

Beggar Thy Neighbour?

Kristof Dascher*

Touro College Berlin

Diese Fassung: 11. April 2011¹

1. Einleitung

Unbestritten hat der ostdeutsche Wohnungsmarkt seit der Wiedervereinigung einen langen Weg zurückgelegt. In so gut wie jeder Hinsicht hat der Wohnungsbestand Ostdeutschlands den Westdeutschlands eingeholt. Einzig dessen Auslastung entzieht sich der allgemeinen Konvergenz. In Westdeutschland liegt die Leerstandsquote gegenwärtig bei etwa 6%, in Ostdeutschland hat sie dagegen einen Wert jenseits der 12% erreicht. Gut ein Achtel des ostdeutschen Wohnungsbestands steht derzeit leer, und hätten ostdeutsche Kommunen in den letzten acht Jahren nicht über eine Viertelmillion Wohnungen abgerissen, läge diese Quote ehrlicher eher bei einem Sechstel.

Daß der ostdeutsche Wohnungsleerstand so viel größer ausfällt als der westdeutsche, scheint sich auf den ersten Blick leicht erklären zu lassen. Verwiesen wird in der Literatur zu diesem Thema typischerweise auf drei zentrale Trends: die ungünstige Arbeitsmarktsituation Ostdeutschlands, dessen rückläufige demographische Entwicklung sowie die exzessive Neubauförderung während der neunziger Jahre. Diese Trends, so die weitgehend wirtschaftsgeographisch, raumplanerisch oder stadtsoziologisch geprägte Literatur, haben einen starken Anteil an der Höhe des heutigen Wohnungsleerstands in Ostdeutschland (Bernt (2002), Liebmann und Haller (2002), Hannemann (2002), Kabisch et al. (2004)).

Allein, zur vollständigen Erklärung des hohen Leerstands eignet sich der Verweis auf Ostdeutschlands Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsschwäche bzw. Wohnangebotsexzeß nicht. Kurioserweise vernachlässigt diese Literatur so gut wie durchgängig die ostdeutsche Miete in ihrer Rolle als mögliches Korrektiv. Auch wenn dieser Umstand bislang wenig Beachtung findet: Die ostdeutsche Miete liegt (im Durchschnitt) fast gleichauf mit der Westdeutschlands; sie hätte ausreichenden Spielraum zu fallen. Nur fällt sie eben nicht. Niveau und Persistenz der gegenwärtigen ostdeutschen Miete sind das zentrale Rätsel des ostdeutschen – und vielleicht sogar deutschen – Wohnungsmarkts.

Besonders rätselhaft sind dabei die Kräfte, die die Miete so erfolgreich gegenüber dem Druck des Leerstands protegieren. (Für Leser, die den Abriß als einen effektiven Schutzmechanismus gelten lassen würden, alternativ: Besonders rätselhaft sind die Kräfte, die sowohl hinter dem gegenwärtigen Abriß als auch hinter dem Abriß, der für die kommenden Jahre jüngst beschlossen wurde (Deutscher Bundestag (2009)),

*Korrespondenzadresse: Kristof Dascher, Touro College Berlin, Am Rupenhorn 5, 14 055 Berlin, E-Mail: kristof.dascher@touroberlin.de

1. Für viele anregende Kommentare danke ich Lutz Arnold als dem Herausgeber dieses Themenhefts, Dirk Kieseewetter, Gabe Lee, Wolfgang Maennig und Thomas Ottmann als Mitautoren dieses Hefts, sowie Mitgliedern des Regionalökonomischen Ausschusses und Seminarteilnehmern an der TU Dresden. Für die Bereitstellung des – und Beratung zum – Mikrozensus danke ich Ramona Voshage, Julia Höninger, Matthias Klumpe und Anja Malchin vom Forschungsdatenzentrum Berlin-Brandenburg.

Beggar Thy Neighbour?

stehen.) Anders betrachtet bietet Ostdeutschland aus der Perspektive dieses Beitrags die unvermutete Gelegenheit, mehr über die Akteure auf Wohnungsmärkten zu lernen. Konkret rückt der Beitrag private Wohneigentümer – Selbstnutzer und Vermieter – in den Mittelpunkt. Er räumt der Möglichkeit Platz ein, daß diese Wohneigentümer ein Interesse an steigenden Mieten und Immobilienpreisen haben und dieses Interesse nicht nur auf dem Wohnungsmarkt, sondern auch in der Arena der Politik verfolgen.

Die Arbeitshypothese dieses Beitrags lautet dann einfach: *Verfügen Wohneigentümer über politische Mehrheit und geeignetes Instrument, erzwingen sie eine Verknappung des Wohnflächenangebots oder ein Stimulieren der Wohnflächennachfrage.* Diese Arbeitshypothese kommt im Zuge des Beitrags in zwei unterschiedlichen Interpretationen daher. In der ersten – angebotsseitigen, ostdeutschen oder auch „kleinen“ – Interpretation sind es ostdeutsche Wohneigentümer, die kraft ihrer politischen Mehrheit in ostdeutschen Kommunen eine Verknappung des Angebots forcieren. Dazu bedienen sie sich ihres Zugriffs auf die in Ostdeutschland bedeutenden kommunalen Wohnungsbestände. In diesen setzen sie entweder die Mieten möglichst hoch. Insofern Mieten in kommunalen Wohnungen eine Preisuntergrenze des lokalen Mietmarkts bilden, führt deren Anstieg über den einsetzenden Filtering-Prozeß zu dem erwünschten Anstieg aller, auch der privaten, Mieten (und Immobilienwerte) der Stadt. Oder sie reißen gleich einfach einen Teil der Bestände ab.

In der zweiten – nachfrageseitigen, westdeutschen oder auch „großen“ – Interpretation sind dagegen die westdeutschen Wohneigentümer entscheidend. Diese suchen einen Rückgang ostdeutscher Mieten zu verhindern, denn dieser ließe über die dann einsetzende West-Ost-Wanderung auch die westdeutsche Miete nachgeben. Zwar haben westdeutsche Wohneigentümer keinen unmittelbaren Zugriff auf den ostdeutschen Wohnungsbestand. Aber sie belohnen die Verknappung ostdeutschen Wohnraums, über die massive Abrißförderung durch den Bund. In Anlehnung an das „beggar-thy-neighbour“ der Makroökonomie reduzieren westdeutsche Wohneigentümer ostdeutschen Wohnraum, um so Nachfrage auf westdeutsche Wohnimmobilien umzulenken. Diese Politik kommt westdeutschen Wohneigentümern zugute; ost- und westdeutschen Mietern und der Gesellschaft schadet sie.

Auf den ersten Blick mag die Arbeitshypothese dieses Beitrags befremden. Wohneigentümer treten als große, eigenständige, aktive Interessengruppe in der Öffentlichkeit bislang nicht wirklich sichtbar hervor. Auch sind in der paradigmatischen Diskussion der Wiedervereinigung Wanderungen von Ost- nach Westdeutschland Ausdruck eines Ringens zwischen den Anbietern westdeutschen Kapitals und denen westdeutscher Arbeit. Nach gängiger Lesart setzten sich in diesem Konflikt die westdeutschen Gewerkschaften durch, wie abzulesen am schnellen Wachstum ostdeutscher Löhne (Sinn und Sinn (2002), Hunt (2006)). Daß die beobachteten Wanderungen unter anderem auch Ausdruck einer Intervention westdeutscher Wohneigentümer gewesen sein können, spielte in der Interpretation der Wiedervereinigung bislang keine Rolle.

Darüber hinaus genießen Wohneigentümer einen guten Ruf in der Literatur. Dieser Literatur zufolge stärken sie die Attraktivität ihrer Nachbarschaft oder Stadt, weil sie davon ausgehen können, daß sich deren höhere Attraktivität letztlich in höheren Mieten und Immobilienwerten niederschlägt. Etwa investieren Wohneigentümer aus diesem Grund in sogenannte lokale öffentliche Güter, wie

Parks, Schwimmbäder, Schulen (Roback (1989)). Oder sie engagieren sich stärker im lokalen Vereinsleben, schippen Schnee vor ihrer Haustür u.v.a.m. (Glaeser und diPasquale (1999)). Gesellschaftlich negative Aktivitäten von Wohneigentümern stehen in der Literatur zu Wohneigentümern eher im Hintergrund. Hamilton (1978), Expertenkommission (1995) und Fischel (2001) etwa beschäftigen sich mit der Möglichkeit, daß Wohneigentümer eine eigentlich sinnvolle Ausweisung neuen Baulands behindern könnten.

Daß Wohneigentümer sich nicht nur zugunsten ihrer eigenen Immobilie, sondern unter Umständen auch zuungunsten rivalisierender Immobilien engagieren, bedarf vor dem Hintergrund dieser Literatur der genaueren Überprüfung. Dazu unternimmt dieser Beitrag aber nicht den Versuch, von der besonderen „Realitätsnähe“ der Hypothese einflußreicher und selbstinteressierter Wohneigentümer überzeugen zu wollen, sondern schlägt vor, systematisch *Änderungen* im politischen Einfluß der Wohneigentümer mit *Änderungen* im Wohnungsmarktgeschehen zu verknüpfen. Theoriegeleitet zur Erklärung von Umschwüngen im Wohnungsmarktgeschehen in Deutschland beizutragen, entspricht jedenfalls Friedmans klassischer Forderung, daß sich Hypothesen in erster Linie komparativ-statisch bewähren müssen (Friedman (1966)).

