



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
05/2022

Evaluierung des Baukindergeldes

Autorinnen und Autoren

Ines Weber
Dr. Philipp Deschermeier
Martin Vaché



Evaluierung des Baukindergeldes

Das Projekt des Forschungsprogramms „KfW-Förderprogramme“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat WB 12 „Wohnen und Gesellschaft“
Iris Ammann
iris.ammann@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Referat SW II 2
Barbara Crome
barbara.crome@bmi.bund.de

Auftragnehmer

Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Darmstadt
Ines Weber
Dr. Philipp Deschermeier
Martin Vaché

Stand

Dezember 2021

Bildnachweis

Titelbild: Iris Ammann

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.):
Evaluierung des Baukindergeldes. BBSR-Online-Publikation 05/2022, Bonn, Februar 2022.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
Executive summary	6
1 Einleitung	10
1.1 Ausgangslage	10
1.2 Ziele und Aufbau der Studie	12
2 Entwicklung und Bedeutung von Wohneigentum in Deutschland	14
2.1 Wohnungsmarkt: Entwicklung und Bedeutung für die Wohneigentumsbildung	14
2.2 Bedeutung der Wohneigentumsbildung	18
2.3 Wohneigentum in Deutschland: ein Überblick	19
2.4 Wohneigentumsbildung	26
2.5 Bedeutung von Erbschaften für die Wohneigentumsbildung	31
2.6 Förderung von Wohneigentum in Deutschland	33
2.7 Wohneigentumsbildung und Förderung von Wohneigentum in der EU	37
2.8 Zusammenfassung	42
3 Evaluation Baukindergeld	44
3.1 Datenbasis: KfW Datensatz und Befragung der Baukindergeldempfänger	45
3.2 Relevanz als Kriterium der Evaluation	46
3.3 Effektivität des Programms	53
3.4 Impact	86
3.5 Nachhaltigkeit der Förderung	94
3.6 Zusammenfassung	97
4 Ausblick und Empfehlungen	102
4.1 Ausblick: Einfluss der Corona-Pandemie auf die Bedeutung von selbstgenutztem Wohneigentum und dessen Förderung	102
4.2 Empfehlungen zur Förderung der Wohneigentumsbildung	104
5 Literaturverzeichnis	107
Anhang A: Anhänge zu Kapitel 2	114
A.1 Entwicklung der Haus- und Baulandpreise	114
A.2 Quellen- und Methodendiskussion	114
A.3 Zusammenwirken der Förderprogramme einzelner Länder mit dem Baukindergeld	115
A.4 Förderangebote der Länder	117
Anhang B: Anhänge zu Kapitel 3	126
B.1 KfW Datensatz: Plausibilisierung	126
B.2 Befragung: Rücklauf	126
B.3 Befragung: Plausibilisierung	127

B.4 Befragung: Gewichtung	128
B.5 Inanspruchnahme des Baukindergeldes.....	130
B.6 Ergänzende Auswertungen der Befragung	131
B.7 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.....	135

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Wohneigentumsquoten 2018 nach Altersgruppe und monatlichem Haushaltsnettoeinkommen	23
Tabelle 2 Anzahl der Auszahlungsbestätigungen und Fördervolumen in Mio. Euro zwischen dem 18.09.2018 und dem 31.08.2020.....	47
Tabelle 3 Verteilung des zu versteuernden Einkommens der Baukindergeldempfänger in Euro nach Kinderzahl	56
Tabelle 4 Zu versteuerndes Einkommen der Baukindergeldempfänger in Euro: Vergleich zwischen Neubau und gebrauchter Immobilie und Ländertyp	57
Tabelle 5 Wohnort vor und nach dem Ersterwerb – Wechsel zwischen Regionstypen.....	59
Tabelle 6 Erworbene Objekttypen: Vergleich von Ersterwerbern ohne Baukindergeldförderung und Baukindergeldempfängern	61
Tabelle 7 Übersicht über die Kosten des Eigentümererwerbs	69
Tabelle 8 Auswirkungen der im Rahmen der Wohneigentumsbildung mit dem Baukindergeld erfolgten Investitionen und des Fördervolumens auf die Bruttowertschöpfung (jeweils in Mio. Euro)	88
Tabelle 9 Auswirkungen der im Rahmen der Wohneigentumsbildung mit dem Baukindergeld erfolgten Investitionen auf die Beschäftigung (in Personenjahren je 1.000)	88
Tabelle 10 Auswirkungen der im Rahmen der Wohneigentumsbildung mit dem Baukindergeld erfolgten Investitionen auf die Staatseinnahmen (in Mio. Euro).....	90

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Entwicklung der Effektivzinssätze von Wohnungsbaukrediten an private Haushalte nach anfänglicher Zinsbindung für die Jahre 2003 bis 2020	14
Abbildung 2 Entwicklung der Bevölkerung und der Haushalte in Deutschland für die Jahre 2011 bis 2019 (2011=100)	15
Abbildung 3 Vergleich zwischen der Entwicklung der genehmigten und fertiggestellten Wohnungen und dem Wanderungssaldo in Deutschland seit 1965	16
Abbildung 4 Kaufpreisniveau für gebrauchte Häuser in Euro/m ² in 2018.....	17
Abbildung 5 Entwicklung der Wohneigentumsquote zwischen 1990 und 2017	20
Abbildung 6 Entwicklung der Wohneigentumsquote nach Bundesländern für 1998, 2006, 2014 und 2018.....	21
Abbildung 7 Wohneigentumsquote 2018 für Haushaltstypen differenziert nach Regionstypen	22
Abbildung 8 Entwicklung der Wohneigentumsquote nach Altersgruppe des Haushaltsvorstands.....	22
Abbildung 9 Entwicklung der Wohneigentumsquote nach Quartilen des Nettoäquivalenzeinkommens	24
Abbildung 10 Wohneigentumsquote nach Haushaltstyp und regionalem Kaufpreisniveau für gebrauchte Häuser 2018.	24
Abbildung 11 Durchschnittliches Alter des Hauptverdieners bei Ersterwerberhaushalten mit Kindern	27
Abbildung 12 Alter des Haupteinkommensbezieher bei Familienhaushalten mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später nach regionalem Kaufpreisniveau (gebrauchte Häuser).....	28
Abbildung 13 Familienhaushalte mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später nach der Zahl der Kinder und Regionstypen	28
Abbildung 14 Familienhaushalte mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später nach Alter der Kinder und Regionstypen	29

Abbildung 15 Einkommensverteilung der Familienhaushalte mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später nach regionalem Kaufpreisniveau (gebrauchte Häuser).....	29
Abbildung 16 Anteile der Familienhaushalte mit minderjährigen Kindern und Umzug ins Eigentum 2015 oder später.....	30
Abbildung 17 Familienhaushalte mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später nach Regionstypen.....	30
Abbildung 18 Familienhaushalte mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später nach Kaufpreisklassen.....	31
Abbildung 19 Familienhaushalte mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später: Medianwohnflächen in Einfamilienhäusern als Neubau/Bestandsgebäude nach regionalem Kaufpreisniveau.....	31
Abbildung 20 Zusammenwirken der Förderprogramme einzelner Länder mit dem Baukindergeld.....	37
Abbildung 21 Wohneigentumsquoten in der EU 27 u. Vereinigtes Königreich.....	38
Abbildung 22 Ländergruppenspezifische Finanzierungsstrukturen in der EU.....	40
Abbildung 23 Kreditvergabe und Zinsbindungsfristen in der EU.....	41
Abbildung 24 Anteil der Baukindergeldhaushalte an der Anzahl der Haushalte und Anzahl der Familien nach Bundesländern.....	48
Abbildung 25 Anzahl der Antragsbestätigungen je 1.000 Haushalte mit minderjährigen Kind(ern).....	49
Abbildung 26 Anteil der Baukindergeldhaushalte pro Bundesland im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und Wohneigentumsquote von Familien im Vergleich zum Bundesdurchschnitt.....	50
Abbildung 27 Inanspruchnahme des Baukindergeldes nach Kaufpreisklassen für gebrauchte Häuser.....	51
Abbildung 28 Verteilung der Baukindergeldempfänger nach Regionstypen.....	51
Abbildung 29 Verteilung der Baukindergeldempfänger nach Entwicklungstyp.....	52
Abbildung 30 Wohnsituation von Familien vor dem Ersterwerb.....	53
Abbildung 31 Anzahl der Kinder im Haushalt mit Kindern: Vergleich zwischen Haushalten ohne Baukindergeldförderung und Baukindergeldhaushalten.....	54
Abbildung 32 Alter der Kinder im Haushalt: Vergleich zwischen Haushalten ohne Baukindergeldförderung und Baukindergeldhaushalten.....	55
Abbildung 33 Verteilung des zu versteuernden Haushaltseinkommens der Baukindergeldempfänger.....	56
Abbildung 34 Vergleich der Bildungsabschlüsse zwischen Haushalten ohne Baukindergeldförderung und Baukindergeldhaushalten.....	58
Abbildung 35 Wohnort vor und nach dem Ersterwerb.....	59
Abbildung 36 Verkehrsmittel für den Weg zur Arbeit – vor dem Umzug und zum Befragungszeitpunkt.....	60
Abbildung 37 Anteil der Neubauten an der Summe der Baukindergeldzusagen im Zeitvergleich.....	61
Abbildung 38 Erwerbsweg bei Neubau.....	62
Abbildung 39 Gebäudetyp und -alter der Baukindergeldhaushalte (2018 – 2020) differenziert nach Regionstyp.....	62
Abbildung 40 Bewohnter Gebäudetyp und -alter der Baukindergeldhaushalte (2018 – 2020) differenziert nach Entwicklungstyp.....	63
Abbildung 41 Verteilung der Gebäudetypen für Ländergruppen (oben) und Regionstypen (unten).....	64
Abbildung 42 Verteilung der Gebäudetypen nach Kaufpreisklassen für gebrauchte Häuser.....	65
Abbildung 43 Verteilung der Baualtersklassen: Vergleich zwischen Baukindergeldempfängern und Familien ohne Baukindergeld.....	65
Abbildung 44 Motive für den Gebraucherwerb.....	66
Abbildung 45 Motive für den Erwerb bzw. Bau eines Neubaus.....	67
Abbildung 46 Durchschnittliche Wohnfläche in m ² von Familien mit Kindern und Umzug ins Eigentum.....	67
Abbildung 47 Gesamtwert der Immobilie in Tausend Euro nach Regionstypen.....	70
Abbildung 48 Gesamtwert der Immobilie in Euro pro Quadratmeter Wohnfläche nach Regionstypen.....	70

