus gewichen, zudem wurden volkseigene Wohnungsbestände privatisiert.¹⁰ Seitdem gilt in beiden Teilen Deutschlands eine einheitliche Wohnraumlenkungspolitik.

Wohnraum ist teurer geworden

Die ehemals sozialistischen Länder legten großen Wert darauf, ihrer Bevölkerung bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Das führte dazu, dass die Mietkosten gegen Ende der 1980er in den Ländern des sozialistischen Lagers verschwindend klein waren. In der DDR lag der Anteil der Mieten an den durchschnittlichen jährlichen Ausgaben in Haushalten von Arbeitern und Angestellten zwischen 1980 und 1989 unter drei Prozent.¹¹ Allerdings hat sich die Mietbelastungsquote, also das anhand von SOEP-Daten berechnete Verhältnis zwischen Bruttokaltmiete und Nettoeinkommen der privaten Haushalte, in den neuen Bundesländern im Laufe der 1990er Jahre sehr schnell ans westdeutsche Niveau angepasst. Heute besteht bei der Mietbelastung nur noch ein relativ kleiner Unterschied zwischen Ost und West. Betrug der Unterschied der Mietbelastungsquoten zwischen Ost und West im Jahr 1990 noch über 17 Prozentpunkte, ist er bis 2018 auf lediglich zwei Prozentpunkte gefallen (Abbildung 2).

GeringverdienerInnen spüren Mietsteigerungen deutlicher

Die Entwicklung der Mietbelastung fiel für verschiedene Einkommensklassen sehr unterschiedlich aus. Im Osten stieg die Mietbelastungsquote des untersten Einkommensquintils (die untersten 20 Prozent der Einkommensverteilung) von vier Prozent im Jahr 1990 auf 29 Prozent im Jahr 2018, also um 25 Prozentpunkte. Über den gleichen Zeitraum wuchs die Mietbelastungsquote des obersten Quintils von vier auf 24 Prozent, das heißt um lediglich 20 Prozentpunkte. In Westdeutschland, wo die Mietbelastung im Jahr 1990 bereits viel höher war, fiel die Steigerung deutlich geringer aus. So stieg die Mietbelastung des unteren Quintils von 20 Prozent im Jahr 1990 auf rund 31 Prozent im Jahr 2018, also um etwa 11 Prozentpunkte. Über den gleichen Zeitraum nahm die Mietbelastungsquote des oberen Quintils von 21 auf 26 Prozent, also um lediglich fünf Prozentpunkte, zu. Somit zeigt sich, dass die Wohnkostensteigerung die unteren Einkommensschichten wesentlich stärker belastet hat als die höheren, insbesondere in Ostdeutschland.

¹⁰ Gesetz über die Umwandlung volkseigener Wohnungswirtschaftsbetriebe in gemeinnützige Wohnungsbau-Gesellschaften und zur Übertragung des Grundeigentums an die Wohnungsgenossenschaften vom 22. Juli 1990.

¹¹ Gemäß Angaben der Statistischen Jahrbücher der Deutschen Demokratischen Republik.

Ostdeutschen Haushalten steht mehr Wohnfläche zur Verfügung als vor der Wende

Vor der Wende stand den westdeutschen Mieterhaushalten im Schnitt deutlich mehr Wohnfläche zur Verfügung als den ostdeutschen. Allerdings konnte der Osten bei der Wohnraumversorgung dank steigender Flächen beim Neubau gegenüber dem Westen aufholen und der Unterschied wurde im Zeitverlauf immer kleiner (Abbildung 3). Verfügten die westdeutschen Mieterhaushalte im Jahr 1990 im Schnitt über eine Pro-Kopf-Wohnfläche von 42 Quadratmetern, also 12 Quadratmeter oder 38 Prozent mehr als die Ostdeutschen, lag ihr Wohnraumkonsum im Jahr 2018 bei 49 Quadratmetern, und damit um nur vier Quadratmeter oder zehn Prozent höher als der der Ostdeutschen. Zu dieser Entwicklung hat auch der Bau- und Sanierungsboom der frühen 1990er Jahre beigetragen.¹² Dadurch sind im Osten sowohl die Anzahl der Wohnungen als auch ihre durchschnittliche Größe stark gestiegen.

