

## **Inhaltsübersicht**

|   |  |     |
|---|--|-----|
| 1 | Einleitung   | 1   |
| 2 | Räumliche Arbeitskräftemobilität im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang - Formen, Bedeutung, Erklärungsansätze     | 6   |
| 3 | Notwendigkeit, Ziele und Instrumente sozialer Wohnungspolitik  | 59  |
| 4 | Direkte Effekte der sozialen Wohnungspolitik auf das individuelle Mobilitätskalkül der Begünstigten                | 106 |
| 5 | Empirische Analyse des direkten Einflusses der sozialen Wohnungspolitik auf das berufsbedingte Mobilitätsverhalten | 193 |
| 6 | Indirekte Effekte der sozialen Wohnungspolitik auf die Mobilitätsbedingungen aller Wohnungsnutzer                  | 220 |
| 7 | Ausgestaltung einer mobilitätsneutralen sozialen Wohnungspolitik   | 237 |
| 8 | Fazit  | 256 |
|   | Literaturverzeichnis   | 261 |

## Inhaltsverzeichnis

|   |          |
|---|----------|
| Abbildungsverzeichnis   | XIII     |
| Tabellenverzeichnis   | XV       |
| Abkürzungsverzeichnis   | XVI      |
| Symbolverzeichnis   | XVII     |
| <b>1 Einleitung</b>   | <b>1</b> |
| <b>2 Räumliche Arbeitskräftemobilität im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang - Formen, Bedeutung, Erklärungsansätze</b> | <b>6</b> |
| 2.1 Migration und Pendeln als Formen räumlicher Arbeitskräftemobilität  | 6        |
| 2.2 Räumliche Arbeitskräftemobilität in Deutschland - Wandel der Mobilitätsformen                                       | 10       |
| 2.3 Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Arbeitskräftemobilität  | 16       |
| 2.3.1 Faktormobilität als Voraussetzung für strukturelle Anpassungsprozesse   | 17       |
| 2.3.2 Vermeidung struktureller Arbeitslosigkeit   | 21       |
| 2.3.2.1 Ausprägungen und Messung struktureller Arbeitslosigkeit   | 21       |
| 2.3.2.2 Ausmaß und Entwicklung struktureller Arbeitslosigkeit in Deutschland  | 23       |
| 2.3.3 Förderung der Realkapitalmobilität - Ersatz für Arbeitskräftemobilität?   | 25       |
| 2.3.4 Fernpendeln - Ersatz für berufsbedingte Migration?  | 29       |
| 2.4 Theoretische Erklärungsansätze räumlicher Arbeitskräftemobilität  | 31       |
| 2.4.1 Mikroökonomische Ansätze zur Erklärung von Migration  | 32       |
| 2.4.1.1 Humankapitalansätze   | 32       |
| 2.4.1.2 Lebenszyklusansätze   | 34       |
| 2.4.1.3 Nachfrageorientierte Ansätze  | 35       |
| 2.4.1.4 Constraints-Modelle   | 36       |
| 2.4.1.5 Kosten-Nutzen-Kalkül berufsbedingter Migration  | 36       |
| 2.4.2 Ansätze zur Erklärung berufsbedingter Fernpendelwanderungen   | 38       |
| 2.4.2.1 Aktionsräumlicher Ansatz  | 38       |
| 2.4.2.2 Kosten-Nutzen-Kalkül zum Fernpendeln  | 39       |
| 2.4.3 Entscheidungskalkül Migration versus Fernpendeln  | 41       |
| 2.4.4 Selektivität der Mobilitätsentscheidung   | 43       |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 2.5      | Ursachen der Mobilitätsentwicklung in Deutschland                       | 51        |
| 2.5.1    | Entwicklung der Haushalts- und Erwerbsstrukturen                        | 51        |
| 2.5.2    | Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt                                  | 52        |
| 2.5.3    | Rahmenbedingungen im Verkehrssektor                                     | 56        |