Abbildung 49 Ansparzeit für die Immobilienfinanzierung nach Gesamtwert der Immobilie	71
Abbildung 50 Sparrate für die Immobilienfinanzierung nach Gesamtwert der Immobilie	72
Abbildung 51 Genutzte Spar- bzw. Geldanlageformen für den Wohneigentumserwerb.....	72
Abbildung 52 Kapitalstruktur von Baukindergeldempfängern mit Fremdfinanzierung	73
Abbildung 53 Verteilung des Eigenkapitals inkl. Erwerbsnebenkosten	74
Abbildung 54 Eigenkapitalzusammensetzung nach Einkommensquartilen	75
Abbildung 55 Fremdkapitalzusammensetzung nach Einkommensquartilen	76
Abbildung 56 Kreditbelastung von Baukindergeldempfängern und Ersterwerbern ohne Baukindergeld nach Regionstypen und Einkommensquartilen	79
Abbildung 57 Einsatzzweck des Baukindergeldes	81
Abbildung 58 Einsatzzweck des Baukindergeldes: Zusammengefasste Freitextnennungen.....	82
Abbildung 59 Auswirkung des Baukindergeldes auf die Bau- bzw. Kaufentscheidung differenziert nach Einkommensquartilen	83
Abbildung 60 Auswirkungen der Nichtverfügbarkeit von Baukindergeld auf die Bau- bzw. Kaufentscheidung differenziert nach Gebrauchtimmoblie und Neubau.....	83
Abbildung 61 Auswirkung des Baukindergeldes auf die Bau- bzw. Kaufentscheidung differenziert nach Förderjahrgängen	93
Abbildung 62 Ist ein Auszug aus der Immobilie in den kommenden 10 Jahren vorstellbar?	95
Abbildung 63 Corona-Pandemie – Schwierigkeiten oder Sorgen im Hinblick auf die Fremdfinanzierung.....	102

Kurzfassung

Anlass und Forschungsfragen

Die Bezahlbarkeit von Wohnraum ist angesichts steigender Mieten und Immobilienpreise in den vergangenen Jahren vermehrt in den Fokus geraten. Um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, stellt die Stärkung der Wohneigentumsbildung insgesamt und insbesondere für Haushalte mit Kindern neben dem Mietwohnungsneubau einen Schwerpunkt der Wohnraumoffensive der Bundesregierung dar. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat fördert den erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum für Familien mit Kindern seit September 2018 mit der Zuschussförderung „Baukindergeld“. Über einen Zeitraum von zehn Jahren erhalten Familien mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren mit 1.200 Euro pro Jahr und Kind. Unterstützt werden Familien mit einem Kind mit einem zu versteuernden Haushaltseinkommen von bis zu 90.000 Euro pro Jahr sowie 15.000 Euro für jedes weitere Kind. Für die Investitionszuschüsse stellte der Bund Fördermittel in Höhe von 9,9 Mrd. Euro bereit.

Mit der vorliegenden Studie wird das Baukindergeld für den Zeitraum von 2018 bis August 2020 evaluiert. Im Vordergrund der Evaluation steht die Frage, ob die Förderung das formulierte Ziel, Familien mit Kindern bei der Wohneigentumsbildung zu unterstützen, erreicht. Über diese zentrale Fragestellung hinaus ist die Wirkung der Förderung auf die Wohnungsmärkte von Interesse: kann das Baukindergeld insbesondere in wachsenden Städten und Regionen mit Wohnraummengpässen das Angebot an Wohnraum erweitern? Erhöht das Baukindergeld die Attraktivität des Wohnens in ländlichen Regionen? Setzt das Baukindergeld in strukturschwachen Regionen Impulse für den Wohnungsbestand und belebt dort die Ortskerne?

Untersuchungsmethoden und empirische Grundlagen

Um diese Forschungsfragen zu beantworten, greift die vorliegende Studie auf verschiedene Datengrundlagen und Methoden zurück.

- Die zentrale Datengrundlage stellt eine eigens für die Evaluation durchgeführte Online-Befragung der Baukindergeldempfänger dar. Darin wurden u.a. Informationen zu Motiven und Auslösern des Immobilienerwerbs, Art und Kosten der erworbenen Immobilien sowie Finanzierungsstrukturen für etwa 50.000 Fördermittelempfänger erhoben.
- Eine weitere wichtige Quelle für die Analyse bilden durch die KfW bereitgestellte Mikrodaten der rund 175.000 Haushalte, die sich in dem Zeitraum zwischen September 2018 und August 2020 in der Auszahlungsphase des Baukindergeldes befanden. Neben allgemeinen Angaben zu Auszahlungsbeträgen, Informationen über die Haushalte wie Wohnort, Alter der Zuschussnehmer, Kinderzahl und Alter der Kinder sind darin auch Einkommenshöhen der geförderten Haushalte vor dem Immobilienerwerb enthalten.
- Die kombinierten Informationen aus den Mikrodaten der KfW und der Befragung erlauben eine detaillierte Untersuchung und Charakterisierung der Baukindergeldempfänger. Der Abgleich der Baukindergeldempfänger mit Familien, die ohne das Baukindergeld Wohneigentum bilden, ermöglicht die Bewertung der Relevanz und Effektivität des Programms. Darüber hinaus werden die volkswirtschaftlichen Effekte (Impact) sowie die Nachhaltigkeit der Förderung untersucht.
- Zudem wird der Wohneigentumsmarkt sowie dessen Entwicklung in Deutschland dargestellt und der Bedarf nach einer Wohneigentumsförderung hergeleitet. Dafür werden Wohneigentumsquoten im zeitlichen Verlauf und differenziert nach Region und Kaufpreisniveau sowie sozio-demografische Eigenschaften von Wohnungseigentümern anhand des Sozio-oekonomischen Panels und der Mikrozensus Sondererhebung „Wohnen in Deutschland“ aus dem Jahr 2018 dargestellt. Flankierend erfolgt ein Abriss der Wohneigentumsförderung in Deutschland und in der EU sowie deren Einordnung in die Wohnraumpolitik.
- Neben dem Baukindergeld existieren weitere Programme zur Unterstützung der Wohneigentumsförderung auf Ebene des Bundes, der Länder und Kommunen. Ergebnisse von Internetrecherchen und Interviews

mit Experten der Bausparkassen und Landesförderbanken geben Hinweise darauf, wie sich diese Programme gemeinsam mit dem Baukindergeld auf die Finanzierungsstrukturen der eigentumsbildenden Familien auswirken.

Zentrale Ergebnisse

Die Nachfrage nach dem Baukindergeld ist hoch

Wohneigentum trägt insbesondere bei Familien maßgeblich zur Versorgung mit bedarfs- und präferenzgerechtem Wohnraum bei. Familien mit Kindern haben einen erhöhten Wohnflächenbedarf. Das Angebot im Mietwohnungssegment ist gerade für Familien mit mehreren Kindern häufig knapp. Im Eigentum lassen sich außerdem individuelle Wohnwünsche, wie z. B. der Zugang zu einem Garten bei Häusern, besser erfüllen.