Ein weiterer Faktor, der die Annäherung nach der Wiedervereinigung begünstigt haben könnte, ist der Bevölkerungsrückgang in Ostdeutschland. Diese Vermutung wird indirekt auch von der Entwicklung der Leerstandsquoten in Ost- und Westdeutschland zwischen 1994 und 2018 gestützt. Über den gesamten Zeitraum ist die Leerstandsquote im Osten deutlich höher als im Westen. Am höchsten war der Unterschied Anfang der 2000er Jahre: Während im Westen die Leerstandsquote nur zwei bis drei Prozent betrug, stieg sie im Osten von vier Prozent im Jahr 1994 auf 17 Prozent im Jahr 2002.¹³ In der Folge wurde die Differenz durch den Abriss vieler Gebäude im Osten teilweise abgebaut, sodass die Leerstandsquote im Jahr 2019 auf acht Prozent sank. Dennoch fällt der Leerstand in Westdeutschland aktuell um etwa acht Prozentpunkte niedriger aus als in Ostdeutschland.

Die nach der Wende verzeichneten Zuwächse beim Wohnraumkonsum verteilen sich auf alle Einkommensschichten. Betrug die Pro-Kopf-Wohnfläche im jeweils untersten Einkommensquintil im Jahr 1990 im Osten 19 und im Westen 21 Quadratmeter, lag sie 2018 bei 27 beziehungsweise 25 Quadratmetern. Im jeweils obersten Einkommensquintil stieg der Wert von 39 auf 51 (Ost) beziehungsweise 52 auf 58 (West) Quadratmeter.

Dank umfangreicher Sanierungsarbeiten hat auch die Qualität der verfügbaren Wohnungen nach der Wende stark zugenommen. Im Jahr 1990 waren fast 20 Prozent aller Wohnungen in Ostdeutschland vollständig renovierungsbedürftig.¹⁴ Im Jahr 2018 beträgt dieser Anteil weniger als zwei Prozent und liegt damit etwa auf westdeutschem Niveau.

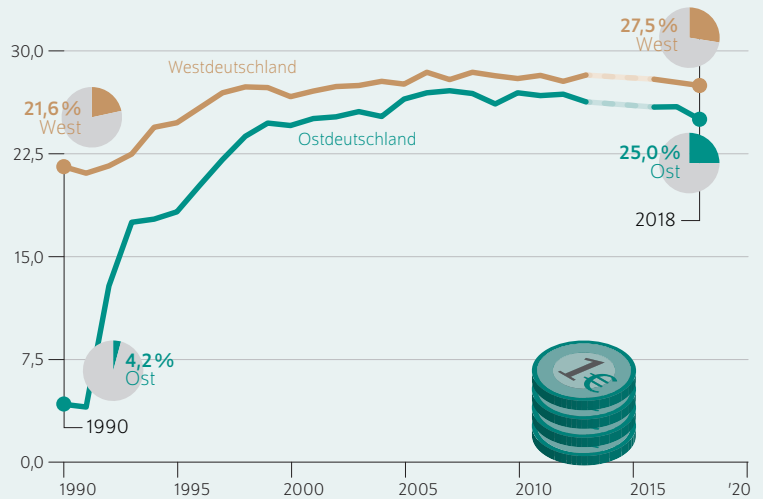
¹² Vgl. Claus Michelsen und Dominik Weiß (2010): Förderung des Wohnungsbaus und der städtebaulichen Entwicklung: Von der Lösung zum Problem? In: Ulrich Blum (Hrsg.): 20 Jahre Deutsche Einheit. Von der Transformation zur europäischen Integration. Halle, 311–333 sowie Claus Michelsen und Dominik Weiß (2009): What Happened to the East German Housing Market. *Post-Communist Economies* 22 (3), 387–409.

¹³ Vgl. Pressemitteilung des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen vom 17. Juni 2012: „Regulierungswut bremst Wohnungswirtschaft aus – GdW: Wirtschaftliche Balance muss erhalten bleiben“ (online verfügbar) sowie Pressemitteilung des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen vom 17. Juni 2019: „Deutschland braucht die #Wohnwende“ (online verfügbar).

¹⁴ Vgl. Markus M. Grabka (2014): Private Vermögen in Ost- und Westdeutschland gleichen sich nur langsam an. DIW Wochenbericht Nr. 7, 959–966 (online verfügbar).

Abbildung 2

Entwicklung der Mietbelastungsquote In Prozent



Anmerkung: Aufgrund von Abweichungen in der Erhebungsmethode wurden die Daten für den Zeitraum von 2014 bis 2015 nicht in der Abbildung berücksichtigt.