Einmal unterstellt, Wohneigentümer hätten tatsächlich politischen Einfluß auf die Immobilienpreise: Dann drängt sich die doch wirklich relevante Frage auf, ob deren Einfluß nicht auch in Zukunft fortbesteht. Könnten deutsche Wohneigentümer etwa versuchen, den im Zuge des für ganz Deutschland prognostizierten Haushaltsrückgangs befürchteten „meltdown“ der Immobilienpreise (vgl. hierzu Maennig/Ottmann in diesem Heft) über Abrisse auch in Westdeutschland zu konterkarieren? Oder könnten sie versuchen, die im Zuge des langfristig prognostizierten Klimawandels anstehenden Kosten der CO₂ Emissionsreduktion im Wohnungsbestand einseitig den Mietern anzulasten? Aus dieser Perspektive wäre der zur Zeit betriebene Wohnungsabriß in Ostdeutschland eine Vorstufe zugunsten der Wohneigentümer ausgehender zukünftiger Verteilungskonflikte am Wohnungsmarkt.

Solche Verteilungskonflikte bergen die Gefahr echter gesellschaftlicher Wohlfahrtsverluste. Um dies am Beispiel des Leitmotivs dieses Beitrags zu illustrieren: Wie elastisch die Wohnungsnachfrage ist, ist zwar umstritten (genauer: unbekannt). Aber auch im unelastischen Fall kann ein Mietrückgang, falls hinreichend groß, einen positiven Impuls vermitteln. Selbst eine Elastizität von nur 0,1 führt in Kombination mit etwa einer Halbierung der ostdeutschen Miete immerhin noch zu einem Nachfragezuwachs von 5%, oder ca. 350 000 Wohnungen. Der praktizierte Verzicht auf Mietsenkung verschließt dauerhaft den Zugang zum besten Teil des ostdeutschen Wohnungsleerstands. Ähnliche Verluste drohen womöglich für ganz Deutschland, sofern der Abriß leerstehender oder sogar nicht leerstehender Wohnungen allgemein hoffähig wird.

Letztlich geht es in diesem Beitrag also nur vordergründig um Wohnungsleerstand und Mietniveau in Ostdeutschland. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Aussicht, anhand des ostdeutschen Falls mehr über die Rahmenbedingungen zu lernen, die gesellschaftlich nachteilige Handlungsanreize für Wohneigentümer erzeugen. – Der zweite Abschnitt dieses Beitrags stellt einige Fakten zum ostdeutschen Wohnungsmarkt zusammen. Der dritte Abschnitt diskutiert die Arbeitshypothese selbstinteressierter und politisch einflußreicher Wohneigentümer in Ostdeutschland, während der vierte Abschnitt sich dem

Beggar Thy Neighbour?

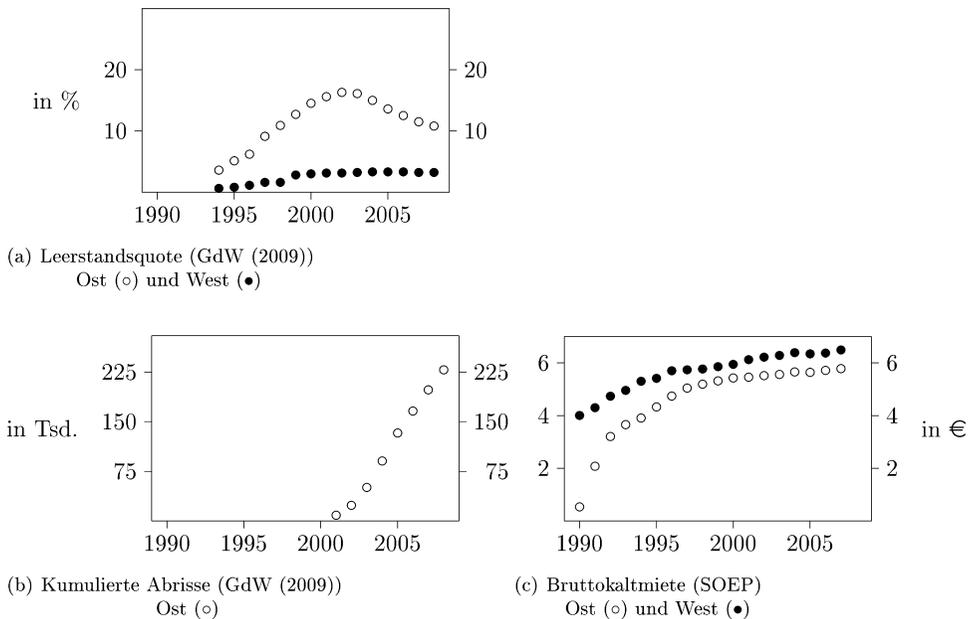


Abbildung 1 Einfache Kennziffern ost- und westdeutscher Wohnungsmärkte

Verhalten der Wohneigentümer in Westdeutschland zuwendet. Der fünfte Abschnitt geht auf weitere mögliche Kritikpunkte der Arbeitshypothese dieses Beitrags ein, faßt zusammen und blickt aus.

2. Leerstand, Mieten und Abriss: Ostdeutschland

Nicht erst seit kurzem, sondern schon vor einem Jahrzehnt zeichneten sich schnell wachsende Leerstände in Ostdeutschland ab. Es ist in jedem Fall das Verdienst der eingangs erwähnten wirtschaftsgeographischen, raumplanerischen oder stadtsoziologischen Literatur, früh auf die gesellschaftlichen Verwerfungen infolge dieser Entwicklung hingewiesen zu haben (Hannemann (2002), Bernt (2002), Kabisch (2004)). Abb. 1(a) illustriert die ostdeutschen Leerstände am Beispiel der Entwicklung der Leerstandsquote in den besonders wichtigen von kommunalen Wohnungsunternehmen und -genossenschaften bewirtschafteten Wohnungsbeständen (leere Punkte); auch dokumentiert sie zum Vergleich die Leerstandsquote für Westdeutschland (schwarze Punkte).

Der Kommission Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern zufolge waren die drei zentralen Ursachen des Wachstums der Leerstände: die Abwanderung nach Westdeutschland, die ungünstige natürliche Bevölkerungsentwicklung sowie die Suburbanisierung im Zuge der Entwicklung neuer Wohngebiete vor den Toren der Städte (Kommission (2000)). Zur Bekämpfung der wachsenden Leerstände empfahl diese Kommission, 300 000 bis 400 000 Wohnungen abzureißen. Dieser Abriss würde den kommissionsseitig befürchteten Mißständen infolge hoher Leerstände entgegenreten: existenzgefährdende Mietausfälle bei Hauseigentümern und kommunalen Wohnungsunternehmen sowie negative externe Effekte

zunehmender Leerstände wie etwa sinngemäß schwer erträgliche Anblicke leerer Fenster, Vandalismus und das Auseinanderbrechen etablierter Nachbarschaften.

Das von Bund und ostdeutschen Ländern wenig später entworfene und unter Einschluß kommunaler Mittel mit ca. 2,5 Mrd. € ausgestattete Förderprogramm „Stadtumbau Ost“ avisierte ein eng an den Kommissionsvorschlag angelehntes Abrißvolumen von 350 000 Wohnungen für den Zeitraum 2002–2009, mit dem Ziel der „Reduzierung von Angebotsüberhängen und der Stabilisierung des Wohnungsmarkts“.² Abb. 1(b) dokumentiert die bis einschließlich 2008 stattgefundenen Abrisse in den Beständen der kommunalen oder genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen. Nichts anderes als diese Abrisse steht hinter der in der Entwicklung der Leerstandsquote beobachteten Trendumkehr aus Abb. 1(a).

Die im „Stadtumbau Ost“ angestrebte „Reduzierung von Angebotsüberhängen“ durch Abriß scheint als Ziel einerseits kurios. Im neoklassischen Wohnungsmarktmodell jedenfalls stellt diese Begriffswahl die Verhältnisse doch wohl auf den Kopf. Denn dort ist ein Angebotsüberhang ja kein Problem, das der staatlichen Intervention bedarf, sondern im Gegenteil eine Ressource, die sich ihre Nutzung einfach über einen fallenden Preis sichert, ganz ohne staatliche Nachhilfe. Andererseits scheint „Stabilisierung des Wohnungsmarkts“ als Ziel auffällig kongruent mit der Hypothese dieses Beitrags. Denn „Stabilisierung“ kann aus der Sicht des Jahres 2002 doch nur heißen: Fixieren der ostdeutschen Miete auf dem – hohen – Niveau des Jahres 2002.