Seit September 2018 konnte das Baukindergeld beantragt werden. Die Nachfrage nach der Förderung ist hoch: allein in dem in der Evaluation betrachteten Zeitraum bis August 2020 erhielten rund 175.000 Familien Baukindergeld. Damit einher ging eine Fördersumme von etwa 3,7 Milliarden Euro. Die Zahl der Baukindergeldfamilien entspricht einem Anteil von 2,1 % an der Gesamtzahl der Familien mit minderjährigen Kindern in Deutschland. Wird berücksichtigt, dass vor Einführung des Baukindergeldes pro Jahr nur ein kleiner Anteil aller Familien mit Kindern ins Wohneigentum umzog (0,5 %), ist der Anteil von ca. 1 % pro Jahr (bzw. 2,1 % im Evaluationszeitraum von 2 Jahren) hoch.

Das Baukindergeld wird regional unterschiedlich stark genutzt

Die Nachfrage nach dem Baukindergeld ist nicht in allen Teilen Deutschlands gleich verteilt. So wird die Förderung gemessen an der Zahl der Familien in den östlichen und nordwestlichen Flächenländern häufiger genutzt. Gleichzeitig ist die Inanspruchnahme in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin sowie in Hessen und Bayern unterdurchschnittlich. Ebenso ist der Anteil an Baukindergeldempfängern an allen Familien in Kernstädten und dicht besiedelten Regionen niedriger, während die Inanspruchnahme im Umland und in ländlichen Regionen überproportional ausfällt.

Die Inanspruchnahme der Förderung ist unabhängig von der Wohneigentumsquote auf Länderebene: So ist die Wohneigentumsquote in Bayern höher als im gesamtdeutschen Durchschnitt, die Inanspruchnahme des Baukindergeldes jedoch niedriger. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Inanspruchnahme höher, während die Wohneigentumsquote unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt liegt. In Berlin hingegen ist sowohl die Wohneigentumsquote als auch die Inanspruchnahme des Baukindergeldes unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt.

Familien mit und ohne Baukindergeld bilden in Regionen mit einem hohen Immobilienkaufpreisniveau seltener Wohneigentum als in Regionen mit einem niedrigen und mittleren Kaufpreisniveau. Die hohen Preise können Familien nicht unbegrenzt durch kleinere Wohnflächen ausgleichen.

Das Baukindergeld erreicht die Zielgruppe Familien mit Kindern und niedrigen bis mittleren Einkommen

Baukindergeldhaushalte haben im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überdurchschnittlich viele (im Mittel 1,7) und junge Kinder (im Mittel 5 Jahre alt). Zuschussnehmer sind im Durchschnitt 36 Jahre alt. 75 % der Empfänger verfügen über ein zu versteuerndes Haushaltseinkommen von bis zu 60.000 Euro. Das durchschnittliche zu versteuernde Haushaltseinkommen liegt mit 45.000 Euro p.a. weit unter den gesetzten Schwellen (90.000 Euro p.a. für Haushalte mit einem Kind) und unter dem Mittelwert für Familien mit Kindern in Deutschland. Auch wenn die mittleren Einkommen deutlich unterhalb des Schwellenwertes des Baukindergeldes liegen, ist dessen Senkung nicht ratsam. Denn dies würde den Erwerb von Wohneigentum in Regionen mit höheren Immobilienkaufpreisniveaus weiter erschweren.

Baukindergeldempfänger sparen länger (8,6 Jahre) mit niedrigeren Sparraten (590 Euro im Monat) als Familien ohne Baukindergeld auf einen Eigentumserwerb. Sie setzen zudem einen vergleichsweise niedrigen Eigenkapitalanteil (19 %) ein. Sowohl die Einkommensverteilung als auch die Finanzierungsstrukturen zeigen, dass die Förderung die anvisierte Zielgruppe von Familien mit niedrigen bis mittleren Einkommen gut erreicht.

Das Baukindergeld sichert tragbare Finanzierungsbelastungen

Ein Anteil von 21 % der Baukindergeldhaushalte konnte aufgrund der Förderung Eigentum bilden, ohne dass die Kreditzahlungen die Belastungsschwelle von 30 % des verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens überschreiten. Das zeigt, dass gerade Schwellenhaushalte von der Förderung profitieren. Insgesamt haben damit rund 70 % der Baukindergeldhaushalte eine Kreditbelastung von unter 30 %.

Die finanzielle Entlastungswirkung fällt dabei in Niedrigpreisregionen höher aus. Die einheitliche Einkommensgrenze bedeutet, dass in Regionen mit einem hohen Einkommensniveau ein geringerer Anteil der Familien antragsberechtigt ist als in Regionen mit einem niedrigen Einkommensniveau. Die Einkommensgrenzen des Baukindergeldes sind zudem angesichts der hohen Immobilienkaufpreinsniveaus im Süden und Süd-Westen relativ betrachtet niedriger als in anderen Landesteilen. Haushalte, die im Süden und Süd-Westen Eigentum bilden, benötigen häufig dafür Einkommen, die über der Einkommensgrenze des Baukindergeldes liegen. In den ostdeutschen Flächenländern hingegen sind die Kaufpreise für Häuser und Einkommen im bundesweiten Vergleich niedriger. Die Einkommensgrenzen des Baukindergeldes sind hier im Verhältnis zum Einkommensniveau höher. Die Entlastungswirkung des Baukindergeldes fällt bei der Finanzierung umso höher aus, je niedriger der Kaufpreis ist. Familien in Regionen mit einem niedrigen Immobilienkaufpreinsniveau erfahren somit eine höhere Entlastung als Baukindergeldempfänger in höherpreisigen Regionen.

Das Baukindergeld reduziert temporäre Zugangsschwierigkeiten

Das Baukindergeld erhöht die Erschwinglichkeit einer Immobilie und reduziert temporäre Zugangsschwierigkeiten, sodass sich Familien den Schritt ins Wohneigentum teilweise früher und mit einer höheren finanziellen Stabilität leisten können. Die Förderung entfaltet damit eine Lenkungswirkung in die wohnungs- und familienpolitisch erwünschte bedarfsgerechte Wohneigentumsbildung. Insbesondere Familien mit mittleren Einkommen können mit Hilfe des Baukindergeldes Wohnraum erwerben, der im Sinne von Qualität, Quantität (Größe/Wohnfläche) und Standort ihren Bedürfnissen entspricht.

Baukindergeldfamilien erwerben überwiegend Häuser

Mit einem Anteil von 51 % wird mit dem Baukindergeld am häufigsten ein Einfamilienhaus erworben oder gebaut. Anteile von jeweils 14 % entfallen auf Reihenhäuser, Doppelhaushälften und Eigentumswohnungen, Zweifamilienhäuser (4 %) und sonstige Gebäude sind vergleichsweise selten. In ländlichen sowie schrumpfenden Regionen werden besonders häufig gebrauchte Immobilien erworben. In wachsenden Städten und Regionen wird das Angebot an Wohnraum dagegen eher durch Neubauten erweitert.

Die Fördermittel werden effizient eingesetzt: die von Baukindergeldfamilien erworbenen oder gebauten Objekte weisen keine größeren Wohnflächen auf als Eigenheime von Familien ohne Baukindergeld. Zudem sind sie im Durchschnitt günstiger.

Länderspezifische Förderprogramme können insbesondere Schwellenhaushalte zusätzlich unterstützen

Das Baukindergeld ist sehr niedrigschwellig ausgestaltet und hat dadurch eine hohe Reichweite. Die länderspezifischen Programme zur Förderung von Wohneigentum stellen häufig Anforderungen an die Immobilie (Neubau, Modernisierung, Wohnfläche) und setzen die Einkommensgrenzen niedriger an. Für Schwellenhaushalte haben diese Programme einen besonderen Stellenwert, nicht zuletzt aufgrund ihrer vorgelagerten Beratungsleistung. Länderspezifische Programme werden mit Ausnahme Bayerns insgesamt seltener als das Baukindergeld in Anspruch genommen, stellen aber eine wichtige Finanzierungssäule dar.