| 2.5.4    | Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt                                 | 57        |
| <b>3</b> | <b>Notwendigkeit, Ziele und Instrumente sozialer Wohnungspolitik</b>    | <b>59</b> |
| 3.1      | Legitimation staatlicher Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt                | 59        |
| 3.1.1    | Staatliche Interventionen nach dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft | 59        |
| 3.1.2    | Besonderheiten des Gutes Wohnung und des Wohnungsmarktes                | 61        |
| 3.1.3    | Allokationspolitische Begründungen                                      | 63        |
| 3.1.4    | Sozial motivierte Begründungen  | 67        |
| 3.1.4.1  | Verteilungsproblem  | 67        |
| 3.1.4.2  | Zugangsproblem  | 68        |
| 3.1.4.3  | Mieterschutz  | 69        |
| 3.1.4.4  | Regionale Unterschiede der Wohnkosten                                   | 70        |
| 3.1.5    | Normative Ziele und Anforderungen für eine soziale Wohnungspolitik      | 73        |
| 3.2      | Tatsächliche Ziele der sozialen Wohnungspolitik in Deutschland          | 77        |
| 3.2.1    | Soziale Absicherung des Wohnens   | 78        |
| 3.2.2    | Instrumentalisierung für vermögens- und konjunkturpolitische Ziele      | 80        |
| 3.3      | Instrumente der sozialen Wohnungspolitik                                | 83        |
| 3.3.1    | Wohngeld  | 83        |
| 3.3.1.1  | Ausgestaltung und Wirkungsweise   | 83        |
| 3.3.1.2  | Grundlegende Beurteilung  | 85        |
| 3.3.2    | Sozialer Wohnungsbau  | 87        |
| 3.3.2.1  | Ausgestaltung und Wirkungsweise   | 87        |
| 3.3.2.2  | Grundlegende Beurteilung  | 90        |
| 3.3.3    | Erwerb von Belegungsrechten aus dem Wohnungsbestand                     | 93        |
| 3.3.4    | Mietrecht   | 94        |
| 3.3.4.1  | Ausgestaltung und Wirkungsweise   | 94        |
| 3.3.4.2  | Grundlegende Beurteilung  | 97        |
| 3.3.5    | Wohneigentumsförderung  | 99        |
| 3.3.5.1  | Ausgestaltung und Wirkungsweise   | 99        |
| 3.3.5.2  | Grundlegende Beurteilung  | 102       |
| 3.3.6    | Zusammenfassende Beurteilung des Instrumentariums                       | 105       |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>4</b> | <b>Direkte Effekte der sozialen Wohnungspolitik auf das individuelle Mobilitätskalkül der Begünstigten</b> | <b>106</b> |
| 4.1      | Methodik   | 106        |
| 4.1.1    | Spezifizierung des individuellen Kosten-Nutzen-Kalküls   | 106        |
| 4.1.2    | Mobilitätsrelevante Merkmale der betroffenen Wohnungsnutzer  | 110        |
| 4.2      | Mietrecht  | 113        |
| 4.2.1    | Grundsätzliche Wirkungsmechanismen   | 113        |
| 4.2.1.1  | Doppelmietbelastungen und Transaktionskosten als Resultat gesetzlicher Kündigungsfristen                   | 113        |
| 4.2.1.2  | Wohnkostenanstiege infolge Mietpreisspaltung   | 113        |
| 4.2.2    | Quantifizierung der Mietpreisspaltung  | 117        |
| 4.2.3    | Weitere Erklärungsansätze für eine Mietpreisspaltung   | 123        |
| 4.2.4    | Mietsetzungsverhalten in Deutschland   | 125        |
| 4.2.5    | Zusammenfassende Beurteilung   | 128        |