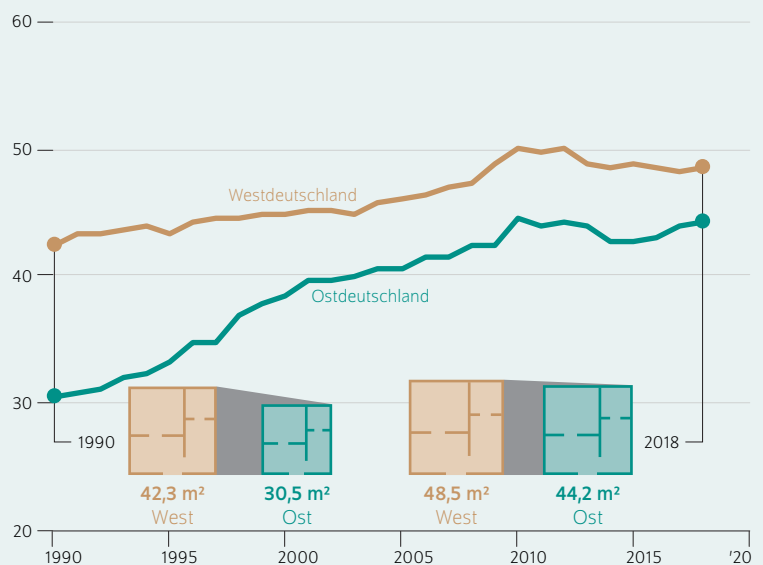
Quelle: SOEP v.35.

© DIW Berlin 2020

Die Liberalisierung des Wohnungsmarkts führte zu einem starken Anstieg der Mietbelastung in Ostdeutschland.

Abbildung 3

Durchschnittliche Pro-Kopf-Wohnfläche in Mieterhaushalten In Quadratmetern



Quellen: SOEP v.35.

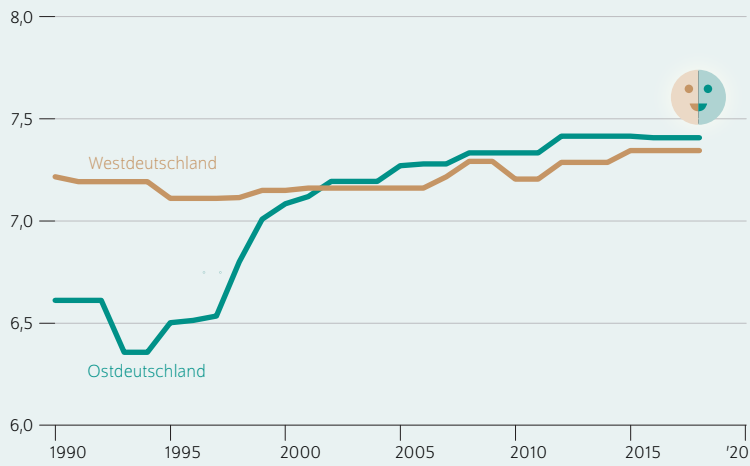
© DIW Berlin 2020

Bei der Pro-Kopf-Wohnfläche hat der Osten einen Großteil seines Rückstands aufgeholt.

Abbildung 4

Durchschnittliche Zufriedenheit mit der Wohnung in Mieterhaushalten

In Punkten, Skala (0–10)



Quellen: SOEP v.35.

© DIW Berlin 2020

Ostdeutsche Haushalte sind wesentlich zufriedener mit ihren Wohnungen als in der Vergangenheit.

MieterInnen im Osten heute zufriedener mit ihren Wohnungen als die im Westen

Im Durchschnitt ist die Zufriedenheit der Ostdeutschen mit ihren Wohnungen zwischen 1990 und 2018 stark gestiegen und befindet sich nun sogar leicht über dem westdeutschen Niveau. So lag die auf einer Skala von 0 (am wenigsten zufrieden) bis 10 (am zufriedensten) erhobene Zufriedenheit mit der Wohnung im Osten 1990 durchschnittlich bei 6,6 und stieg nach einem kurzen Rückgang seit Mitte der 1990er Jahre stetig an. Im Jahr 2018 beträgt sie 7,4 und liegt damit über dem relativ konstanten westdeutschen Wert von 7,3 (1990: 7,2). Somit ist der Anstieg der Zufriedenheit bei den westdeutschen Haushalten wesentlich schwächer ausgeprägt als im Osten (Abbildung 4).

Auch bei der Zufriedenheit mit der Wohnung sind die Zuwächse für sämtliche Einkommensgruppen feststellbar. Sowohl am unteren als auch am oberen Rand der Einkommensverteilung ist die Zufriedenheit gestiegen, wobei im

Osten der Anstieg für die oberen Einkommen stärker ausgeprägt ist als für die unteren.