Das Baukindergeld wirkt positiv über den eigentlichen Eigentumserwerb hinaus

Das Baukindergeld entfaltet Effekte, die über die eigentliche Zielsetzung des Förderprogramms hinausgehen:

- Die aus der Wohneigentumsbildung resultierenden Investitionen haben Investitionen in Höhe von etwa 22 Milliarden Euro im Baugewerbe angestoßen. Diese bewirkten eine Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktion im Wert von etwa 38 Milliarden Euro – und damit direkte und indirekte Bruttowertschöpfungseffekte in Höhe von etwa 18 Milliarden Euro. Die Bruttowertschöpfung ist eng mit den Beschäftigungseffekten verknüpft, die wiederum von der Arbeitsproduktivität abhängen. Insgesamt wurden etwa 291.000 Beschäftigungsstellen in Personenjahren zwischen 2018 und 2020 gesichert bzw. neu geschaffen. Aus der Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktion und den Beschäftigungseffekten resultieren Einnahmen für die öffentliche Hand in Höhe von 13 Milliarden Euro über den Evaluationszeitraum. Der fiskalischen Entlastung steht ein Fördervolumen von etwa 3,5 Milliarden Euro gegenüber, die generierten Staatseinnahmen übersteigen somit die vom Bund eingesetzten Mittel. Ein Euro angestoßene Investition generiert etwa 60 Cent Staatseinnahmen, ein Euro Fördermittel generiert etwa 3,7 Euro Staatseinnahmen.
- Von der Förderung geht eine Lenkungswirkung in den preisgünstigen, ländlichen Raum aus. Dort werden vorhandene Immobilien effizient genutzt und teilweise aufgewertet bzw. modernisiert. Das trägt zur Stabilisierung schrumpfender Regionen bei, entlastet gleichzeitig Ballungsgebiete und ist aufgrund der starken Bestandsorientierung auch klima- und ressourcenschonend. Im Umland großer Städte bauen Baukindergeldempfänger besonders häufig neu, sodass hier das Wohnraumangebot bedarfsorientiert ausgeweitet wird.
- Der Erwerb von Wohneigentum löst Umzugsketten und sogenannte Sickereffekte aus: im Rahmen der Eigentumsbildung machen Baukindergeldhaushalte in der Regel eine günstigere Mietwohnung frei. Das Baukindergeld trägt damit zur Entstehung langer (ein Umzug löst mehrere Umzüge aus) und tendenziell aufwärtsgerichteter (durch den Bezug eines Eigenheims wird eine günstigere Wohnung frei) Umzugsketten bei.

Empfehlungen für zukünftige Förderprogramme

Auch in Zukunft kommt der Förderung von Wohneigentum eine wichtige Rolle zu. Die Corona-Pandemie und die damit einhergehenden Einkommenseinbußen erschweren für viele Haushalte zusätzlich zu den bestehenden hohen Erwerbsnebenkosten und den hohen Eigenkapitalanforderungen die Eigentumsbildung. Aus der Evaluation werden folgende Empfehlungen für zukünftige Förderprogramme abgeleitet:

- Das Baukindergeld lässt sich nicht als Eigenkapital einsetzen, da es über einen Zeitraum von zehn Jahren ausgezahlt und erst nach Einzug in die neue Immobilie beantragt werden kann. Gerade die Bildung von ausreichend Eigenkapital stellt für viele Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen jedoch eine große Herausforderung dar. Soll sich das Baukindergeld diesbezüglich stärker auswirken, müsste die Ausgestaltung der Förderung nachjustiert werden.
- Eine zukünftige Förderung sollte auch in die Eigenkapitalbildung fließen bzw. die Tilgungslast unmittelbar mindern, beispielsweise über einen Tilgungszuschuss an kreditgebende Banken. Damit kann die Förderung Familien mit wenig Eigenkapital in einem Finanzierungsgespräch mit der Bank zu einer Kreditusage verhelfen und dabei unterstützen, die hohen Hürden der Erwerbsnebenkosten zu überwinden. Dies könnte man beispielsweise erreichen, indem die Zuschusshöhe garantiert und bereits im Rahmen der Finanzierung als Eigenkapital von Banken anerkannt würde.
- Eine weitere Alternative ist ein Tilgungszuschuss, beispielsweise über die KfW und idealerweise mit zusätzlichen Anreizen, auch weitere Förderprogramme (z. B. energetische Sanierung) in Anspruch zu nehmen.
- Die Förderung sollte Synergien zwischen anderen Förderprogrammen (z. B. energetische Modernisierungen, Barrierereduktion) stärker unterstützen, gegebenenfalls auch mit zusätzlichen finanziellen Anreizen bzw. einer Staffelung der Förderhöhe.

-
- Eine höhere Effizienz der Förderung könnte durch einen „Ballungsraumbonus“ erreicht werden. Familien mit dem Wunsch nach Wohneigentum hätten damit unabhängig von ihrem Wohn- bzw. Arbeitsort und dem gewünschten Wohnort auch in hochpreisigen Wohnungsmärkten vergleichbare Chancen, eine Immobilie erwerben zu können.

Executive summary

Background and research questions

In view of rising rents and real estate prices, the affordability of housing has increasingly come into focus in recent years. In order to create additional affordable housing, strengthening home ownership in general and for households with children in particular, is a priority of the Federal Government's housing offensive besides the construction of new rental housing. The Federal Ministry of the Interior, for Building and Community has been promoting the first-time acquisition of owner-occupied residential property for families with children since September 2018 with the "Baukindergeld" subsidy. Over a period of ten years, families with at least one child under the age of 18 receive 1,200 euros per year and child. Support is provided to families with a single child and a taxable household income of up to 90,000 euros per year and 15,000 euros for each additional child. The federal government provided funds amounting to 9.9 billion euros for the investment subsidies.

The present study evaluates the Baukindergeld for the period from 2018 to August 2020. The evaluation focuses on the question of whether the subsidy achieves the formulated goal of supporting families with children in forming home ownership. Beyond this central question, the effect of the subsidy on the housing markets is of interest: can the Baukindergeld increase the supply of housing, especially in growing cities and regions with housing shortages? Does the Baukindergeld increase the attractiveness of housing in rural regions? Does the Baukindergeld stimulate the housing stock in structurally weak regions and revitalises their local centres?

Research methods and empirical foundations

In order to answer these research questions, the present study draws on various data sources and methods.

- The main data source is an online survey of Baukindergeld recipients conducted specifically for the evaluation. Among other things, information on motives and drivers of property acquisition, type and costs of the acquired properties as well as financing structures were collected from about 50,000 subsidy recipients.
- Another important source for the analysis is microdata provided by KfW on the approximately 175,000 households that were in the payout phase of the Baukindergeld in the period between September 2018 and August 2020. In addition to general information on disbursement amounts, information on the households such as place of residence, age of subsidy recipients, number of children and age of children, it also includes income levels of the households prior to property purchase.
- The combined information from the KfW microdata and the survey allows a detailed investigation and characterisation of the Baukindergeld recipients. The comparison of the Baukindergeld recipients with families who form residential property without the Baukindergeld allows the evaluation of the relevance and effectiveness of the programme. Moreover, the economic effects (impact) and the sustainability of the subsidy are examined.
- In addition, the home ownership market and its development in Germany are presented and the need for subsidies enabling home ownership is derived. For this purpose, home ownership rates over time and differentiated by region and purchase power as well as socio-demographic characteristics of homeowners are presented on the basis of the Socio-Economic Panel and the Microcensus survey "Living in Germany" from 2018. This is accompanied by an outline of existing subsidies enabling home ownership or securing funding in Germany and the EU and its classification in housing policy.
- Alongside the Baukindergeld, there are other programmes to support home ownership at the national, federal state and municipal levels. Results of internet research and interviews with experts from building and loan associations and state development banks provide indications of how these programmes, together with the Baukindergeld, affect the financing structures of families building their own homes.

Key findings

Demand for the Baukindergeld is high

Home ownership makes a significant contribution to the supply of need- and preference-based accommodation, especially for families. Families with children have a need for larger living spaces. The supply for large living spaces in the rental housing sector is often scarce, especially for families with several children. Moreover, individual housing wishes, such as access to a garden in the case of detached houses, can be better fulfilled in owner-occupied housing.

Since September 2018, it has been possible to apply for the Baukindergeld. Demand for the subsidy is high: in the period up to August 2020 considered in the evaluation, around 175,000 families received Baukindergeld. This was accompanied by a subsidy amount of around 3.7 billion euros. The number of families receiving Baukindergeld corresponds to a share of 2.1 % of the total number of families with minor children in Germany. If one takes into account that only a small proportion of all families with children moved into home ownership each year (0.5 %) before the introduction of the Baukindergeld, the proportion of approx. 1 % per year (or 2.1 % in the evaluation period of 2 years) is high.

The use of the Baukindergeld varies from region to region

The demand for the Baukindergeld is not equally distributed in all parts of Germany. Measured in terms of the number of families, the subsidy is used more frequently in the eastern and north-western federal states with a low population density (German "Flächenländer"). At the same time, take-up is below average in the city states of Hamburg and Berlin as well as in Hesse and Bavaria. Similarly, the share of Baukindergeld recipients among all families is lower in core cities and densely populated regions, while take-up is disproportionately high in the surrounding areas and in rural regions.

The take-up of the subsidy is independent of the home ownership rate at the Federal State level: for example, the home ownership rate in Bavaria is higher than the average for Germany as a whole, but the take-up of the Baukindergeld is lower. In Mecklenburg-Western Pomerania, the take-up rate is higher, while the home ownership rate is below the national average. In Berlin, on the other hand, both the home ownership rate and the take-up of the Baukindergeld are below the German average.

Families with and without Baukindergeld are less likely to build residential property in regions with a high property purchase price level than in regions with a low and average purchase price level. Families cannot compensate for the high prices indefinitely with smaller living spaces.