Werfen wir hierzu einen näheren Blick auf die ostdeutsche Miete. Abbildung 1(c) illustriert die Entwicklung der durchschnittlichen nominalen ostdeutschen Bruttokaltmiete in der Stichprobe des Sozioökonomischen Panels (SOEP) von 1990 bis 2008 (leere Punkte) und kontrastiert sie mit dem „benchmark“ für Westdeutschland (schwarze Punkte). Auffällig ist in diesem Vergleich das schnelle Aufholen der ostdeutschen Miete schon in den ersten sieben Jahren nach 1990. Im Jahr 2002, das als Ausgangspunkt der „Stabilisierung“ dient, liegt die ostdeutsche Miete nur noch etwa 70 Cent unterhalb des westdeutschen Niveaus. Und überhaupt deutet sich zu keinem Zeitpunkt ein Abbröckeln der ostdeutschen Miete an, auch nicht in den wenigen Jahren gegen Ende des letzten Jahrzehnts, in denen die ostdeutschen Leerstände ungehemmt wuchsen, weil das Abrißprogramm noch nicht griff.³

Man mag versucht sein einzuwenden, daß der Stichprobenumfang des SOEP nur klein ist sowie daß grobe Vergleiche regionaler Durchschnittswerte des SOEP ohnehin nur wenig Aussagekraft haben können. Gemittelt wird schließlich je Region über Mietwohnungen ganz unterschiedlicher Qualität und Lagen, mit Mietparteien, die sich womöglich stark im Zeitpunkt unterscheiden, zu dem sie einzogen, etc. Diese Einwände greift ein erster Exkurs in den Mikrozensus (MZ) auf. Anhand der dortigen, alle vier Jahre stattfindenden Zusatzerhebung Wohnen läßt sich in einer Stichprobe von tatsächlich über 150 000 Mieter-Haushalten aus

2. Ein zweites, offiziell gleichrangiges, dann de facto aber nur nachrangiges Ziel (Aehnelt (2004)) war die „Aufwertung von Stadtquartieren“.

3. Ein ähnlicher erster Eindruck entsteht mit Blick auf Mieten bei Kommunalen Wohnungsunternehmen. Diese vermieten ihre in der Ausstattung oft ähnlichen Wohnungen in den alten Bundesländern nettokalt zu durchschnittlich 4,72 €, während sie in den neuen Bundesländern eben immerhin noch 4,45 € verlangen (GdW 2009, S. 142).

Beggar Thy Neighbour?

Tabelle 1 Ostdeutsche Mietzuschläge gegenüber Rheinland-Pfalz

	Bruttowarmmiete_06
Brandenburg	-0,36 (0,04)
Mecklenburg-Vorpommern	0,09 (0,04)
Sachsen	-1,33 (0,03)
Sachsen-Anhalt	-0,29 (0,04)
Thüringen	-0,43 (0,04)
<i>N</i>	152 925
\bar{R}^2	0,30

Bem.: (i) In der Tabelle nicht aufgeführt sind die geschätzten Koeffizienten für Achsenabschnitt und Wohnfläche, für die Dummies zu Anzahl der Wohnungen im Gebäude, Gemeindegrößenklasse, Jahr des Einzugs, Heizungstyp, Energieart sowie für die Dummies aller westdeutschen Bundesländer bis auf Rheinland-Pfalz. (ii) Schätzer: OLS. (iii) Standardfehler in Klammern.

allen Bundesländern der nicht durch unterschiedliche Wohnungsattribute, sondern durch die unterschiedliche Lage bedingte ostdeutsche Abschlag auf die zu zahlende Miete über eine sog. „hedonische Methode“ systematisch abschätzen.

Im folgenden nutzen wir also den kompletten Auswahlsatz des Mikrozensus des Jahres 2006. Für diese Haushalte werden insbesondere die gezahlte Bruttowarmmiete je m^2 als grobem Indikator für den Preis des Wohnens sowie Informationen über die näheren Eigenschaften der Wohneinheit ausgewiesen: das Bundesland, in dem sie liegt, welche Fläche sie bietet, wieviele Wohnungen das die betreffende Wohneinheit beinhaltende Gebäude aufweist, wann der Haushalt einzog, wann die Wohnung gebaut wurde, wie die Wohnung beheizt wird, sowie welche Energieart für die Heizung genutzt wird. Vom näheren Umfeld der Wohnung ist weiter bekannt, welcher Größenklasse die Wohnungsgemeinde angehört.

Mit Ausnahme von Miete und Fläche wird jeder Ausprägung jedes Attributs ein eigener Dummy zugewiesen. Tabelle 1 zeigt von den geschätzten Koeffizienten der Regression der Bruttowarmmiete 2006 auf Achsenabschnitt, sämtliche Dummies sowie die Wohnfläche die Ergebnisse für die Dummy-Variablen der ostdeutschen Länder.⁴ Die Ergebnisse dieser Regression ermöglichen das folgende Gedankenexperiment: Betrachten wir dazu eine beliebige rheinland-pfälzische Wohnung einer gegebenen Qualität (grob erfaßt durch die Höhe der Wohnfläche, das Baujahr des Hauses, den Typ der Heizung sowie den Typ des Heizbrennstoffs), eines gegebenen Wohnumfelds (abgebildet durch die Größe des Gebäudes) sowie eines gegebenen institutionellen Umfelds (Jahr des Einzugs).

„Verschöben“ wir diese Wohnung samt ihres engeren Umfelds nach Brandenburg und hielten deren Qualität auf diese Weise fest, würde deren Bruttowarmmiete je Quadratmeter Tabelle 1 zufolge um knapp 36 Cent sinken. Analog führte ein Versetzen nach Mecklenburg-Vorpommern zu einem

4. In jedem Dummy-Satz muß ein Dummy entfallen; im Satz der Bundesland-Dummies ist dies der Dummy für Rheinland-Pfalz, kraft dessen Eigenschaft, „westlichstes“ westliches Bundesland zu sein.

Mietaufschlag von 9 Cent, nach Sachsen zu einem Abschlag von 133 Cent, nach Sachsen-Anhalt zu einem Abschlag von 29 Cent, und nach Thüringen schließlich zu einem Abschlag von 43 Cent. Nicht nur ergibt sich mit dieser Methode zusätzlich ein Einblick in die Mietvariation innerhalb Ostdeutschlands: Mecklenburg-Vorpommern ist hier teuerstes Bundesland, Sachsen günstigstes. Vor allem resultiert im Durchschnitt der fünf neuen Bundesländer kein anderes Bild als über die Betrachtung der einfachen Durchschnittswerte der Bruttokaltmiete aus dem SOEP in Abb. 1(c) schon bekannt: Die ostdeutsche Miete folgt der westdeutschen in einem Abstand von im Schnitt nicht mehr als ca. 60 bis 70 Cent.

Die überschaubare Literatur, die sich mit diesem rätselhaft niedrigen Abstand befaßt, unterscheidet zwar nicht explizit, aber so doch sinngemäß zwischen drei verschiedenen Erklärungen. Beiträge zur „Schrotthypothese“ argumentieren in der einen oder anderen Form, daß leerstehende ostdeutsche Wohnungen nicht länger den Qualitätserwartungen der Nachfrager entsprechen (Kommission (2000)). Mietsenkungen hätten insbesondere also auch keinen Effekt auf den Leerstand. Beiträge zur „Wettbewerbshypothese“ zitieren die beeindruckenden Marktanteile kommunaler Wohnungsunternehmen (etwa: GdW (2009)) und sehen im Streben dieser Unternehmen nach möglichst hohem Umsatz und besonderer Geltung eine Triebkraft der kommunalen Mieten (Dascher (2005)). Und Verfechter der „Kostendeckungshypothese“ argumentieren, das ostdeutsche Mietniveau legitimiere sich über die hohen während der neunziger Jahre unternommenen Modernisierungsinvestitionen; anders kämen die Anbieter nicht auf ihre Kosten (etwa: GdW (2003)).

In dieser reduzierten Form jedenfalls kann keine dieser drei Hypothesen überzeugen. Daß viele leerstehende Wohnungen eben nicht „Schrott“ sein können, dokumentiert auf indirekte Weise das vielsagende Eingeständnis des BVMBS (2010), daß sich „...in letzter Zeit ...das Tempo bei der Umsetzung von Rückbaumaßnahmen in den meisten [Bundes-]Ländern deutlich verlangsamt [hat], ...[weil] Potenziale für den weiteren flächenhaften Abriss im unsanierten Bestand [fehlen]“ (S. 2). In anderen Worten: Abrisse betreffen zunehmend den jüngst erst im Zuge des Aufbau Ost aufwendig modernisierten Wohnungsbestand. Diese Beobachtung scheint zum einen konsistent mit der Analyse in Michelsen (2010), derzufolge ostdeutsche Mehrfamilienhäuser in wesentlichen Bauteilen vor kürzerer Zeit saniert wurden als der westdeutsche Bestand.

Und zum anderen scheint sie konsistent mit einer jüngeren Aussage des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) zum Modernisierungsstand der von seinen Mitgliedern bewirtschafteten Wohnungen. (Mitglieder des GdW bewirtschaften knapp die Hälfte aller ostdeutschen Mietwohnungen.) Demzufolge sind knapp 64% der Wohnungen des GdW in Ostdeutschland „vollständig modernisiert“ bzw. weisen einen „zeitgemäßen Standard“ auf – eine Beschreibung, die nur auf weniger als 59% der westdeutschen Wohnungen in GdW-Händen zutrifft (GdW (2009)). – Im übrigen genügt der häufig zu vernehmende Standpunkt, in Ostdeutschland leerstehende Wohnungen entsprächen einfach nicht mehr den anspruchsvoller gewordenen Präferenzen ostdeutscher Haushalte, nicht Beckers einsichtigem Verbot, Verhaltensänderungen (wie z.B. die Abwanderung aus dem Plattenbau) nicht ad hoc über „passende“ Präferenzänderungen zu „erklären“ (Becker (1976)).