Fazit: Vorteile überwiegen – Ostdeutsche profitieren von freiem Wohnungsmarkt

Die Wiedervereinigung hat in Ostdeutschland zu vielen Umbrüchen geführt. Einer davon ist die Liberalisierung des straff regulierten Wohnungsmarktes. Infolgedessen sind die Wohnkosten und die Mietbelastung für die Menschen in Ostdeutschland deutlich gestiegen. Auf der anderen Seite steht den Menschen heute unabhängig von deren Einkommen deutlich mehr Pro-Kopf-Wohnfläche zur Verfügung. Der Übergang ins marktwirtschaftliche System hat vielen Menschen ermöglicht, ihre Wohnsituation besser an ihre individuellen Bedürfnisse anzupassen. Wohl auch deshalb sind die Menschen in Ostdeutschland heutzutage zufriedener mit ihrer Wohnsituation als vor der Wiedervereinigung. Diese Zufriedenheitsgewinne sind in allen Einkommensgruppen zu beobachten, gehen aber damit einher, dass die Bevölkerungsgruppe mit den niedrigsten Einkommen nach der Wiedervereinigung die relativ stärkste Zunahme der Mietbelastung hinnehmen musste.

Dennoch sollten diese Befunde nicht automatisch als Anlass für restriktive Eingriffe in den Wohnungsmarkt dienen. Wie die Geschichte der DDR und aktuelle Beispiele zeigen, können solche auch nicht intendierte Effekte mit sich bringen.¹⁵ Aus diesem Grund sollten insbesondere Maßnahmen der Mietpreiskontrolle und der Wohnraumlenkung im Vorhinein einer sorgfältigen Abwägung unterzogen werden. Mit Blick auf steigende Mietbelastungen sollte der Staat eher auf die finanzielle Unterstützung benachteiligter Haushalte setzen, als zu versuchen, restriktiv in die Mietpreisbildung und Wohnraumlenkung einzugreifen. Ebenso sollten Bedingungen geschaffen werden, die eine schnelle Anpassung des Wohnraumangebots an die Bedürfnisse der Bevölkerung zulassen. Dies kann unter anderem durch die Ausweisung zusätzlicher Bauflächen, eine schnellere Vergabe von Baugenehmigungen, die Aufwertung von Regionen mit hohen Leerstandsquoten sowie durch eine Stärkung des sozialen Wohnungsbaus gelingen.

¹⁵ Vgl. beispielsweise Andreas Mense, Claus Michelsen und Konstantin A. Kholodilin (2019): The effects of second-generation rent control on land values. AEA Papers and Proceedings 109, 385–388 sowie Konstantin A. Kholodilin und Sebastian Kohl (2019): Die Regulierung des Wohnungsmarkts hat weltweit zum Siegeszug des Eigenheims beigetragen. DIW Wochenbericht Nr. 38, 701–709 (online verfügbar).

Konstantin A. Kholodilin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | kholodilin@diw.de

JEL: R21, R28, N14

Keywords: Housing market; German re-unification; housing affordability; satisfaction with dwelling

INTERVIEW



Kristina van Deuverden, Referentin im Vorstand am DIW Berlin

„Ostdeutsche Haushalte haben auch künftig deutlich geringere Ausgabenspielräume als westdeutsche“

1. **Frau van Deuverden, nach der Wende ging der Aufbau Ost mit hohen öffentlichen Ausgaben einher. Wie haben sich die Ausgaben in den neuen Bundesländern entwickelt?** Zu Beginn lag die Wirtschaftskraft in Ostdeutschland nur bei einem Drittel des Westens. Die Infrastruktur war heruntergewirtschaftet, die Unternehmen zu großen Teilen nicht wettbewerbsfähig. Obwohl viele Gelder in den Osten flossen, haben sich die Länder und Kommunen dort deutlich verschulden müssen. Ungefähr ab 1995 trat eine gewisse Konsolidierung ein, die 2005 mit dem Solidarpakt II noch einmal an Dynamik gewonnen hat. Die neuen Länder waren dann im Vergleich zu den alten Ländern relativ früh mit ihren Haushalten im Überschuss und ab 2010 haben sich die Haushaltszahlen gut entwickelt. Im Jahr 2019 war die Haushaltslage in Ostdeutschland noch recht gut. Im Vergleich zu Westdeutschland ist sie schon seit einigen Jahren besser. Damit ist die Ausgangslage für das, was jetzt kommt, im Osten besser als in vielen westlichen Bundesländern. Allerdings konnten die Auswirkungen der Corona-Pandemie hier noch nicht eingerechnet werden.
2. **Vor welchen haushaltspolitischen Herausforderungen stehen die neuen Länder aktuell?** Unter der Prämisse, dass der Konsolidierungsbedarf durch Corona deutlich höher ist als das, was unsere Untersuchung ergeben hat, ist es dennoch so, dass die ostdeutschen Haushalte aufgrund von langfristigen strukturellen Änderungen und Trends in Zukunft deutlich geringere Ausgabenspielräume haben. Die ostdeutschen Länder werden ihre Ausgaben in Zukunft deutlich weniger erhöhen können als die westdeutschen Länder. Das ist natürlich ein Problem mit Blick auf die Finanzpolitik, Investitionen und Ausgaben zur Förderung von produktiven Unternehmen.
3. **Inwieweit hat sich die ostdeutsche Wirtschaft mittlerweile dem westdeutschen Produktivitätsniveau angeglichen?** Gesamtwirtschaftlich liegt das Niveau im Osten ungefähr 20 Prozent niedriger. Wie KollegInnen von mir herausgefunden haben, ist die Lücke in der ostdeutschen Industrie etwas größer.