The Baukindergeld reaches the target group of low- and middle-income families

Compared to the population as a whole, recipients of the Baukindergeld have an above-average number of children (on average 1.7) and young children (on average 5 years old). Subsidy recipients are on average 36 years old. 75 % of recipients have a taxable household income of up to 60,000 euros. The average taxable household income of 45,000 euros p.a. is far below the set thresholds (90,000 euros p.a. for households with one child) and below the mean for families with children in Germany. Even if the mean incomes are clearly below the threshold of the Baukindergeld, its lowering is not recommendable. This would further impede the acquisition of residential property in regions with higher property purchase price levels.

Recipients of the Baukindergeld save longer (8.6 years) with lower savings rates (590 euros per month) than families without Baukindergeld for the purchase of property. They also have a comparatively low equity ratio (19 %). Both the income distribution and the financing structures show that the subsidy reaches the intended target group of low- and middle-income families well.

The Baukindergeld ensures bearable financial burdens

A share of 21 % of the households receiving Baukindergeld were able to build property without the loan payments exceeding a threshold of 30 % of the household's net disposable income (households exceeding this threshold are defined as "threshold households", i.e., "Schwellenhaushalte" in German). This shows that it is precisely threshold households that benefit from the subsidy. Overall, about 70 % of the households receiving Baukindergeld have a loan burden of less than 30 %.

The financial relief is higher in regions, in which prices for houses are lower. The standardised income limit implies that in regions with a high income level, a lower proportion of families are eligible to apply for the subsidy than in regions with a low-income level. The income limits of the Baukindergeld are moreover lower in relative terms than in other parts of the country, given the high property purchase price levels in the south and south-west. Households aiming to build property in the south and south-west often need incomes above the income limit of the Baukindergeld to do so. In the eastern federal states with a low population density, on the other hand, the purchase prices for houses and incomes are lower in a nationwide comparison. There, the income limits of the Baukindergeld are higher in relation to the income level. The lower the purchase price, the higher the financial relief of the Baukindergeld in relative terms. Families in regions with a low property purchase price level thus experience greater financial relief than recipients of the Baukindergeld in higher-priced regions.

The Baukindergeld reduces temporary access difficulties

The Baukindergeld increases the affordability of a property and reduces temporary access difficulties, so that families can afford to take the step into home ownership earlier and with greater financial stability. The subsidy thus has a steering effect on forming home ownership in line with demand, which is desirable from the point of view of housing and family policy. In particular, middle-income families can acquire housing that meets their needs in terms of quality, quantity (size/living space) and location with the help of Baukindergeld.

Families receiving Baukindergeld predominantly purchase houses

With a share of 51 %, a single-family house is most frequently purchased or built by recipients of the Baukindergeld. Terraced houses, semi-detached houses and owner-occupied flats each account for 14 %, while two-family houses (4 %) and other buildings are comparatively rare. In rural and shrinking regions, used properties are purchased particularly frequently. In growing cities and regions, on the other hand, the supply of housing tends to be increased by new buildings.

The subsidy is used efficiently: the properties purchased or built by Baukindergeld families do not have larger living spaces than homes owned by families without Baukindergeld. In addition, they are cheaper on average.

Regional subsidy programmes can provide additional support, especially for threshold households

The Baukindergeld is designed to be very low-threshold and thus has a high reach. The state-specific programmes promoting home ownership often impose requirements on the property (new construction, modernisation, living space) and set lower income limits. For threshold households, these programmes have a special significance, not least because of their preliminary advisory service. With the exception of Bavaria, state-specific programmes are used less frequently overall than the Baukindergeld, but they represent an important financing pillar.

The Baukindergeld has a positive effect beyond its objective

The Baukindergeld has effects that go beyond the actual objective of the subsidy programme:

- The investments resulting from home ownership have triggered investments of about 22 billion euros in the construction industry. These caused an increase in economic production worth about 38 billion euros - and thus direct and indirect gross value added amounting to about 18 billion euros. Gross value added is

closely linked to employment effects, which in turn depend on labour productivity. A total of about 291,000 employment positions in man-years were secured or newly created between 2018 and 2020. The increase in economic production and the employment effects result in revenues for the public sector amounting to 13 billion euros over the evaluated period. The fiscal relief is offset by a funding volume of about 3.5 billion euros; the generated government revenues thus exceed the funds invested by the federal government. One euro of initiated investment generates about 60 cents of government revenue, one euro of subsidies generates about 3.7 euros of government revenue.

- The funding has a steering effect on rural areas with lower real estate prices. There, existing properties are used efficiently and partly upgraded or modernised. This contributes to the stabilisation of shrinking regions, at the same time relieves the pressure on urban areas and, due to the strong orientation towards existing buildings, is also climate and resource friendly. Near large cities, Baukindergeld recipients build new houses particularly frequently, so that the supply of housing is expanded here in line with demand.
- The purchase of residential property triggers migration chains and so-called "ripple effects": in the context of building their own home, households receiving the Baukindergeld usually vacate a cheaper rented flat. The Baukindergeld thus contributes to the creation of long (one move triggers several moves) and tendentially upward migration chains (moving into a home frees up a cheaper flat).

Recommendations for future funding programmes

The promotion of home ownership will continue to play an important role in the future. The Corona pandemic and the associated loss of income, in addition to the existing high ancillary acquisition costs and the high equity requirements, make it more difficult for many households to become homeowners. The following recommendations for future funding programmes are derived from the evaluation:

- The Baukindergeld cannot be used as equity, as it is paid out over a period of ten years and can only be applied for after moving into the new property. However, it is especially the formation of sufficient equity that poses a great challenge for many low- and middle-income families. If the Baukindergeld is to have a greater impact in this respect, the design of the subsidy would have to be readjusted.
- A future subsidy should also be directed towards the formation of equity or directly reduce the repayment burden, for example through a repayment subsidy to lending banks. In this way, the subsidy can help families with little equity to obtain a loan approval in a financing dialogue with the bank and support them in overcoming the high hurdles of ancillary acquisition costs. This could be achieved, for example, by guaranteeing the amount of the subsidy and having it recognised as equity by banks as part of the financing.
- Another alternative is a repayment subsidy, for example through the KfW and ideally with additional incentives to also take advantage of other funding programmes (e.g., energy-efficient refurbishment).
- The funding should support synergies between other funding programmes (e.g., energy-efficient modernisation, barrier reduction) more strongly, if necessary, also with additional financial incentives or a graduation of the funding amount.
- A higher efficiency of the funding could be achieved through an "agglomeration bonus". Families with a desire for home ownership would then have comparable opportunities to purchase a property, regardless of where they live or work and where they want to live, even in high-priced housing markets.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Bezahlbarkeit von Wohnraum ist angesichts steigender Mieten und Immobilienpreise insbesondere in den Ballungsgebieten in den vergangenen Jahren vermehrt in den Fokus geraten. Um mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, hat die Bundesregierung auf dem Wohngipfel am 21. September 2018 mit Ländern und Kommunen eine gemeinsame Wohnraumoffensive vereinbart. Das breite Maßnahmenpaket umfasst neben investiven Impulsen für den Wohnungsbau und die Sicherung der Bezahlbarkeit auch den Bereich der Baukosten und der Fachkräftesicherung. Neben dem freifinanzierten und geförderten Mietwohnungsneubau stellt die Stärkung der Wohneigentumsbildung insgesamt und insbesondere für Haushalte mit Kindern einen Schwerpunkt der Wohnraumoffensive dar (Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat 2020).

Wohneigentum wird in Bezug auf die Vermögensbildung und als Altersvorsorge eine hohe Bedeutung zugeschrieben. Die Wohneigentumsquote, d.h. der Anteil der Haushalte, die in Wohneigentum leben, ist ein Indikator zur Erfassung der Vermögensbildung und Altersvorsorge. Die private Vermögensbildung wird angesichts des rückläufigen Leistungsniveaus in der gesetzlichen Alterssicherung zukünftig noch an Bedeutung gewinnen (Westerheide 2017). Darüber hinaus symbolisiert gerade der Besitz eines (Einfamilien-)Hauses in der Gesellschaft sozialen und ökonomischen Erfolg (Wagner und Mulder 2000). Immobilien werden von den meisten Haushalten zwar fremdfinanziert, allerdings muss die monatliche Rate keine größere Belastung als die monatliche Miete darstellen (Voigtländer und Sagner 2019). Das Wohnen im selbstgenutzten Eigentum erlaubt zudem im Vergleich zu Mietobjekten mehr Spielräume und Freiheiten in der Gestaltung und Bewirtschaftung der Immobilie, insbesondere wenn es sich um Einfamilienhäuser handelt. Für Familien mit Kindern mag zudem ein geringeres Maß an erforderlicher Rücksichtnahme gegenüber anderen Hausbewohnern ein relevanter Faktor sein (Faller et al. 2001). Bewohner der eigenen Immobilie sind darüber hinaus mit ihrer Wohnsituation häufiger zufrieden als Mieter (Verband der Sparda-Banken e.V. 2019), was auch damit zusammenhängen kann, dass sie mehr sparen als Mieter und in der gleichen Altersklasse nicht nur über größere Immobilienvermögen, sondern auch über höhere Geldvermögen verfügen (Westerheide 2017).