Auch die Vorstellung der „Wettbewerbshypothese“, ostdeutsche Wohnungsunternehmen handelten aus eigenem Interesse und verfolgten

Beggar Thy Neighbour?

unter Ausnutzung ihrer bekannt starken Marktposition bürokratieähnliche Ziele wie etwa das der Umsatzmaximierung, scheint nicht wirklich plausibel. Diese Unternehmen sind keine eigenständigen Akteure, sondern unterliegen der Kontrolle ihrer Eigentümer und damit der lokalen Wähler. Und schließlich ist auch die „Kostendeckungshypothese“ wenig plausibel, so populär sie auch unter Verbandsvertretern der kommunalen Wohnungsunternehmen ist. Daß Anbieter viel Geld in ihre Bestände investiert haben, mag sie hoffen lassen, ihre Nachfrager würden diese Investitionen auch entsprechend honorieren. Ob sie dies tatsächlich tun, zeigt sich allerdings erst nach der Investition. Modernisierungsinvestitionen sind versunkene Kosten, deren Deckung in einem Wettbewerbsgleichgewicht erhofft, aber nicht garantiert wird.⁵

3. Ostdeutsche Wohneigentümer

Weder „Schrott“-, „Wettbewerbs“-, noch „Kostendeckungshypothese“ können die Persistenz hoher ostdeutscher Mieten also wirklich befriedigend erklären. Schon eher kann dies, so wirbt dieser Beitrag, ein Modell, in dem die Wohnungspolitik dem Einfluß und den Interessen der ost- sowie sogar westdeutschen Wohneigentümer folgt. Die Arbeitshypothese dieses Beitrags – daß Wohneigentümer, wenn es ihnen über eine politische Mehrheit möglich ist, Mieten und Immobilienpreise vorantreiben – kommt dabei in zwei Varianten daher. In der ersten – ausschließlich ostdeutschen – Variante gilt unsere Aufmerksamkeit den ostdeutschen Wohneigentümern. Formal stellen diese zwar nicht die Mehrheit aller Wahlberechtigten in ostdeutschen Kommunen.

Aber immerhin liegt deren Anteil an allen ostdeutschen Wahlberechtigten dem Mikrozensus zufolge im Jahr 2006 bei etwas über 40%. Berücksichtigen wir jetzt zusätzlich, daß (i) Wohneigentümer-Wahlberechtigte einer breiten Literatur zufolge generell zusätzliche – der Wahlbeteiligung förderliche – Attribute aufweisen (etwa Glaeser und diPasquale (1999)) sowie daß darüber hinaus (ii) Wohneigentum an sich bereits die Wahlbeteiligung steigert (Expertenkommission Wohnungspolitik (1993)). Dann erscheint etwa die Vorstellung, die knapp über 40% ostdeutschen Wohneigentümer-Wahlberechtigten stellten auch eine Mehrheit ostdeutscher Wähler, nicht ganz abwegig.

Und ebendiese Mehrheit gestattet ihnen, einen Rückgang der Mieten in den großen kommunalen Wohnungsbeständen ostdeutscher Kreise unter das beobachtete unverhältnismäßig hohe Niveau zu blockieren. In Einklang mit dieser Überlegung weisen Bischoff und Maennig (2010a) nach, daß die zusätzliche Eigenschaft einer Wohnung, einem ostdeutschen kommunalen Wohnungsunternehmen zu gehören, deren Miete steigen läßt. Hohe kommunale Mieten bilden im Osten eine Untergrenze im Mietpreisgefüge der Teilwohnungsmärkte. Damit stützen hohe kommunale Mieten im Osten die Mieten und Immobilienpreise der privaten Bestände ab; und sie leisten dies selbst

5. Eine vielleicht vierte, eher mechanische Erklärung des Mietdifferentials zeigt auf den ja ebenfalls stark geschrumpften Abstand der Nominallohne in Ost und West. Aber zum einen sollte wenn überhaupt nicht der Nominallohn, sondern der *erwartete* Nominallohn Grundlage einer Wanderungsentscheidung sein, und letzterer ist aufgrund der im Osten fast doppelt so hohen Arbeitslosigkeit noch einmal deutlich geringer. Zum anderen hilft auch dieser Verweis einfach nicht, den gleichzeitigen Leerstand (bzw. Abriß) zu verstehen.

noch in einem Umfeld hoher oder sogar wachsender Leerstände. Mehr noch: Hohe kommunale Mieten haben aus dieser Perspektive ihren eigenen Part im Wachstum dieser Leerstände.

Paradoxaerweise legitimieren so gesehen die durch die Politik mitverursachten Leerstände einerseits den im Zuge der Wohnungspolitik des Bundes („Stadtumbau Ost“) betriebenen Abriß von Wohnungen. Ganz unlogisch ist dies andererseits natürlich nicht. Gewissermaßen vollendet der Abriß genau die Verknappung ostdeutscher Wohnfläche, die in der Politik hoher kommunaler Mieten ihren Anfang nimmt. Damit scheint auch die Kausalitätsbeziehung zwischen Leerstand und Abriß nicht so eindeutig wie häufig beschrieben. Sicher treibt eine vom unvorteilhaften Arbeitsmarkt getriebene Abwanderung Leerstand und damit Abriß an; gleichzeitig aber wird der von einer gewissen Verknappung des Wohnraums begleitete Abriß oft nicht einmal leerstehender Wohnungen die Attraktivität Ostdeutschlands auch nicht gerade beflügeln – und so den Leerstand verstärken.

Versuchen wir einen ersten empirischen Test der Arbeitshypothese dieses Papiers: In einer regional differenzierten Betrachtung Ostdeutschlands sollten diejenigen Kreise, in denen Wohneigentümer 1998 den Ton angaben, später höhere Mieten aufweisen als diejenigen Kreise, in denen damals die Mieter dominierten. Aus den Antworten aller Haushalte im vollen Auswahlsatz des Mikrozensus 1998 zu den Fragen nach Wohneigentum sowie Anzahl und Alter der Haushaltsmitglieder bestimmen wir zuerst für jeden Kreis den jeweiligen Anteil der Wahlberechtigten in Wohneigentum, *Eigen98*. Anschließend korrelieren wir diese Wähler-Wohneigentumsquote partiell mit der (logarithmierten) Nettokaltmiete aus der im Jahr 2006 wiederholten Zusatzerhebung Wohnen des Mikrozensus.

Greifen wir zur Illustration zwei ostdeutsche Stadt-Kreise aus dem so gewonnenen Datensatz heraus. In Dresden beispielsweise hielten 1998 die Wahlberechtigten in Wohneigentum nur den geringen Anteil von 13% an der Wählerschaft; gleichzeitig wies Dresden 2006 eine weit überdurchschnittliche Nettokaltmiete von 4,78 Euro je Quadratmeter auf. Ähnlich Rostock: Dort hatten 1998 noch nicht einmal 10% der Wahlberechtigten Wohneigentum gebildet; während doch die Rostocker Nettokaltmiete 2006 den höchsten Wert aller ostdeutschen Kreise erreicht, und zwar von 5,02 Euro je Quadratmeter. Beide Beispiele müssen der Vorstellung einflußloser, weil sich jeweils in einer deutlichen Minderheit befindenden, Wohneigentümer allerdings nicht widersprechen. Beide Städte profitieren ja auch von den in ihnen wohnenden Agglomerationsvorteilen.

Wir schätzen den Einfluß der Wohnungseigentumsquote *Eigen98* auf die (logarithmierte) Nettokaltmiete einer Wohnung *Nettokaltmiete06* daher in einem Modell, in das nicht nur der politisch – über die Entscheidungsfindung auf Kreisebene – motivierte Einfluß des Wohneigentums, sondern auch unmittelbar lage- und ausstattungsrelevante Eigenschaften der Wohnung einfließen.⁶ Darüber hinaus berücksichtigen wir, daß der Mikrozensus eine Klumpenstichprobe ist. Die im Datensatz beschriebenen über 36 000 ostdeutschen Haushalte leben häufig dicht – oft in der gleichen Straße oder sogar im gleichen Haus – in sog. „Klumpen“ nebeneinander; hier besteht die Gefahr, diesen Haushalten bzw. Wohnungen gemeinsame, nicht beobachtbare Einflüsse zu übersehen. Die in Tabelle 2 ausgewiesenen Schätzungen gehen auf Panelschätzverfahren zurück, die

6. Konkret sind dies: Anzahl der Wohnungen im Gebäude, Kreistyp, Jahr des Einzugs, Heizungstyp und Energieart, Wohnfläche.

Beggar Thy Neighbour?

Tabelle 2 Nettokaltmiete und Wohneigentümeranteil in Ostdeutschland

	Nettokaltmiete06 (BE)	Nettokaltmiete06 (RE)
Eigen98	-0,296	-0,361
	(0,050)	(0,050)
\bar{R}^2	0,45	0,25
N	36 361	36 361

Bem.: (i) In der Tabelle nicht aufgeführt: Die geschätzten Koeffizienten für Achsenabschnitt und Wohnfläche sowie für die Dummies zu Anzahl der Wohnungen im Gebäude, Kreistyp, Jahr des Einzugs, Heizungstyp, Energieart. (ii) BE: Unbalanced Panel-Between Schätzer. RE: Unbalanced Panel-Random-Effects-Schätzer nach Baltagi (2001, Kap. 9.2) mit von Auswahlbezirk zu Auswahlbezirk variierenden unbeobachtbaren Zufallseinflüssen. (iii) Standardfehler in Klammern.

diese mögliche Komplikation berücksichtigen (sog. Between Schätzer (BE) bzw. Random-Effects-Schätzer (RE)).⁷