| 4.3      | Sozialer Mietwohnungsbau   | 131        |
| 4.3.1    | Grundsätzliche Wirkungsmechanismen   | 131        |
| 4.3.2    | Mietvorteile infolge Marktspaltung   | 132        |
| 4.3.2.1  | Quantifizierung der Mietvorteile und Analyse der Bewohnerstruktur  | 132        |
| 4.3.2.2  | Ableitung migrationsrelevanter Mietvorteile  | 135        |
| 4.3.2.3  | Entwicklung der Mietvorteile im Zeitablauf   | 137        |
| 4.3.2.4  | Berücksichtigung der Fehlbelegungsabgabe   | 140        |
| 4.3.3    | Determinanten und Ausmaß migrationsvertueuernder Wohnkostenanstiege  | 142        |
| 4.3.3.1  | Grundlegende Bestimmungsgrößen   | 142        |
| 4.3.3.2  | Individuelle Bedürftigkeit am Zielort der Migration  | 144        |
| 4.3.3.3  | Sozialwohnungsangebot und -nachfrage am Zielort der Migration  | 147        |
| 4.3.3.4  | Situation am freien Wohnungsmarkt des Zielortes  | 148        |
| 4.3.4    | Zusammenfassende Beurteilung   | 150        |
| 4.4      | Wohngeld   | 152        |
| 4.4.1    | Grundsätzliche Wirkungsmechanismen   | 152        |
| 4.4.2    | Tarifliche Wohngeldausgestaltung als Ansatzpunkt der Analyse   | 153        |
| 4.4.2.1  | Tabellenwohngeld   | 153        |
| 4.4.2.2  | Pauschalisiertes Wohngeld  | 156        |
| 4.4.3    | Abfederung von Wohnkostenunterschieden durch räumlich mobile Transfers                                     | 157        |
| 4.4.3.1  | Objektbezogene Differenzierung der Miethöchstbeträge als Hemmnis der räumlichen Übertragbarkeit            | 157        |
| 4.4.3.2  | Anpassung der Transfers an die individuelle Wohnkostenbelastung  | 158        |
| 4.4.4    | Bedeutung negativer Arbeits- bzw. Mobilitätsanreize  | 162        |
| 4.4.5    | Zusammenfassende Beurteilung   | 164        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 4.5       | Wohneigentumsförderung  | 167        |
| 4.5.1     | Grundsätzliche Wirkungsmechanismen auf das Besitzwahl- und Mobilitätskalkül   | 167        |
| 4.5.1.1   | Beeinflussung der Besitzwahl zugunsten des immobilien Wohneigentums   | 167        |
| 4.5.1.2   | Einfluss auf das individuelle Mobilitätskalkül  | 170        |
| 4.5.2     | Eigentumsspezifische Migrationsmehrkosten infolge eines förderinduzierten Besitzwechsels                                  | 174        |
| 4.5.2.1   | Nichtmonetäre Kosten durch den Verlust der lokalen Bindung  | 174        |
| 4.5.2.2   | Marktbedingte Transaktionskosten  | 174        |
| 4.5.2.2.1 | Suche nach Marktpartnern und Abbau von Qualitätsunsicherheit  | 175        |
| 4.5.2.2.2 | Vertragliche Realisierung   | 179        |
| 4.5.2.3   | Staatlich begründete Transaktionskosten   | 180        |
| 4.5.3     | Ausgestaltungsbedingte Migrationsmehrkosten für alle Begünstigten   | 183        |
| 4.5.3.1   | Eigenheimzulage   | 183        |
| 4.5.3.2   | Wohneigentumsförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus  | 185        |
| 4.5.4     | Kosten alternativer Strategien des Wohnungswechsels   | 187        |
| 4.5.5     | Zusammenfassende Beurteilung  | 190        |
| <b>5</b>  | <b>Empirische Analyse des direkten Einflusses der sozialen Wohnungspolitik auf das berufsbedingte Mobilitätsverhalten</b> | <b>193</b> |