Deutschland weist im Jahr 2018 im EU-weiten Vergleich die niedrigste Wohneigentumsquote auf (eurostat 2020a). So liegt das Verhältnis der von Eigentümern selbst bewohnten Wohnungen zu der Gesamtzahl aller Wohnungen mit 47 % für das Jahr 2018 (Statistisches Bundesamt 2020d) deutlich unter dem EU-27-Durchschnitt von 70 % (eurostat 2020b). Zwar sind die Wohneigentumsquoten in den EU-Regionen seit Mitte der 1980er gestiegen, die erheblichen Unterschiede im internationalen Vergleich bleiben jedoch bestehen. Ursächlich sind unter anderem die massive Zerstörung von Wohnraum im Zweiten Weltkrieg und der Zuzug durch heimatvertriebene Menschen. Der Wohnungsmangel stellte eine zentrale gesellschaftliche Herausforderung für die Politik in den Nachkriegsjahren dar. Diese wurde durch großangelegte Wohnungsbauprogramme adressiert. Obwohl steuermindernde Investitionen auch die Eigentumsbildung förderten, ging aus der Politik der Nachkriegszeit ein breiter Mietwohnungsmarkt hervor (Egner 2019).

Ebenso kommen kulturelle Unterschiede zum Tragen: So findet in südeuropäischen Ländern, in denen der Anteil an Haushalten in selbstgenutztem Wohneigentum höher ist, die Haushaltsbildung relativ spät statt. Die Starterhaushalte bilden im Anschluss häufig unmittelbar Wohneigentum. In Deutschland wird das Elternhaus tendenziell früher verlassen und zunächst zur Miete gewohnt, bis ggf. genügend Eigenkapital für eine Immobilie gespart werden konnte und der Wunsch aufkommt, sesshaft zu werden (Demary 2017). Das Mieten schafft für Berufseinsteiger und junge Erwachsene die Voraussetzung zur beruflichen Mobilität.

Auch die Wohnungspolitik und das Mietrecht in Deutschland tragen zu der vergleichsweise niedrigen Wohneigentumsquote bei. Auf der einen Seite machen, im internationalen Vergleich, relativ hohe Grunderwerbsteuern und eine fehlende steuerliche Abzugsmöglichkeit von Hypothekenzinsen für selbstnutzende Eigentümer die Wohneigentumsbildung finanziell weniger attraktiv. Auf der anderen Seite existiert in Deutschland ein großer Markt an Mietwohnungen aller Preisklassen und Ausstattungsstandards mit einem im Mittel hohen

Baustandard (im Gegensatz zu Mietwohnungen in Großbritannien beispielsweise (BBSR 2016)) und Sozialwohnungen bieten eine gute Alternative für Haushalte mit niedrigeren Einkommen (Kaas et al. 2020). Darüber hinaus genießen Mieter in Deutschland hohen Schutz und eine Planungssicherheit aufgrund eines ausgewogenen Mietrechts. Studien weisen darauf hin, dass ein hoher Mieterschutz und ein großes Angebot an sozialem Wohnraum – beides trifft für Deutschland zu – die Bildung von selbstgenutztem Eigentum erschwert (Gohl et al. 2019).

Trotz der im EU-weiten Vergleich niedrigsten Wohneigentumsquote im Jahr 2018 ist der Anteil der selbstnutzenden Eigentümer an der Gesamtzahl der Haushalte in Deutschland in den vergangenen 20 Jahren von 39 % auf 45 %¹ angestiegen (Statistisches Bundesamt 2020e). Ein Teil der angestiegenen Wohneigentumsquoten lässt sich durch den demografischen Wandel, im speziellen durch die älter werdende Bevölkerung, erklären (Andrews et al. 2011).

Aufgrund der dargestellten Vorteile von selbstgenutztem Wohneigentum fördert das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat seit September 2018 den erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum für Familien mit Kindern mit der Zuschussförderung „Baukindergeld“. Ursprünglich befristet bis zum 31. Dezember 2020 wurde der Förderzeitraum aufgrund der Corona-Pandemie bis zum 31. März 2021 verlängert, da sich Baugenehmigungsverfahren oder die Unterzeichnung von Kaufverträgen verzögern. Die Antragsfrist für die Förderung endet am 31. Dezember 2023. Seit Beginn der Förderung bis Ende August 2020 wurden ca. 175.000 Anträge bestätigt. Dies entspricht einer Fördersumme von etwa 3,7 Milliarden Euro.

Das Baukindergeld ist als KfW-Programm ausgestaltet (Produktnummer 424). Haushalte mit minderjährigen Kindern, die festgelegte Einkommensgrenzen unterschreiten, erhalten nach Antragstellung einen Zuschuss für den Bau oder Kauf einer selbstgenutzten Immobilie. Haushalte mit einem Kind unter 18 Jahren und mit einem zu versteuernden Haushaltseinkommen bis zu 75.000 Euro pro Jahr, zzgl. 15.000 Euro pro Kind, werden 10 Jahre lang mit 1.200 Euro pro Kind und Jahr gefördert. Der Förderantrag muss dabei spätestens sechs Monate nach Einzug, nachzuweisen durch die amtliche Meldebestätigung, gestellt werden. Für die Investitionszuschüsse stellte der Bund Fördermittel in Höhe von 9,9 Milliarden Euro bereit (Deutscher Bundestag 2019b). Ziel des Programms ist es, die individuelle Finanzierungsbelastung zu senken und Familien dadurch den Schritt ins Wohneigentum zu ermöglichen. Dabei soll einerseits das Angebot an Wohnraum insbesondere in wachsenden Städten und Regionen mit Wohnraumengpässen erweitert werden. Andererseits sollen in strukturschwachen Regionen mit dem Programm Impulse zur Belebung und Erhöhung der Attraktivität gesetzt werden. Anreize zur Wohneigentumsbildung in schrumpfenden Regionen könnten dazu beitragen, dass die Wohnungsmärkte in angespannten Regionen entlastet werden.

Für das Baukindergeld existiert keine Verwendungsvorschrift. Es kann beispielsweise dazu genutzt werden, um in der Zins- und Tilgungsphase 10 Jahre nach Einzug in die neue Immobilie das laufende Einkommen der Haushalte aufzustocken. Ebenso sind Sondertilgungen mit dem Baukindergeld möglich. Unter bestimmten Voraussetzungen bieten Banken darüber hinaus eine Vorfinanzierung des Baukindergeldes an. Auch wenn der Zuschuss regulär über einen längeren Zeitraum ausgezahlt wird, kann er in der Konstellation der Vorfinanzierung als Eigenkapital angesehen werden. Die jährlichen Baukindergeldüberweisungen werden in diesem Fall direkt dem Darlehenskonto gutgeschrieben. In seiner Konstellation setzt das Baukindergeld bei den Einkommen der Ersterwerber an und soll unter anderem Schwellenhaushalte bei der Wohneigentumsbildung unterstützen. Das Baukindergeld begrenzt weder die Wohnfläche noch die Gesamtkosten der Immobilie und stellt auch keine Anforderungen an die Energieeffizienz. Zieht ein Haushalt innerhalb des Förderzeitraums um und verkauft oder vermietet das geförderte Haus bzw. die geförderte Wohnung, ist dies umgehend dem Fördermittelgeber mitzuteilen. Die Förderbedingungen sind dann nicht mehr erfüllt und es werden keine weiteren jährlichen Auszahlungen mehr getätigt.²

¹ Die Differenz zu den oben genannten 47 % kommt durch die unterschiedliche Betrachtungsebene (Anzahl der Wohnungen vs. Anzahl der Haushalte) zustande.

² Ein zeitliches Aussetzen, z. B. bei einem Umzug ins Ausland, ist möglich.

Das Baukindergeld stößt nicht überraschend auf eine große Resonanz: Viele Menschen in Deutschland wünschen sich Wohneigentum, insbesondere in Form von Einfamilienhäusern (Deschermeier et al. 2015). Aktuelle Studien zeigen, dass sich drei Viertel aller Deutschen Wohneigentum wünschen und fast ein Drittel der Mieter unter 50 Jahre gerne ein Eigenheim erwerben möchte. Dabei wird Wohneigentum aktuellen Umfragen zufolge im Umland der Ballungszentren und Städte durch den Digitalisierungsschub in der Arbeitswelt, nicht erst durch die Corona-Krise, von viele Menschen als attraktiv eingestuft (Verband der Sparda-Banken e.V. 2019; Immobilienverband IVD 2020; Bitkom Research 2021).