4. **Wo liegen die strukturellen Unterschiede zwischen der west- und der ostdeutschen Wirtschaft?** KollegInnen am DIW Berlin haben sich Unterschiede bei Unternehmensgrößen und Sektoren angeschaut und kommen zu dem Ergebnis, dass nur ein Teil dieser Unterschiede auf die Unternehmensstruktur in Ostdeutschland zurückgeht. Das liegt daran, dass Unternehmen in Städten eine höhere Produktivität aufweisen als auf dem Land, dass große Unternehmen eine relativ höhere Produktivität haben als kleinere, aber auch an der Sektorstruktur. Die großen Unternehmen haben teilweise sogar eine höhere Produktivität als im Westen. Nur die Anzahl dieser Unternehmen ist äußerst beschränkt. Vor allen Dingen bei kleinen Unternehmen im verstädterten und im ländlichen Raum sind die Produktivitäten noch nicht angeglichen.
5. **Mit der Wende wurde auch der ostdeutsche Wohnungsmarkt liberalisiert. Welche Auswirkungen hatte das für die ostdeutsche Bevölkerung?** Die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum war in der DDR relativ hoch, allerdings mangelte es oft an Qualität und Größe. Nach der Wende wurde viel Geld in die Sanierungen dieser Wohnungen gesteckt, so dass die ostdeutsche Bevölkerung heute deutlich besser versorgt ist. Natürlich müssen die ostdeutschen Haushalte heute einen deutlich höheren Anteil ihres Einkommens für Wohnen ausgeben. Insbesondere die unteren Einkommensschichten sind davon betroffen. Wichtig ist aber, dass eigentlich alle Einkommensschichten, gerade was das Wohnen anbetrifft, mit ihrer jetzigen Situation doch deutlich zufriedener sind als noch zu DDR-Zeiten.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



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

Liebe LeserInnen des DIW Wochenberichts,

auf den Seiten 721 und 724 des DIW Wochenberichts 38/2020 hat sich im Bericht „Ost- und Westdeutschland in der Corona-Krise: Nachwendegeneration im Osten erweist sich als resilient“ leider der Fehlerteufel eingeschlichen. In der Infografik und in den Abbildungen 1 und 2 waren in der gedruckten Ausgabe die Linien für West- und Ostdeutschland vertauscht. Die korrigierten Abbildungen finden Sie nachfolgend. Wir bitten den Fehler zu entschuldigen!