| 5.1       | Hypothesen  | 193        |
| 5.2       | Datenbasis  | 197        |
| 5.2.1     | Grundzüge des SOEP  | 197        |
| 5.2.2     | Ableitung der relevanten Variablen  | 198        |
| 5.2.3     | Selektivität räumlicher Mobilität im Überblick  | 201        |
| 5.3       | Probit-Modelle berufsbedingter Mobilität  | 204        |
| 5.3.1     | Methodik  | 204        |
| 5.3.2     | Probit-Modell berufsbedingter Migration   | 207        |
| 5.3.3     | Probit-Modelle zum Fernpendeln  | 209        |
| 5.3.3.1   | Pendeln über 50 Kilometer Distanz   | 209        |
| 5.3.3.2   | Pendeln über 35 Kilometer Distanz   | 212        |
| 5.4       | Interpretation der Ergebnisse   | 214        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>6</b> | <b>Indirekte Effekte der sozialen Wohnungspolitik auf die Mobilitätsbedingungen aller Wohnungsnutzer</b> | <b>220</b> |
| 6.1      | Einfluss auf das Wohnungsangebot als Wirkungsmechanismus   | 220        |
| 6.2      | Determinanten von Wohnungsangebot und Wohnkosten   | 221        |
| 6.3      | Wirkungen der wohnungspolitischen Instrumente auf das Wohnungsangebot                                    | 224        |
| 6.3.1    | Mietrecht  | 224        |
| 6.3.2    | Sozialer Mietwohnungsbau   | 228        |
| 6.3.3    | Erwerb von Belegungsrechten aus dem Wohnungsbestand  | 231        |
| 6.3.4    | Wohngeld   | 233        |
| 6.3.5    | Wohneigentumsförderung   | 234        |
| <b>7</b> | <b>Ausgestaltung einer mobilitätsneutralen sozialen Wohnungspolitik</b>                                  | <b>237</b> |
| 7.1      | Zusammenfassung der mobilitätsrelevanten Mechanismen   | 237        |
| 7.2      | Neuausrichtung des Gesamtsystems und marktkonforme Ausgestaltung   | 239        |
| 7.2.1    | Mietrecht  | 240        |
| 7.2.2    | Wohngeld   | 242        |
| 7.2.3    | Erwerb von Belegungsrechten aus Bestand und Neubau   | 245        |
| 7.2.3.1  | Vorteile einer Bestandslösung des Zugangsproblems  | 245        |
| 7.2.3.2  | Ausgestaltung der Maßnahmen  | 247        |
| 7.2.3.3  | Vorteile der modifizierten Ausgestaltung   | 249        |
| 7.2.4    | Subjektorientierte Eigenheimzulage   | 251        |
| 7.2.4.1  | Wohneigentumsförderung als ein Element der Vermögenspolitik  | 251        |
| 7.2.4.2  | Ausgestaltung und Bewertung  | 252        |
| <b>8</b> | <b>Fazit</b>   | <b>256</b> |
|          | Literaturverzeichnis   | 261        |

## Abbildungsverzeichnis

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| Abb. 1  | Systematisierung arbeitsplatzmotivierter und wohnwertorientierter Mobilität  | 8   |
| Abb. 2  | Bundesländerüberschreitende Wanderungen (je 100 Haushalte) 1961 bis 1998   | 11  |
| Abb. 3  | Richtung und Ausmaß bundesländerüberschreitender Wanderungen 1998  | 13  |
| Abb. 4  | Anteil der Fernpendler an allen Erwerbstätigen (in Prozent) 1980 bis 1997  | 14  |
| Abb. 5  | Abwägung der Alternativen bei einem räumlich entfernten Jobangebot   | 41  |
| Abb. 6  | Migrations- und Pendelgewinn in Abhängigkeit von der individuellen Resterwerbsdauer  | 45  |
| Abb. 7  | Mietbelastungsquote (in Prozent) von Hauptmieter-Haushalten in Westdeutschland 1997 nach Einkommensquintilen                         | 68  |