Tatsächlich läßt sich hier die (im Widerspruch zur Arbeitshypothese dieses Beitrags stehende) Vermutung, daß Kreise mit zunehmender Dominanz von Wohneigentümer-Wählern keine höheren (und vielleicht sogar geringere) Mieten aufweisen, nicht verwerfen. Der in der Regression der Nettokaltmiete auf Wohnfläche, *Eigen98* sowie sämtliche Dummies geschätzte Koeffizient von *Eigen98* ist laut Tabelle 2 ja negativ - unabhängig davon, ob die Variation der Daten auf der Ebene der Auswahlbezirke des Mikrozensus verworfen (Spalte (BE)) oder genutzt wird (Spalte (RE)). Insbesondere weisen große ostdeutsche Städte, deren hoher Mieteranteil aus der Perspektive dieses Beitrags eigentlich einen dämpfenden Effekt auf das Mietniveau erwarten lassen würde, Mieten jenseits des Niveaus auf, das ihre Agglomerationsvorteile, ihr höherer Sanierungsstand, mögliche Lagevorteile hinsichtlich der Ostseeküste oder Berlins etc. nahelegen. Ein Mietabschlag, der auf die politische Dominanz der vielen Mieter-Wähler zurückgehen könnte, ist jedenfalls nicht zu erkennen.⁸

Gleichzeitig scheint die Analyse noch lückenhaft: Erstens fehlen wichtige erklärende Variablen. Leider informiert der Mikrozensus nicht über Pendelzeiten zum Arbeitsplatz, und so besteht die Gefahr, daß eine überdurchschnittliche Wohneigentumsquote teils auch den mietsenkenden Effekt einer peripheren Lage auffängt. (Die aus v. Thünens Perspektive mit der Pendelzeit korrelierende und im

7. Das vollständige empirische Modell lautet:

$$\log q_{ijt} = \alpha + X'_{ijt}\beta + \text{Eigen98}_i \delta + \mu_{ij} + v_{ijt} \quad (1)$$

mit j als dem Index eines Mikrozensus-Auswahlbezirks innerhalb eines Kreises i sowie t als Index einer Wohnung innerhalb des Auswahlbezirks j in Kreis i . Dieses Modell erklärt die (logarithmierte) Nettokaltmiete einer Wohnung, $\log q_{ijt}$, anhand eines Vektors wohnungsspezifischer Merkmale, X_{ijt} , anhand des Wohneigentümeranteils im entsprechenden Kreis, Eigen98_i unter Berücksichtigung unbeobachtbarer auswahlbezirksspezifischer Einflüsse μ_{ij} sowie des üblichen Störterms, v_{ijt} . Die hier gewählte log-lineare Modellierung entspricht der bei hedonischen Schätzungen typischen Spezifikation. Der uns interessierende Parameter ist δ ; zu den Ergebnissen $\hat{\delta}$ vgl. Tabelle 2.

8. Mindestens eine Parallele hat dieses (Nicht-)Resultat in den Ergebnissen einer jüngeren Arbeit von Glaeser und Ward (2010, S. 272), die die Ursachen von Restriktionen in der Ausweisung neuen Baulands (Mindestparzellengrößen, Umweltschutzzonen, u.ä.) im Umland von Boston untersuchen. Glaeser und Ward beobachten, daß ein c.p. höherer Anteil an Wohneigentümerhaushalten in einer Stadt solche Restriktionen nicht verschärft (und vielleicht sogar abschwächt).

Mikrozensus auch ausgewiesene Anzahl oder Fläche der Wohnungen im Gebäude bietet gerade in den sozialistischen Einflüssen unterworfenen ostdeutschen Städten keine Abhilfe.) Zweitens ist denkbar, daß Wohneigentümer selbst dann eine dominante Rolle einnehmen, wenn sie – wie etwa in Dresden – nur einen geringen Anteil an den Wahlberechtigten stellen. Immerhin gelang dort die unpopuläre Privatisierung großer Teile der kommunalen Wohnungsgesellschaft (Woba), obwohl die Dresdner Mieter eine überaus klare Mehrheit der Wahlberechtigten stellten.⁹

Diese Position trifft sich mit Teilen der Local Public Finance Theorie (Wildasin (1986)), die häufig unterstellt, daß vollständig mobile Mieter wenig Anteil an lokalen Politikentscheidungen nehmen, weil sie sich diesen Entscheidungen im Gegensatz zu Selbstnutzern von Immobilien ohnehin jederzeit durch Abwanderung entziehen können. Deshalb bleibt es diesen Selbstnutzern überlassen, diese Entscheidungen allein zu treffen.¹⁰ So gesehen ist der in Tabelle 2 unternommene empirische Test u.U. falsch angelegt, falls die dort untersuchte Stichprobe keine echte Variation an Wohneigentümer-Macht kennt: In *allen* Kreisen, nicht nur in Kreisen mit hohen Wohneigentümer-Wähler-Anteilen, macht sich, so der mögliche Einwand hier, der Einfluß der Wohneigentümer geltend.

Differenzieren wir diesen Einwand: Im Kontext eines einzelnen, geographisch kleinen Kreises sollte der Widerstand der Mieter gegen eine mietsteigernde Politik schwach sein, weil die Mieter sich der Illusion hingeben können, sich einer Mietsteigerung leicht durch Abwanderung in den Nachbarkreis entziehen zu können. Darüber hinaus sollte der Widerstand der gleichen Mieter gegen mietsteigernde Interventionen umso größer ausfallen, je höher die Ebene ist, auf der jene Interventionen im föderalen Staat angesiedelt sind. Wohnungspolitischen Entscheidungen der Bundesebene können selbst völlig mobile Mieter sich nicht entziehen. Liegt das Quorum bei wohnungspolitischen Entscheidungen auf Kreisebene bei vielleicht nur 15% bis 20% der Wähler, könnte es bei Entscheidungen auf Bundesebene 50% der Wähler erreichen. (Und wohnungspolitische Entscheidungen auf Bundeslandebene würden mit Wähleranteilen „irgendwo zwischen“ diesen Schwellenwerten getroffen werden müssen.)

Diese Überlegungen werden relevant, sobald wir über wohnungspolitische Entscheidungen der ostdeutschen Bundesländer und des Bundes nachdenken. Und das müssen wir, denn sowohl ostdeutsche Bundesländer als auch Bund unterstützen den Wohnungsabriß finanziell und ideell und machen ihn so selbst Kreisen und Kommunen schmackhaft, die ihm eigentlich mehrheitlich skeptisch gegenüberstehen müßten. Zu den finanziellen Anreizen zählt dabei nicht nur die unmittelbare Abrißförderung im Rahmen des „Stadtumbau Ost“, sondern auch der

9. Tatsächlich gelang diese Privatisierung sogar unter der für die kommunalen Mieter langfristige ungünstigen Variante, diese Woba-Bestandteile an einen einzigen und damit an Marktmacht gewinnenden privaten Investor zu verkaufen (Hirte (2006)).

10. Und diese Position trifft sich auch mit Olsons Vorstellung, Interessengruppen seien besonders einflußreich, wenn sie besonders klein (statt groß) sind (Olson 1985). Allerdings ist diese Theorie für Ostdeutschland auch besonders schwierig zu überprüfen, weil über die oft kleinen Gruppen privater Wohneigentümer in ostdeutschen Städten nicht viel bekannt ist – mit Ausnahme des Hybrid-Falls der Wohnungsgenossenschaften. – Inwieweit Interessengruppen der Anbieterseite, darunter an erster Stelle der schon erwähnte GdW, Einfluß auf Zustandekommen und Design des „Stadtumbau Ost“ nahmen, erörtert Franz (2004).

Beggar Thy Neighbour?

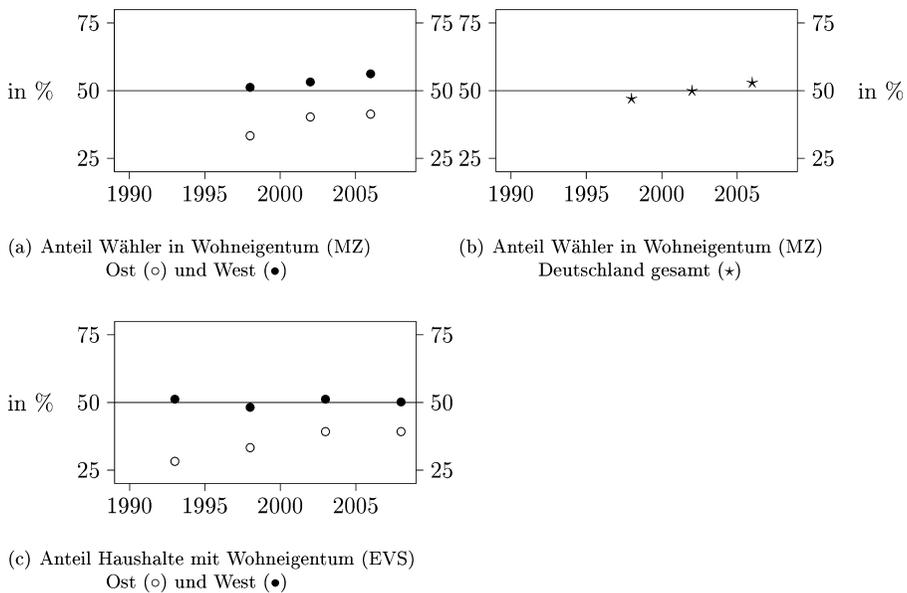


Abbildung 2. Wohneigentum und Wählerschaft

noch bedeutsamere Erlaß sogenannter „Altschulden“ im Rahmen des Altschulden-Hilfe-Gesetzes (BMJ (1993)). Und zu den vielleicht noch wichtigeren ideellen Anreizen zählt die Koordinationsfunktion des Bundes: Mithilfe des „Stadtumbau Ost“ überwindet der Bund das Dilemma der einzelnen Kommune, abreißen zu wollen, aber dies nicht tun zu können, solange benachbarte Kommunen nicht abreißen. Diese Koordination weist auf einen wichtigen dritten Einwand hin:

Nicht nur eine Vielzahl vom Bund geförderter Konferenzen, Expertenrunden, Wettbewerben zu „Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“ u.ä. hilft dem gewünschten Abstimmungsprozeß der Kommunen. Auch macht die finanzielle Förderung ein Ausscheren einzelner Kommunen aus dem simultanen Abriß unwahrscheinlicher. Die Koordinationsfunktion des Bundes im Abriß ähnelt dabei der, die eine Zentralregierung eines Bundesstaats ausübt, um den Steuerwettbewerb seiner Mitglieder zu verhindern (Dascher (2011a)). – Der Rolle des Bundes im „Stadtumbau Ost“ wenden wir uns im nächsten Abschnitt zu: Warum hat der Bund so offensichtlich ein Interesse am Abriß ostdeutscher Wohnungen? Das Interesse der ostdeutschen Länder am Abriß scheint sich demgegenüber leicht klären zu lassen. Abb. 2(a) zufolge hat der Wohneigentümer-Anteil in Ostdeutschland (leere Punkte) spätestens im Jahr 2006 40% überschritten.