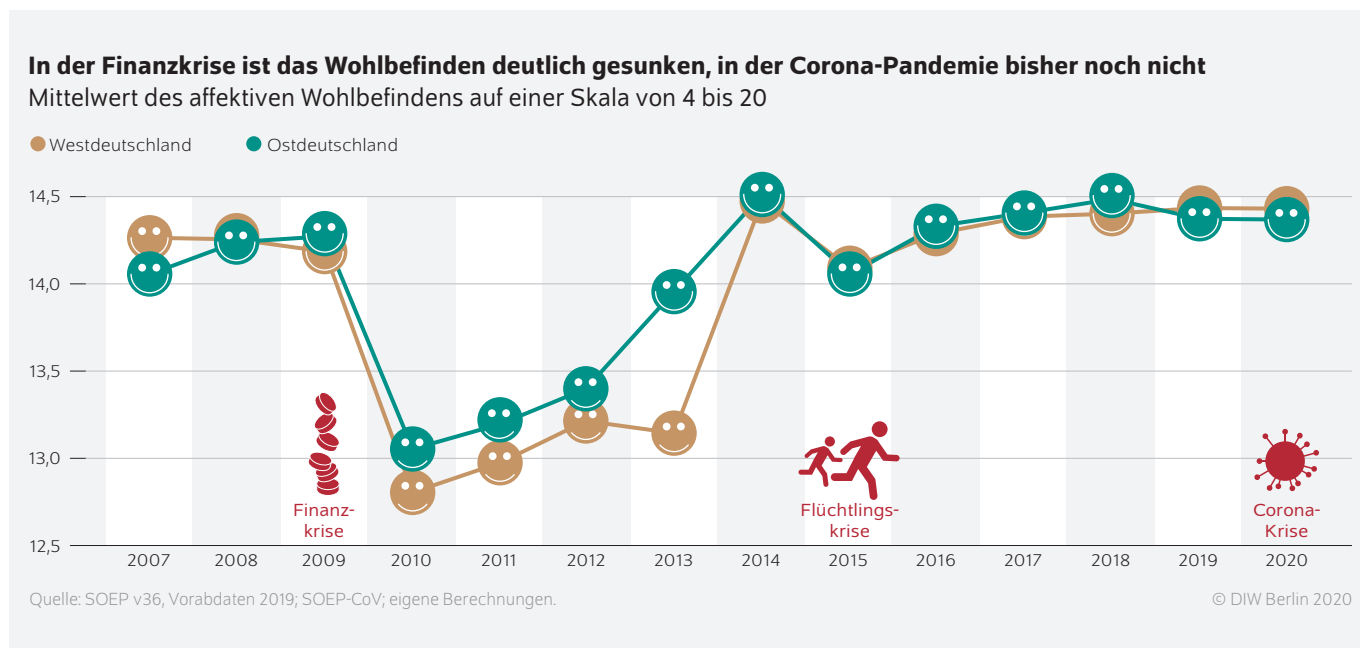
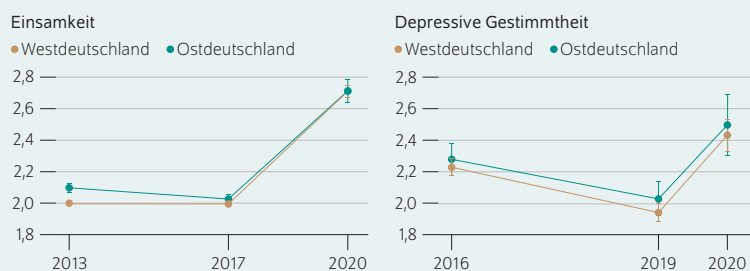


Abbildung 1

Einsamkeit und depressive Gestimmtheit in Ost- und Westdeutschland vor und während der Corona-Pandemie
Mittelwert auf einer Skala von 0 bis 4 (Einsamkeit) und 0 bis 12 (depressive Gestimmtheit)

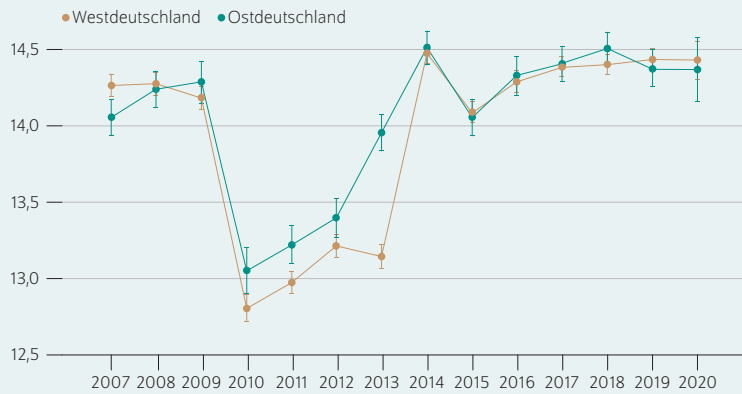


Einsamkeit und depressive Gestimmtheit haben in beiden Landesteilen im Vergleich zum Vorjahr stark zugenommen.

Abbildung 2

Affektives Wohlbefinden in Ost- und Westdeutschland vor und während der Corona-Pandemie

Mittelwert auf einer Skala von 4 bis 20



Quellen: SOEP v36, Vorabdaten 2019; SOEP-CoV; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

Das affektive Wohlbefinden liegt seit 2014 in Ost- und Westdeutschland ungefähr gleichauf. Starke Veränderungen wie nach der Finanzkrise sind bisher nicht beobachtbar.

SOEP Papers Nr. 1103

2020 | Daniel Graeber, Christoph Schmidt-Petri, Carsten Schröder



Hohe Impfbereitschaft gegen Covid-19 in Deutschland, Impfpflicht bleibt kontrovers