1.2 Ziele und Aufbau der Studie

Ziel der vorliegenden Studie ist die Evaluation des Baukindergeldes. Da das im September 2018 eingeführte Baukindergeld rückwirkend ab dem 01.01.2018 gilt, bezieht sich die Evaluation auf die Periode Januar 2018 bis August 2020. Im Vordergrund steht die Frage, ob die Förderung das formulierte Ziel erreicht, die Wohneigentumsbildung für Haushalte mit Kindern zu stärken. Dazu wird zunächst die Wohnungsmarktlage der letzten Jahre anhand von Sekundärdaten und Literaturanalysen in Kapitel 2.1 beschrieben und die Bedeutung der Wohneigentumsbildung abgeleitet (Kapitel 2.2). In Kapitel 2.3 wird die Wohneigentumsquote anhand verschiedener Aspekte und im Zeitverlauf untersucht. Kapitel 2.4 widmet sich den Erwerbern von Wohneigentum, die im Kontext dieser Studie von besonderem Interesse sind. Ferner wird in Kapitel 2.5 das Thema Erbschaften – insbesondere im Hinblick auf die Wohneigentumsbildung – thematisiert. Die aktuelle und frühere Förderung des Wohneigentums in Deutschland wird in Kapitel 2.6 dargestellt. In diesem Zusammenhang wird auch aufgezeigt, welche finanziellen Entlastungen Haushalte regional differenziert im Evaluationszeitraum durch die verschiedenen Fördermöglichkeiten auf Länderebene geboten werden. Darauf folgt für eine Einordnung der Entwicklung in Deutschland ein Überblick zur Wohneigentumsbildung und Wohneigentumsförderung in der EU in Kapitel 2.7.

In Kapitel 3 wird das Förderprogramm „Baukindergeld“ anhand eines Datensatzes zu den Baukindergeldempfängern der KfW sowie einer darauf aufbauenden Onlinebefragung evaluiert. Nach einer Beschreibung der Datenbasis in Kapitel 3.1 wird die Relevanz des Förderprogramms sowie die Inanspruchnahme des Baukindergeldes nach unterschiedlichen Aspekten analysiert (Kapitel 3.2). Für die Untersuchung der Effektivität des Programms werden die Charakteristika der Programmnutzer sowie deren erworbenen Immobilien beschrieben und mit Familien ohne Baukindergeld verglichen, um den Zielerreichungsgrad der Förderung zu bestimmen (Kapitel 3.3). Die Untersuchung schließt auch die Analyse der Finanzierungsstrukturen der Baukindergeldempfänger ein, um daraufhin die Bedeutung des Baukindergeldes für die Wohneigentumsbildung im Allgemeinen sowie für Schwellenhaushalte³ im Speziellen herzuleiten. Im Anschluss daran wird eine Nutzertypisierung der Baukindergeldhaushalte vorgenommen.

Die im Rahmen des Förderprogramms durchgeführten Bauinvestitionen besitzen über die Nachfrage nach Bauleistungen und den damit verbundenen Wirtschaftssektoren volkswirtschaftliche Auswirkungen. Neben der Untersuchung der direkten Programmeffekte auf die Nutzer bezieht die Evaluation deshalb auch die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft in Deutschland insgesamt ein. Eine Input-Output-Analyse in Kapitel 3.4 bildet die Auswirkungen einer erhöhten Nachfrage durch das Förderprogramm auf die Produktion ab und untersucht damit den Impact des Programms. Anschließend wird die Nachhaltigkeit des Programms in Kapitel 3.5 analysiert. Kapitel 3.6 schließt die Evaluation mit einer Zusammenfassung in Anlehnung an die zuvor behandelten Evaluationskriterien ab. Nach einem Ausblick in Kapitel 4.1, in dem auch die zum Zeitpunkt der Berichtserstellung andauernde Corona-Pandemie thematisiert wird, werden schließlich Empfehlungen für die Wohneigentumsförderung in Kapitel 4.2 gegeben.

Aufgrund der verfügbaren Datenlage kann zum Zeitpunkt dieser Evaluation noch keine Aussage darüber getroffen werden, wie sich das Baukindergeld auf die Wohneigentumsquote auswirkt. Zwischen Erhebungsjahr

³ Es existiert keine allgemeingültige Definition für den Begriff „Schwellenhaushalt“. Häufig werden darunter Haushalte gefasst, die aufgrund von finanziellen Restriktionen Wohneigentum gar nicht oder nur mit einer hohen Belastung erwerben können. In diesem Bericht wird ein Haushalt als Schwellenhaushalt bezeichnet, wenn dessen Kreditbelastung über 30 % liegt.

und Veröffentlichung von groß angelegten Befragungen wie dem Mikrozensus, der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe oder dem Sozio-oekonomischen Panel liegen mindestens zwei Jahre. Da das Baukindergeld im September 2018 eingeführt wurde, kann ein Effekt der Förderung auf die Entwicklung der Wohneigentumsquote mit den verfügbaren Daten für das Jahr 2018 noch nicht beurteilt werden. Ausgehend von ca. 175.000 Baukindergeldempfängern in dem betrachteten Evaluationszeitraum ist angesichts einer Haushaltszahl von etwa 41 Millionen allerdings kein großer Effekt auf die Wohneigentumsquote der Haushalte insgesamt zu erwarten. Auf die Wohneigentumsquote der weitaus kleineren Zielgruppe, Familien mit minderjährigen Kindern (ca. 8 Millionen), kann sich die Förderung jedoch deutlicher auswirken. Der Einfluss der Förderung auf die Wohneigentumsquote wird in Zukunft noch zu untersuchen sein.

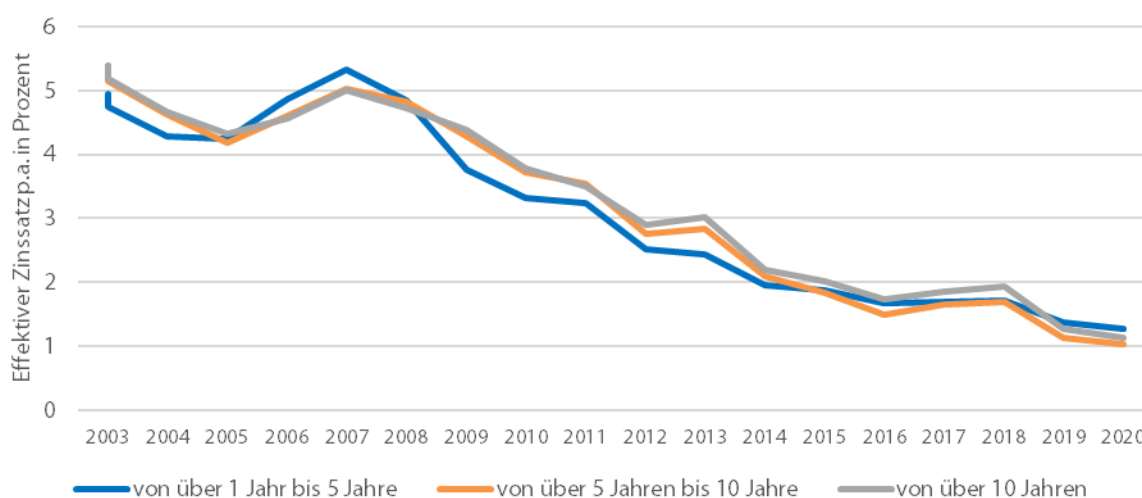
2 Entwicklung und Bedeutung von Wohneigentum in Deutschland

2.1 Wohnungsmarkt: Entwicklung und Bedeutung für die Wohneigentumsbildung

Durch eine stark gestiegene Nachfrage nach Wohnimmobilien zeigt der deutsche Wohnungsmarkt seit 2010 regionale Anspannungstendenzen. Diese Entwicklung resultierte in steigenden Mieten und Kaufpreisen. So entfalten verschiedene konjunkturelle und finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen positive Effekte auf die investive Nachfrage nach Immobilien. Zunächst wuchs die deutsche Wirtschaft seit der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 stetig bis zum Ausbruch der Corona Pandemie. Gleichzeitig sind die Hypothekenzinsen von Wohnungsbaukrediten an private Haushalte spürbar gesunken (Abbildung 1). Dies gilt für verschiedene anfängliche Zinsbindungen (von unter einem bis fünf Jahre, von über fünf bis zehn Jahre sowie von über zehn Jahren). So sank beispielsweise der Effektivzinssatz mit einer anfänglichen Zinsbindung von über fünf bis unter zehn Jahren um über vier Prozentpunkte (von etwa fünf auf etwa ein Prozent). Diese günstigen Finanzierungsbedingungen erhöhen die Nachfrage von gewerblichen wie privaten Investoren, steigern aber auch gleichzeitig das Interesse an selbstgenutztem Wohneigentum privater Haushalte, da die Kosten von Wohneigentum vielerorts günstiger erscheinen, als die Mietkosten (Voigtländer und Sagner 2020).