4. Westdeutsche Wohneigentümer

Natürlicher Ausgangspunkt einer Untersuchung der Rolle des Bundes ist die Zusammensetzung der die Initialzündung zum Abriß gebenden Lehmann-Grube-Kommission (Kommission (2000, S. III-IV)). Unter den insgesamt 17 Mitgliedern dieser Kommission finden sich 4 Vertreter kommunaler Wohnungsgesellschaften bzw. Wohnungsgenossenschaften sowie 3 Vertreter

von Banken.¹¹ Diese Akteure lassen sich entweder aufgrund ihrer Identität oder aber aufgrund ihrer öffentlichen Stellungnahmen grob der Wohneigentümerseite zurechnen. Ihnen gegenüber steht genau ein Vertreter der Mieter (Deutscher Mieterbund). Alle weiteren neun Akteure lassen sich nicht einmal grob der einen oder anderen Seite zuordnen; sie vertreten Stadtverwaltungen, Beratungsunternehmen, mehr oder weniger unabhängige Forschungsinstitutionen oder die Wissenschaft.¹²

Hier deutet sich die Möglichkeit an, daß die von der Bundesregierung und den ostdeutschen Ländern bestellte Kommission Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den Neuen Bundesländern in erster Linie die Interessen der Wohneigentümer/Vermieter vertritt. Ein Motiv, warum die Bundesregierung eine derart zusammengesetzte Kommission überhaupt bestellen sollte, legt der Graph aus Sternen in Abb. 2(b) nahe. Dieser Graph zeigt den Anteil der Wahlberechtigten in bzw. mit Wohneigentum für ganz Deutschland in den Jahren 1998, 2002 und 2006. Ihm zufolge stellen Wahlberechtigte in Wohneigentum spätestens seit 2002, und vielleicht schon etwas früher, über 50% der Wahlberechtigten in Deutschland.

Eine Mehrheit an Wohneigentümer-Wählern in Deutschland wird einen Rückgang der ostdeutschen Miete zu verhindern suchen. Ein Rückgang der ostdeutschen Miete würde eine gewisse Rückwanderung von West- nach Ostdeutschland (oder auch eine dann kleinere Zuwanderung aus Ostmitteleuropa nach Westdeutschland) nach sich ziehen.¹³ In der Summe würden Mieten und Immobilienwerte in ganz Deutschland kleiner ausfallen als andernfalls zu erwarten. Der gegenwärtige Abriß schließt eine ebensolche Enttäuschung für alle Zukunft aus und zementiert darüber nicht nur das ost-, sondern auch das westdeutsche Mietniveau. Aus der Perspektive der Abb. 1(c) gesprochen zieht nicht die westdeutsche Miete die ostdeutsche Miete „zu sich hoch“. Vielmehr stützt die ostdeutsche Miete die westdeutsche Miete „von unten ab“!

Diese Überlegungen motivieren die gegenwärtige Persistenz der ostdeutschen Miete. (Dies entspricht in Abb. 1(c) dem Zeitraum seit 1998.) Und vielleicht lassen sich ähnliche Überlegungen sogar nutzen, um den auffällig starken Anstieg der ostdeutschen Miete in der Vergangenheit zu erklären. (Dies ist in Abb. 1(c) der Zeitraum vor 1998.) Da der eigentlich vorteilhaftere Mikrozensus keine Informationen zum Wohnen in den Jahren vor 1998 bereitstellt, greifen wir notgedrungen jetzt auch auf Daten der Einkommens- und Verbrauchs-Stichprobe

11. Kommunale Gesellschaften oder Genossenschaften: Wobau Parchim, Wohnungsgenossenschaft Erfurt, Grundstücks- und Gebäudewirtschaftsgesellschaft Chemnitz, Erneuerungsgesellschaft Wolfen-Nord. Banken: Deutsche Kreditbank Berlin, DePfaBank Wiesbaden, LBS Ostdeutsche Landesbausparkasse Potsdam.
12. Spätere Expertenkommissionen folgen einem ähnlichen Muster. Die sieben Sachverständigen in der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beispielsweise, der die Fortsetzung des Stadtbau Ost beriet, schließen drei Vertreter von Wohneigentümer-Verbänden ein (GdW, Haus und Grund Deutschland, Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen) ein, aber nicht einen einzigen Vertreter der Mieter (Deutscher Bundestag (2009)). (Die vier verbleibenden Sachverständigen entstammen außeruniversitären Forschungsinstitutionen sowie, in einem Fall, dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt.)
13. Fuchs-Schündeln und Schündeln (2009) streichen nicht nur die hohe Abwanderung von Osten nach Westen in Höhe von 2,45 Mio. Individuen in den Jahren zwischen 1991 und 2006 heraus, sondern auch das hohe Ausmaß der Rückwanderung (1,45 Mio. Individuen). In dieser Analyse spielt der Anstieg des ostdeutschen Mietniveaus leider keine eigenständige Rolle (und würde vermutlich auch ohnehin durch die gewählten Zeitdummies absorbiert).

Beggar Thy Neighbour?

(EVS) zu westdeutschen Haushalten zurück (schwarze Punkte in Abb. 2(c)). Dem dort abgebildeten Graphen zufolge waren im Jahr 1993 über 50% der westdeutschen Haushalte Wohneigentümer.

Lassen wir diese vermutlich auch schon zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung bestehende Mehrheit befürchten, die bevorstehende Union Westdeutschlands mit Ostdeutschland führe in der langen Frist zu einer fallenden gesamtdeutschen Bevölkerungsdichte und so zu sinkenden Mieten und Immobilienpreisen. Immerhin lag für jeden sichtbar die Bevölkerungsdichte Ostdeutschlands 1990 mit 167 Einwohnern je km² deutlich unterhalb der Westdeutschlands mit 248 Einwohner je km². Für jedermann absehbar war, daß in einem wiedervereinigten Deutschland diese Dichte auf nur noch 224 Einwohner je km² fallen würde. Und lassen wir gleichzeitig diese westdeutschen Wohneigentümer eine Zuwanderung ostdeutscher Haushalte anstreben, weil eine solche die hiesigen Mieten und Immobilienpreise – auch gegen den damals schon absehbaren demographischen Trend – stützen würde.

Dann könnten westdeutsche Wohneigentümer – in Ermangelung eines direkten Zugriffs auf den ostdeutschen Wohnungsbestand – Ostdeutschland die beobachtete massive Modernisierung verordnet haben. Den möglichen Hebel hierzu bilden dabei die aus DDR-Zeiten fortgeschriebenen Schulden des Wohnungssektors bei der – später in der KfW aufgegangenen – Staatsbank der DDR. Zwar erklärt sich der Bund 1993 bereit, den Wohnungsunternehmen bei der Bedienung dieser „Altschulden“ zu helfen. Aber Voraussetzung der sog. Teilentlastung im Zuge dieser Altschuldenhilfe ist „eine zügige ...Modernisierung und Instandsetzung ...der Wohnungsbestände“ (BMJ (1993) § 4 Abs. (5)); erfolgt diese Modernisierung nicht, kann „die Gewährung der Teilentlastung ganz oder teilweise aufgehoben“ werden (Abs. (7)). Das Altschuldenhilfegesetz gibt so – neben der direkten Förderung – den zentralen Impuls zur nachfolgenden massiven Modernisierung des kommunalen Wohnungsbestands.