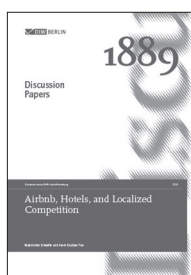
Dieser Bericht beschreibt die Impfbereitschaft und Akzeptanz einer Impfpflicht gegen Covid-19 in Juni und Juli 2020 in Deutschland auf Basis einer Teilstichprobe (SOEP-CoV) des Sozio-ökonomischen Panels, die zum Themenkomplex Covid-19 befragt wurde. SOEP-CoV beinhaltete auch Fragen zur Impfbereitschaft und zur Akzeptanz einer Impfpflicht gegen Covid-19. Das wichtigste Ergebnis unserer Studie ist, dass sich rund 70 Prozent der Erwachsenen in Deutschland freiwillig gegen das Corona-Virus impfen lassen würden, so ein Impfstoff ohne nennenswerte Nebenwirkungen vorhanden wäre. Gegen bzw. für eine generelle Impfpflicht gegen das Virus spricht sich jeweils eine Hälfte der Befragten aus. Dabei ist die Zustimmungsrate zur Impfpflicht bei denjenigen, die sich freiwillig impfen lassen würden, mit rund 60 Prozent deutlich höher als bei denjenigen, die sich nicht freiwillig impfen lassen würden, unter denen sie nur 27 Prozent beträgt.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



Discussion Papers Nr. 1889

2020 | Maximilian Schäfer, Kevin Ducbao Tran



Airbnb, Hotels, and Localized Competition

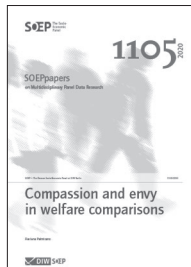
The rise of online platforms has disrupted numerous traditional industries. A prime example is the short-term accommodation platform Airbnb and how it affects the hotel industry. On the one hand, consumers can profit from Airbnb due to an increased number of choices and lower prices. On the other hand, critics of the platform argue that it allows professional hosts to operate de facto hotels while being subject to much laxer regulation. Understanding the nature of competition between Airbnb and hotels as well as quantifying consumer welfare gains from Airbnb is important to inform the debate on necessary platform regulation. In this paper, we analyze competition between hotels and Airbnb listings as well as the effect of

Airbnb on consumer welfare. For this purpose, we use granular daily-level data from Paris for the year 2017. We estimate a nested logit model of demand that allows for consumer segmentation along accommodation types and the different districts within the city. We extend prior research by accounting for the localized nature of competition within districts of the city. Our results suggest that demand is segmented by district as well as accommodation type. Based on the parameter estimates, we calibrate a supply-side model to assess how Airbnb affects hotel revenues and consumer welfare. Our simulations imply that Airbnb increases average consumer surplus by 4.3 million euro per night and reduces average hotel revenues by 1.8 million euro. Furthermore, we find that 28 percent of Airbnb travelers would choose hotels if Airbnb did not exist.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



SOEP Papers Nr. 1105
2020 | Flavia Palmisano



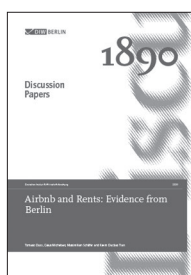
Compassion and Envy in Welfare Comparisons

Normative-based distributional comparisons across countries and over time usually build upon the assumption that individuals are selfish. However, there is a consolidated evidence that individuals also care about what others have. In this paper we propose a framework for comparing and ranking distributions that includes non-individualistic possibilities. Specifically, we consider ranking criteria that account, in one case, for the feeling of compassion that is generated by those having lower resources and, in the other case, for the feeling of envy that is generated by those having higher resources. We illustrate our framework using CNEF data for Australia, Korea, Germany, Russia, Switzerland and the US and show that accounting for the presence of envy and compassion might lead to different rankings.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



Discussion Papers Nr. 1890
2020 | Tomaso Duso, Claus Michelsen, Maximilian Schäfer, Kevin Ducbao Tran



Airbnb and Rents: Evidence from Berlin

Cities worldwide have regulated peer-to-peer short-term rental platforms claiming that those platforms remove apartments from the long-term housing market, causing an increase in rents. Establishing and quantifying such a causal link is, however, challenging. We investigate two policy changes in Berlin to first assess how effective they were in regulating Airbnb, the largest online peer-to-peer short-term rental platform. We document that the policy changes reduced the number of entire homes listed on Airbnb substantially, by eight to ten listings per square kilometer. In particular the introduction of limitations on the misuse of regular rental apartments as short-term accommodations, also strongly reduced the average number of days per year that Airbnb listings are available for booking. In a second step, we then use this policy-induced change in Airbnb supply to assess the impact of Airbnb on rents in the city. Our results suggest that each nearby apartment on Airbnb increases average monthly rents by at least seven cents per square meter. This effect is larger for Airbnb listings that are available for rent for a larger part of the year. Further analyses suggest some effect heterogeneity across the city. In particular, areas with lower Airbnb density tend to be affected more by additional Airbnb listings.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere





ALEXANDER S. KRITIKOS

Das Gründungsgeschehen muss wiederbelebt werden

Alexander S. Kritikos ist Forschungsdirektor am DIW Berlin und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Potsdam. Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Ein dynamisches Gründungsgeschehen, das Wachstumsimpulse durch zukunftsweisende Innovationen setzt, ist gerade in Krisenzeiten wünschenswert. Doch darauf können wir derzeit nur begrenzt hoffen. Die Covid-19-Krise trifft das Gründungsgeschehen in Deutschland gleich mehrfach hart, und die Bundesregierung hat darauf noch nicht ausreichend reagiert.