| Abb. 8  | Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau von 1975 bis 1998 (in Tsd.)  | 89  |
| Abb. 9  | Mietverlauf unter mietrechtlichen Beschränkungen   | 115 |
| Abb. 10 | Neu- und Altvertragsmiete sowie Mietpreisspaltung bei Alt- und Neubauwohnungen 1980 bis 1997 in Westdeutschland (DM/qm)              | 120 |
| Abb. 11 | Mietpreisspaltung in Prozent der Altvertragsmiete von 1980 bis 1997 in Westdeutschland   | 121 |
| Abb. 12 | Neuvertrags- und Kostenmieten sowie Mietvorteile von Sozialwohnungen (1. Förderungsweg) von 1980 bis 1997 in Westdeutschland (DM/qm) | 138 |
| Abb. 13 | Effekte der Fehlbelegungsabgabe auf die Nettomietvorteile (DM/qm) in NRW und Bayern  | 141 |
| Abb. 14 | Durchschnittlicher Erwartungswert des Wohnkostenanstiegs (DM/qm) für weiterhin Sozialwohnungsberechtigte und Fehlbeleger 1997        | 145 |
| Abb. 15 | Schematisierter Zusammenhang zwischen erwartetem Wohnkostenanstieg und individuellem Einkommen                                       | 147 |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| Abb. 16 | Tariflicher Zusammenhang zwischen Miete und Tabellenwohngeld für alternative Mietenstufen und Familieneinkommen  | 153 |
| Abb. 17 | Effekte der Wohneigentumsförderung auf die Kostenkomponenten des Migrationskalküls eines Begünstigten  | 173 |
| Abb. 18 | Eigentumsspezifische Transaktionskosten des Wohnungswechsels (in Prozent des Kaufpreises und in DM) beim gleichzeitigen Kauf und Verkauf von selbstgenutztem Wohneigentum im Wert von jeweils 400.000 DM | 182 |
| Abb. 19 | Kosten alternativer Strategien des Wohnungswechsels eines durch die Eigenheimzulage begünstigten Haushaltes  | 188 |

## Tabellenverzeichnis

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| Tab. 1  | Haushaltsstruktur von Eigentümern, Mietern, Sozialmietern und Wohngeldempfängern 1997 in Westdeutschland (in Prozent)   | 111 |
| Tab. 2  | Neu- und Altvertragsmiete sowie Mietpreisspaltung bei Alt- und Neubauwohnungen 1993 in Westdeutschland (DM/qm)  | 119 |
| Tab. 3  | Mietvorteile und Fehlbelegungsquote (1. Förderungsweg) sowie Repräsentanz unterschiedlicher Haushaltstypen im Sozialwohnungsbestand (Westdeutschland 1993)        | 134 |
| Tab. 4  | Determinanten des erwarteten Wohnkostenanstiegs ( $\Delta WK^e$ ) für Sozialwohnungsberechtigte in den Jahren 1987, 1992 und 1997                                 | 149 |
| Tab. 5  | Vergleich der Abgrenzungskriterien der Mietenstufen mit dem regionalen Multiplikator zur Ermittlung der Miethöchstbeträge   | 155 |
| Tab. 6  | Mietobergrenze (MOG), tatsächlich gezahlte Mieten und Neuvertragsmieten (DM/qm) von Tabellenwohngeldempfängern in Westdeutschland 1991 und 1996 nach Mietenstufen | 159 |
| Tab. 7  | Berufsbedingte Migrations- und Fernpendelraten westdeutscher Erwerbsspersonen (in Prozent) differenziert nach individuellen Merkmalen                             | 202 |
| Tab. 8  | Probit-Modell zur Erklärung berufsbedingter Migration   | 208 |
| Tab. 9  | Probit-Modell zur Erklärung berufsbedingten Fernpendelns (über 50 Kilometer)  | 210 |
| Tab. 10 | Probit-Modell zur Erklärung berufsbedingten Fernpendelns (über 35 Kilometer)  | 213 |
| Tab. 11 | Wirkungsrichtung mobilitätserklärender Variablen  | 214 |