Daß die Wohnungsmodernisierung in Ostdeutschland nicht so sehr den Mietern zugutekommen, sondern in erster Linie Mieterhöhungen begründen sollte, ist an dieser Stelle eine zugegeben starke Annahme. Immerhin anekdotisch kommt sie in einem Interview der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ vom 8. Oktober 1993, S. 41) mit dem damaligen Präsidenten des GdW, Jürgen Steinert, zum Ausdruck. Die FAZ zitiert Steinert: *„Wenn wir anfangen, unsanierte und unmodernisierte Wohnungen zu verkaufen, wird die Idee des Wohneigentums in den neuen Bundesländern ruiniert.“* Und weiter unten heißt es: *„Discountpreise für Altwohnungen [fügen] ...den ostdeutschen Wohnungsmärkten mehr Schaden zu ...als [daß sie] helfen.“*

Spielerisch formuliert ist es auch in den Jahren kurz nach der Wiedervereinigung nicht einfach die ostdeutsche Miete, die sich aus einer Neigung zur „Normalisierung“ heraus an einen vorgegebenen, bereits vorhandenen Aufwärtstrend der westdeutsche Miete anpaßt (Abb. 1(c)). Vielmehr ist es jetzt ein in Ostdeutschland stattfindender politisch ausgelöster Mietanstieg, der der westdeutschen Miete zu einem Zuwachs verhilft, den es ohne ihn so (oder gar) nicht gegeben hätte. – Zugegeben: Der typische westdeutsche Immobilieneigentümer mag sich in dieser politikökonomischen Betrachtung nicht unbedingt wiederfinden. Aber auch schon dessen passive, billigende Einstellung gegenüber der Mietenentwicklung in Ostdeutschland könnte zur praktizierten Wohnungspolitik für Ostdeutschland beigetragen haben.

Drei weitere bisher nicht diskutierte Motive dürften den Gefallen westdeutscher Wohneigentümer an steigenden ostdeutschen Mieten verstärkt haben. Erstens macht die so bewirkte Verbesserung der Ertragssituation der kommunalen Wohnungsunternehmen deren Insolvenz – und damit einen vom gesamtdeutschen Steuerzahler zu finanzierenden Kredittotalausfall bei der hier so zentralen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – weniger wahrscheinlich (Dascher (2011b)). Ein bedeutender Teil der Modernisierung des ostdeutschen Wohnungsbestands – insgesamt über 40 Mrd. Euro – wurde ja nicht über West-Ost-Transfers finanziert, sondern über (zinsverbilligte) Kredite der KfW (Reich (2000)). Eine Strategie des Bundes, die ein kostenträchtiges „Stabilisieren“ der Kreditnehmer einer Bank der sonst drohenden Insolvenz dieser Bank vorzieht, wäre vor dem Hintergrund der Erfahrungen der jüngsten Finanzkrise jedenfalls keine Überraschung.

Zweitens ist, der Sächsischen Aufbaubank (2008, S. 61) zufolge, ein „Großteil“ ostdeutscher Wohn- (und Gewerbe-) Immobilien im Besitz westdeutscher Haushalte. Dort heißt es (ohne näheren Beleg): „Bemerkenswert ist auch, daß ein Großteil [privater Vermieter in Ostdeutschland] seinen Wohnort in den alten Bundesländern hat, auch wenn er eine gekaufte und sanierte Immobilie in den neuen Bundesländern (fern-)verwaltet bzw. durch lokale Verwalter betreuen läßt.“ Präzisere Zahlen wären hier interessant. Insbesondere sind Haushalten aus den „alten Bundesländern“ viele ehemals ostdeutsche Haushalte zuzurechnen. Gerade auf diese, bei Emigration notgedrungen ihr Immobilieneigentum zurücklassenden Haushalte trifft nach erfolgreicher Restitution die in der regionalökonomischen Literatur gerne genutzte Bezeichnung *absentee landlords* zu. Gerade solche Emigranten sind an Preissteigerungen ihrer zurückgelassenen Immobilie interessiert (Dascher und Haupt (2011)).

Und drittens hat der durch die hohe Miete bewirkte Anstieg der ostdeutschen Wohneigentümerquote nicht nur den (erwünschten) Effekt, ostdeutschen Wohneigentümern eine stärkere Position in Ostdeutschland zu verschaffen (Dascher (2011b)). Auch hat dieser Anstieg den (beabsichtigten?) Effekt, bundesrepublikanischen Wohneigentümerhaushalten – erstmals wieder seit der Wiedervereinigung – einen Anteil jenseits der 50% zu verschaffen. Dieser dramatische Umschwung in den Kräfteverhältnissen eröffnet neue Gelegenheiten, die Arbeitshypothese dieses Beitrags zu falsifizieren; er ist ein weiteres natürliches Experiment:

Auf einer Vielzahl gesamtdeutscher Politikfelder müßte sich Abb. 2(b) und Abb. 2(c) zufolge spätestens ab 2003 eine für Wohneigentümer vorteilhafte Politik manifestieren. Zu denken wäre etwa an die zurückliegenden Entscheidungen zur Eigenheimzulage, zur Pendlerpauschale, zur Restitution ostdeutscher Immobilien nach dem Fall der Mauer, zu Gesetzesnovellen im deutschen Mietrecht, zur Förderung von Modernisierungsinvestitionen im Zuge der nationalen Klimapolitik oder sogar zur nationalen Einwanderungspolitik. Zwei kurze Beispiele mögen diesen Ansatz skizzieren.

Zum einen lohnt sich ein Blick auf die Eigenheimzulage, die – jedenfalls empirisch und per Saldo betrachtet – eine Expansion des Wohnungsangebots förderte (Bischoff und Maennig (2010b)). Sowohl Einführung als auch Abschaffung der Eigenheimzulage sind für diesen Beitrag keine zufälligen Ereignisse. Die Einführung der Eigenheimzulage im Jahr 1994 fällt mit dem Verlust der Wohneigentümer-Mehrheit zusammen (Abb. 2(c)); gleichzeitig trifft deren Abschaffung im Jahr 2005 gerade auf die Wiedererlangung einer

Beggar Thy Neighbour?

Wohneigentümer-Mehrheit (Abb. 2(b)). Zum anderen drängt sich die aktuelle Diskussion um die Beteiligung der Mieter an Modernisierungskosten im Rahmen der Klimaschutzpolitik auf. Daß die jüngste Anregung der Bundesregierung, die Mieter stärker an diesen Modernisierungskosten zu beteiligen, gerade jetzt – und nicht etwa bereits vor 5 Jahren – aufkommt, spiegelt nichts anders als den entscheidend gewachsenen Einfluß der gesamtdeutschen Wohneigentümer (Abb. 2(b)).

5. Ausblick

Ausgangspunkt dieses Beitrags ist eine persistent hohe ostdeutsche Miete bei gleichzeitig wachsenden Wohnungsleerständen in Ostdeutschland. Erklärt wird hier beides mit dem einfachen Verweis auf Interessen und Einfluß ostdeutscher Wohneigentümer. Ostdeutsche Wohneigentümer fürchten einen Rückgang der kommunalen ostdeutschen Miete, weil dieser über die dann angestoßenen Wanderungen zwischen den lokalen Wohnungsmarktsegmenten auch die Werte ostdeutscher Immobilien gefährden würde. Da ostdeutsche Wohneigentümer politische Entscheidungen in ostdeutschen Kommunen dominieren, betreiben sie sogar den Abriß eines Teils des ostdeutschen Wohnungsbestands.

Auch westdeutsche Wohneigentümer sollten den Abriß in Ostdeutschland unterstützen, weil dieser Abriß westdeutsche Immobilienwerte schützt. Indem der Abriß ostdeutscher Wohnungen über die „Stabilisierung“ der ostdeutschen Miete die Abwanderung aus Ostdeutschland forciert, lenkt er Nachfrage nach Westdeutschland um. Dieses Umlenken motiviert das titelgebende „Beggar-Thy-Neighbour“. Zu diskutieren wäre darüber hinaus, ob westdeutsche Wohneigentümer nicht sogar eine exzessive Modernisierung des Wohnungsbestands in Ostdeutschland betrieben, um so den Anstieg der ostdeutschen Miete zu forcieren.

Ein erster empirischer Querschnittstest anhand des Mikrozensus – eines sehr großen Mikro-Datensatzes mit Informationen nicht nur zu Mieten und Ausstattungsmerkmalen, sondern auch zu Wohneigentum und geographischem Standort – verwirft die Arbeitshypothese selbstinteressierter und einflußreicher Wohneigentümer. Ostdeutsche Kreise mit höheren Anteilen an Wohneigentümer-Wählern weisen c. p. hier sogar geringere Mieten auf. Allerdings sollte dieses Ergebnis eher ein Zwischenresultat sein: Eine Reihe möglicher Verfeinerungen des empirischen Modells drängen sich auf (Dascher (2011a)). Aber aus theoretischer Perspektive bleibt die Frage: Wer, wenn nicht die ostdeutschen Wohneigentümer, hält die ostdeutsche Miete oben?

Daneben bietet sich ein sehr einfacher empirischer Längsschnitttest der Arbeitshypothese dieses Beitrags an: Nicht nur fällt der Beschluß der Förderung des Abrisses ostdeutscher Wohnungen um das Jahr 2002 mit dem Wiedererstehen einer gesamtdeutschen Mehrheit der Wahlberechtigten in Wohneigentum zusammen. Auch Einführung und Abschaffung der Eigenheimzulage spiegeln Schwächung und späteres Wiedererstarken der Wohneigentümer im Gefolge der Wiedervereinigung. Ähnlich scheint auch der jüngste Vorstoß der Bundesregierung, nach einer nachhaltigen Sanierung einer Immobilie höhere Mieterhöhungen zu gestatten, kompatibel mit diesen natürlichen Experimenten im Einfluß der Wohneigentümer.

Einmal gesetzt, Wohneigentümer hätten tatsächlich in der hier beschriebenen Weise Einfluß auf Miete und Abriß in Ostdeutschland genommen. Dann stünde

zu befürchten, daß diese gleichen Wohneigentümer Mieten und Immobilienpreise in ganz Deutschland setzen wollen würden. Immerhin wurde gerade erst eine Fortsetzung des „Stadtumbau Ost“ mit dem Ziel und der Förderung des Abrisses von weiteren 200 000 bis 250 000 Wohnungen in Ostdeutschland über die nächsten sechs Jahre beschlossen (Deutscher Bundestag (2009)). Und immerhin droht im Zuge des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs langfristig ein Immobilienpreiserückgang, der bereits heute Wohneigentümern Anlaß zum Intervenieren geben könnte. Einen „Stadtumbau West“ gibt es jedenfalls schon in ersten Ansätzen (Liebmann/Karsten (2009)).