Derzeit droht nicht nur Selbständigen, sondern gerade den frisch gegründeten Unternehmen eine Welle von Geschäftsaufgaben und Pleiten. Nun kann man argumentieren, dass in der Frühphase der Umsetzung einer Geschäftsidee die ökonomische Unsicherheit ein fester Bestandteil unternehmerischer Aktivitäten sei, weshalb der Staat Gründungen nicht finanziell unterstützen sollte. Die Corona-Pandemie und die deswegen verordneten Ausgangsbeschränkungen haben jedoch einen systemischen Schock ausgelöst, für den die Gründer und Start-ups keine Verantwortung tragen.

Fakt ist zunächst: Die Zahl der Gründungen ist seit Beginn der Pandemie zurückgegangen. Auch künftig ist nicht mit mehr, sondern mit weniger Gründungen zu rechnen, wie ein Blick auf die Zeit nach der Finanzkrise zeigt. Damals wirkte sich selbst zwei Jahre später die Finanzkrise noch immer negativ auf das Gründungsgeschehen aus. Davon können wir auch dieses Mal ausgehen.

Verstärkt werden könnte eine solche negative Entwicklung durch ein weiteres Problem: Die aktuelle Krise hat Selbständige anteilig stärker getroffen als abhängig Beschäftigte. Gleichzeitig erhalten sie von staatlicher Seite weniger Unterstützung. Die Sofort- und Überbrückungshilfen sind nicht ausreichend zielgenau. Zum einen sind sie für Gründungen ohne hinreichende Marktaktivitäten kaum zugänglich. Zum anderen decken die Hilfen nur fixe Betriebskosten der Unternehmungen, was vielen Selbständigen nur begrenzt hilft.

Das Letzte, was der Standort Deutschland derzeit braucht, ist aber, dass die in den vergangenen Jahren zunehmend positive Einstellung zu Unternehmertum und Gründungen durch die aktuelle Entwicklung Schaden nimmt. Das hat die Bundes-

regierung im Prinzip erkannt und erste Maßnahmen auf den Weg gebracht. Vor allem hat der Bund eine Unterstützung von zwei Milliarden Euro für „Start-ups“ und „Scale-ups“, also groß gewordene Start-ups zugesagt. Diese machen aber weniger als ein Prozent aller Gründungen aus. An der breiten Mehrheit der Gründungen geht dieser Topf vorbei.

Daher gilt es, die staatlichen Instrumente differenzierter auszugestalten: Zum einen sollte der „Start-up-Schutzschild“, der sich auf Start-ups aus der Zeit vor der Krise konzentriert, durch Finanzierungsangebote für innovative Gründungen ergänzt werden, die Marktlücken in der Krise aufgrund des veränderten Marktgeschehens aufgetan haben. Gründungen also, die den Strukturwandel vorantreiben oder Antworten auf die gesundheitlichen Herausforderungen in Folge der Covid-19-Pandemie liefern wollen und in diesen Krisenzeiten auf einen vorsichtigeren Risikokapitalmarkt stoßen.

Gleichzeitig muss der Bund genau prüfen, bei welchen größeren Start-ups aus der Zeit vor der Krise er sich über den Schutzschild mit Beteiligungskapital engagieren möchte. Das führt zurück zur Grundsatzdiskussion über staatliche Hilfen für Gründungen. Wenn der Staat in der zweiten Phase dieser Krise bei Start-ups sogar als Kapitalgeber einsteigen will, sollte er sich auf solche konzentrieren, deren Geschäftsideen trotz oder gerade in diesen unsicheren Zeiten noch eine Zukunft haben, auch wenn das nicht immer leicht zu beurteilen sein wird.

Zum anderen sollte dem drohenden Einbruch im Gründungsgeschehen entgegengewirkt werden. Dies gilt umso mehr, als die Arbeitslosigkeit in den kommenden Monaten ansteigen wird. Um Gründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus zu fördern, wäre die Wiederbelebung des Gründungszuschusses ein geeignetes Instrument.

Es bleibt zu hoffen, dass die Bundesregierung die Prioritäten nachjustiert, um weitere Wachstumsimpulse zu setzen. Es ist an der Zeit, dass sich in Reaktion auf diese Krise ein dynamisches Gründungsgeschehen entfaltet – es kann das ersehnte Comeback der Wirtschaft nur stärken.