Zum Schluß hin drängen sich zwei Parallelen zu den Immobilienmärkten anderer Länder auf, die – so spekulativ sie sind – die möglichen breiteren Lehren des ostdeutschen Wohnungsmarkt-Rätsels illustrieren. Mankiw/Weil (1989) diskutieren vor gut zwanzig Jahren die Gefahr stark fallender Immobilienpreise aufgrund einer von ihnen prognostizierten alternden Bevölkerungsstruktur in den USA. Bekannt ist dieses Papier heute dabei nicht nur durch das Ausmaß seines Prognosefehlers, sondern vor allem durch das unmittelbare Interesse, das ihm in der Öffentlichkeit entgegengebracht wurde (Woodward (1991)). Ist es vor diesem Hintergrund ausgeschlossen, daß gerade dieses Interesse eine Ursache des Prognosefehlers ist?

Mit anderen Worten: Immobilieneigentümer in den USA, als eine klare Mehrheit der Wähler, könnten womöglich auf das Bekanntwerden von Mankiw/Weil (1989) hin politisch gegengesteuert haben. Ein naheliegender Kandidat einer Intervention, die die Wohnungsnachfrage im Sinne der Wohneigentümer stimuliert hätte, war sicherlich der günstige Zugang breiter Bevölkerungsschichten zu Hypothekarkrediten. (Glaeser und Gottlieb (2010) beobachten allerdings, daß der Beitrag günstiger Kredite zur Erklärung der amerikanischen Immobilienblase nur wenig beisteuert.) Wir lassen hier offen, welche Interventionen amerikanische Wohneigentümer gewählt haben könnten.

Neben dieser Parallele hinsichtlich der Rolle von Wohneigentümern im Antizipieren drohender Immobilienpreis-Rückgänge und im Erzeugen konterkarierender Maßnahmen liegt eine zweite Parallele auf der Hand, zu den Folgen solcher Maßnahmen. Große Wohnungsleerstände finden sich nicht mehr nur in Ostdeutschland, sondern mittlerweile auch in den USA, in Irland oder in Spanien. Konsequenterweise sind auch dort schon erste Stimmen zu vernehmen, die zur „Stabilisierung“ der Immobilienpreise über den Abriß der jetzt leerstehenden Wohnungen aufrufen.¹⁴ Ostdeutschlands Beispiel legt nahe, die Motive solcher Stimmen an denen der Wohneigentümer zu messen.

Literatur

- Aehnelt, R. et al. (2004), Fortschritte und Hemmnisse beim Vollzug des Stadtumbau Ost – Unternehmensumfrage.
Baltagi, B. (2001), *Econometric Analysis of Panel Data*, Wiley.
Becker, G. (1976), *The Economic Approach to Human Behavior*, University of Chicago Press.
Bernt, M. (2002), *Risiken und Nebenwirkungen des Stadtumbau Ost*, UFZ Discussion Paper.

14. Für die USA sind diese Stimmen zitiert in: Glaeser und Gyourko (2008, S. 1). Für Irland s. Irish Independent (2010).

Beggar Thy Neighbour?

- Bernt, M. (2009), Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities, *International Journal of Urban and Regional Research* 33, 754–769.
- Bischoff, O. und W. Maennig (2010a), Rental Housing Market Segmentation in Germany According to Ownership, mimeo.
- Bischoff, O. und W. Maennig (2010b), What Drives Housing Construction in Germany? On the Effects of Owner Occupied House Subsidies, mimeo.
- BMJ (1993), Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen (Altschuldenhilfegesetz).
- BMVBS (2006), Statusbericht der Bundestransferstelle. Stadtumbau Ost: Stand und Perspektiven.
- BMVBS (2007), 5 Jahre Stadtumbau Ost – Eine Zwischenbilanz.
- BMVBS (2010), Ergebnispapier einer Workshopreihe des BMVBS, BBSR und der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Profilierung des Programms Stadtumbau Ost ab 2010.
- Dascher, K. (2005), Zum Abriß des Leerstands, oder: Schilda in ostdeutschen Städten? *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 225, 482–498.
- Dascher, K. (2011a), Shrink to Fit? mimeo.
- Dascher, K. (2011b), Homeowner-Driven Housing Price Bubbles, mimeo.
- Dascher, K. und A. Haupt (2011), The Political Economy of Regional Integration Projects at Borders Where Rich and Poor Meet: Cross-Border Shopping and Community Sorting, *Journal of Urban Economics* 69, 148–164.
- Deutscher, Bundestag (2009), Programm Stadtumbau Ost. Fortsetzung eines Erfolgsprogramms. Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- Expertenkommission, Wohnungspolitik (1995), Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Tübingen: Mohr.
- Fischel, W. (2001), *The Homevoter Hypothesis*, Cambridge: Harvard University Press.
- Franz, P. (2001), Leerstände in ostdeutschen Städten: Keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem, *Wirtschaft im Wandel* 2, 27–34.
- Franz, P. (2004), Wechselwirkungen zwischen Bevölkerungsrückgang und regionaler Ökonomie - Konsequenzen für den Stadtumbauprozess, *vhw Forum Wohneigentum* 2, 84–88.
- Friedman, M. (1966), *The Methodology of Positive Economics*, Essays In Positive Economics, University of Chicago Press: 3–16.
- Friesecke, F. et al. (2010), Stadtumbau Ost. Ein Leitfaden, vhw-Verlag.
- Fuchs-Schündeln, N. und M. Schündeln (2009), Who Stays, Who Goes, Who Returns? East-West Migration within Germany since Reunification, *Economics of Transition* 17, 703–738.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (2003), Ohne Stadtumbau Ost kann der weitere Aufbau Ost nicht gelingen. Forderungen und Vorschläge des GdW zur Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (2009), Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2009/2010. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW.
- Glaeser, E. und D. diPasquale (1999), Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens? *Journal of Urban Economics* 45, 354–384.
- Glaeser, E. und J. Gottlieb (2010), Can Cheap Credit Explain the Housing Boom? mimeo.
- Glaeser, E. und J. Gyourko (2008), The Case Against Housing Price Supports, *Economists' Voice*.
- Glaeser, E. und B. Ward (2009), The Causes and Consequences of Land Use Regulation: Evidence from Greater Boston, *Journal of Urban Economics* 65, 265–278.

- Hamilton, B. (1978), Zoning and the Exercise of Monopoly Power, *Journal of Urban Economics* 5, 116–130.
- Hannemann, Ch. (2002), Schrumpfende Städte: Überlegungen zur Konjunktur einer vernachlässigten Entwicklungsoption für Städte, *vhw FW* 6, 292–296.
- Hirte, G. (2006), Ghettoisierung in Dresden?, *Der Neue Kämmerer* 2, S. 3.
- Hunt, J. (2006), Staunching Emigration from East Germany: Age and the Determinants of Migration, *Journal of the European Economic Association* 4, 1014–1037.
- Independent, Irish (2010), NAMA to Demolish Developments that Will Never Be Viable, Ausgabe vom 16. März 2010.
- Kabisch, S., M. Bernt und S. Peter (2004), Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen: Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kommission (2000), Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern.
- Liebmann, H. und M. Karsten (2009), Stadtumbau West und Stadtumbau Ost: Geschwister mit Eigenarten und Gemeinsamkeiten, *Informationen zur Raumentwicklung* 7, 457–468.
- Liebmann, H. und Ch. Haller (2002), Wachsende Leerstände in ostdeutschen Großsiedlungen, in: K.-D. Keim (Hrsg.), *Regenerierung schrumpfender Städte. Zur Umbaudebatte in Ostdeutschland*. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung: 97–124
- Maennig, W. und M. Ottmann (2010), Perspektiven des deutschen Immobilienmarkts und wirtschaftspolitische Herausforderungen, in diesem Heft.
- Mankiw, N. und D. Weil (1989), The Baby Boom, the Baby Bust, and the Housing Market, *Regional Science and Urban Economics* 19, 235–258.
- Michelsen, C. (2010), Im Fokus: Der lange Weg zur Energieeffizienz von Immobilien. Ergebnisse des Ista IWH-Energieeffizienzindex, in: *Wirtschaft im Wandel* 3, S. 136–141.
- Olson, M. (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
- Reich, H. (2000), Ein Schritt voran, *KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik* 17, 4–11.
- Roback, J. (1982), Wages, Rents, and the Quality of Life, *Journal of Political Economy* 90, 1257–1278.
- Sinn, H.-W. und G. Sinn (2002), *Kaltstart*, Tübingen: Mohr.
- Sächsische, Aufbaubank (2008), *Wohnungsbaumonitoring 2008*.
- Wildasin, D. (1986), *Urban Public Finance*, Chur.
- Woodward, S. (1991), Economists' Prejudices: Why the Mankiw-Weil Story is not Credible, *Regional Science and Urban Economics* 21, 531–537.

Abstract: *A large literature emphasizes the virtues of home ownership. This article illustrates that homeowners' influence need not always be benign. Taking a first look at large vacant housing in East Germany, the article in part attributes vacant housing and its demolition to homeowners' interest in keeping real estate prices up.*