Abbildung 1

Entwicklung der Effektivzinssätze von Wohnungsbaukrediten an private Haushalte nach anfänglicher Zinsbindung für die Jahre 2003 bis 2020



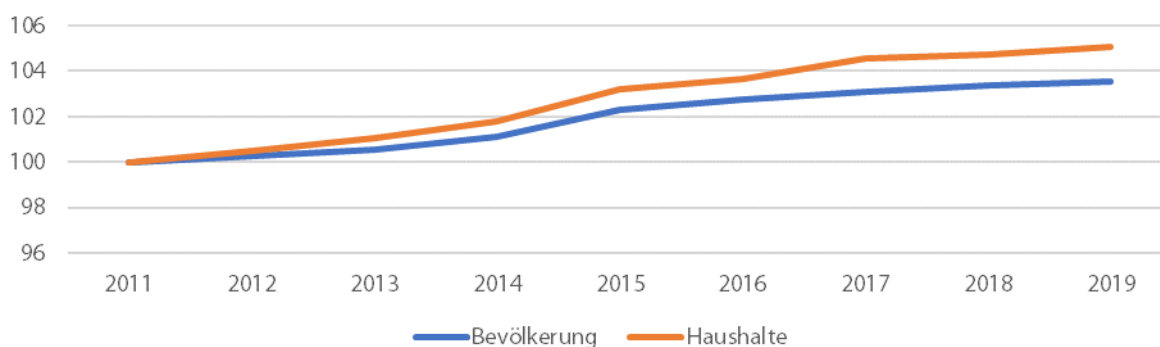
Quelle: Deutsche Bundesbank (2021): Wohnungsbaukredite an private Haushalte mit anfänglicher Zinsbindung.

Die positive wirtschaftliche Entwicklung bewirkte eine hohe Zuwanderung aus dem europäischen Ausland seit 2011 bis zum Beginn der Corona-Pandemie. Entsprechend erhöhte sich seit Einführung der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2011 der Bevölkerungsstand um vier Prozent von 80,5 Mio. auf 83,2 Mio. Personen im Jahr 2020. Der überwiegende Teil der Zuwanderer kommt wegen Ausbildungs- und Arbeitsmarktmotiven aus dem europäischen Ausland nach Deutschland. Zwar markierten die Jahre 2015 und 2016 dabei eine Rekordzuwanderung und Sonderentwicklung, die hauptsächlich der Flüchtlingsmigration zugeschrieben wurde, dennoch hätte Deutschland auch ohne die Flüchtlingszuwanderung in diesen Jahren Spitzenwerte bei der Zuwanderung erreicht. So zogen beispielsweise 2015 insgesamt über zwei Millionen Personen nach Deutschland, gleichzeitig wurden etwa 1,1 Millionen Flüchtlinge registriert, die jedoch teilweise erst 2016 in der Statistik erfasst wurden (Geis-Thöne 2016). Vor dem Hintergrund der positiven Bevölkerungsentwicklung gilt es jedoch zu beachten, dass die Wohnungsnachfrage nicht von Einzelpersonen, sondern von den Haushalten ausgeht (Kirchner und Rodenfels 2017). Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Anzahl der Haushalte um fünf Prozent

und somit etwas stärker als die Bevölkerung von 39,5 Mio. auf 41,5 Mio. Haushalte (vgl. Abbildung 2). Der stärkere Anstieg der Haushalte im Vergleich zur Bevölkerung geht insbesondere auf den Trend zu kleineren Haushalten zurück (Deschermeier und Henger 2020). Vor diesem Hintergrund ist die Nachfrage nach und somit der Bedarf an Wohnungen in Deutschland deutlich angestiegen. Jedoch kam die Bautätigkeit zunächst nur langsam in Gang, ist dann aber spürbar angestiegen.

Abbildung 2

Entwicklung der Bevölkerung und der Haushalte in Deutschland für die Jahre 2011 bis 2019 (2011=100)



Quelle: Eigene Berechnungen, Statistisches Bundesamt (2020c, 2020d).

Abbildung 3⁴ zeigt die Entwicklung der Baugenehmigungen, der Fertigstellungen sowie den Wanderungssaldo durch ausländische Zuwanderungen. Seit dem Tiefstwert des Jahres 2009 stieg die Zahl der genehmigten Wohnungen in Deutschland von 178.000 auf 368.000 (2020), während die Anzahl der fertiggestellten Wohnungen von 159.000 auf 293.000 (2019) anstieg. Insgesamt wurden im Zeitraum 2009 bis 2019 etwa 3,1 Mio. Wohnungen genehmigt und etwa 2,6 Mio. Wohnungen fertiggestellt. Die Anzahl der genehmigten Wohnungen für das Jahr 2020 zeigt einen leichten Anstieg im Vergleich zum Vorjahr von knapp 8.000 Wohnungen oder 2,2 % gegenüber dem Vorjahr. Die Corona-Pandemie hat im Jahr 2020 in Deutschland somit nicht zu einem Rückgang der Zahl der Baugenehmigungen für Wohnungen geführt.

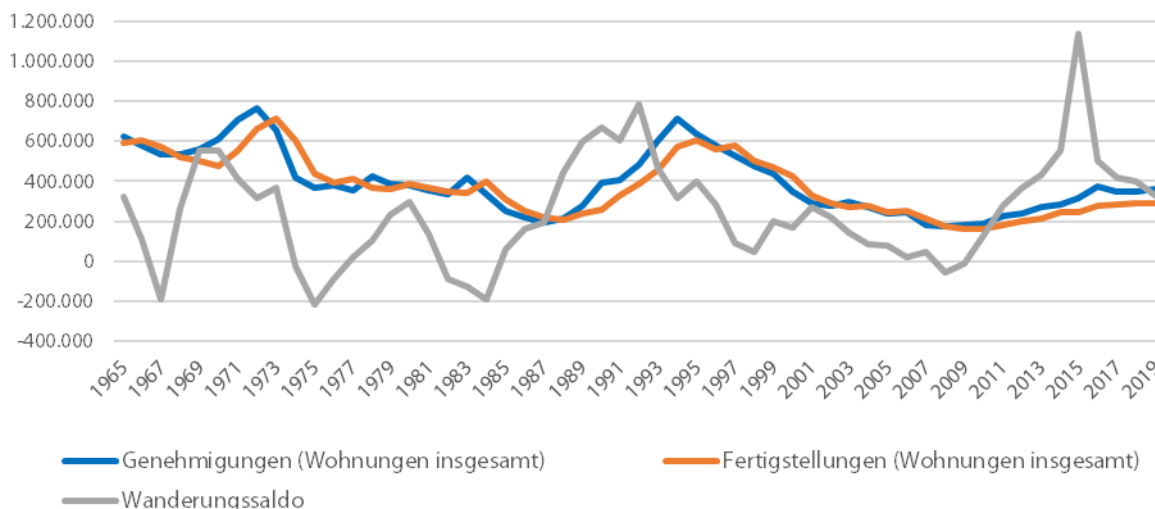
Der Bauüberhang (genehmigte, aber noch nicht fertiggestellte Wohnungen) beläuft sich mittlerweile auf über 740.000 Wohnungen (2019). Es scheinen inzwischen ausreichend Wohnungen genehmigt zu werden, jedoch hängt die Fertigstellung einige Jahre zurück. Das gleiche Muster zeigte sich auch bei den vergangenen Wohnungsmarktzyklen zu Beginn der 1970er Jahre sowie Mitte der 1990er Jahre. Anfangs ereigneten sich Nachfrageschocks: in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre durch die Zuwanderung von Gastarbeitern bzw. zu Beginn der 1990er durch die Rückkehr der deutschstämmigen Bevölkerung aus der ehemaligen Sowjetunion. Es folgte zunächst ein höherer Anstieg der Genehmigungen als bei den Fertigstellungen. Dieses Verhältnis kehrte sich zum Ende der jeweiligen Wohnungsmarktzyklen jeweils wieder um. Dies ist im aktuellen Zyklus noch nicht zu erkennen, da sich der Bauüberhang in den letzten Jahren stetig vergrößert hat.

Insbesondere in den Großstädten, vielen Universitätsstädten und städtisch geprägten Regionen ist eine hohe Wohnraumnachfrage zu verzeichnen, die weiterhin mit steigenden Mieten und Preisen einhergeht. Seit 2019 ist eine spürbar abnehmende Dynamik bei den bundesweiten Angebotsmieten festzustellen. Denn die Wohnungsmärkte haben auf die hohe Nachfrage bereits in erheblichem Umfang reagiert. Zum ersten Mal seit fast 20 Jahren wurden 2020 innerhalb eines Jahres mehr als 300.000 neue Wohnungen gebaut. Die gestiegene Wohnungsbautätigkeit wirkt der Preisentwicklung auf den Wohnungsmärkten gezielt entgegen. Die verstärkte positive Entwicklung der Bautätigkeit verdeutlicht, dass die guten Rahmenbedingungen, die mit der Wohnraumoffensive geschaffen wurden, auf den Wohnungsmärkten angenommen werden.

⁴ Die Werte für den Wanderungssaldo und die Anzahl der fertiggestellten Wohnungen für das Jahr 2020 lagen zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Studie noch nicht vor.

Abbildung 3

Vergleich zwischen der Entwicklung der genehmigten und fertiggestellten Wohnungen und dem Wanderungssaldo in Deutschland seit 1965

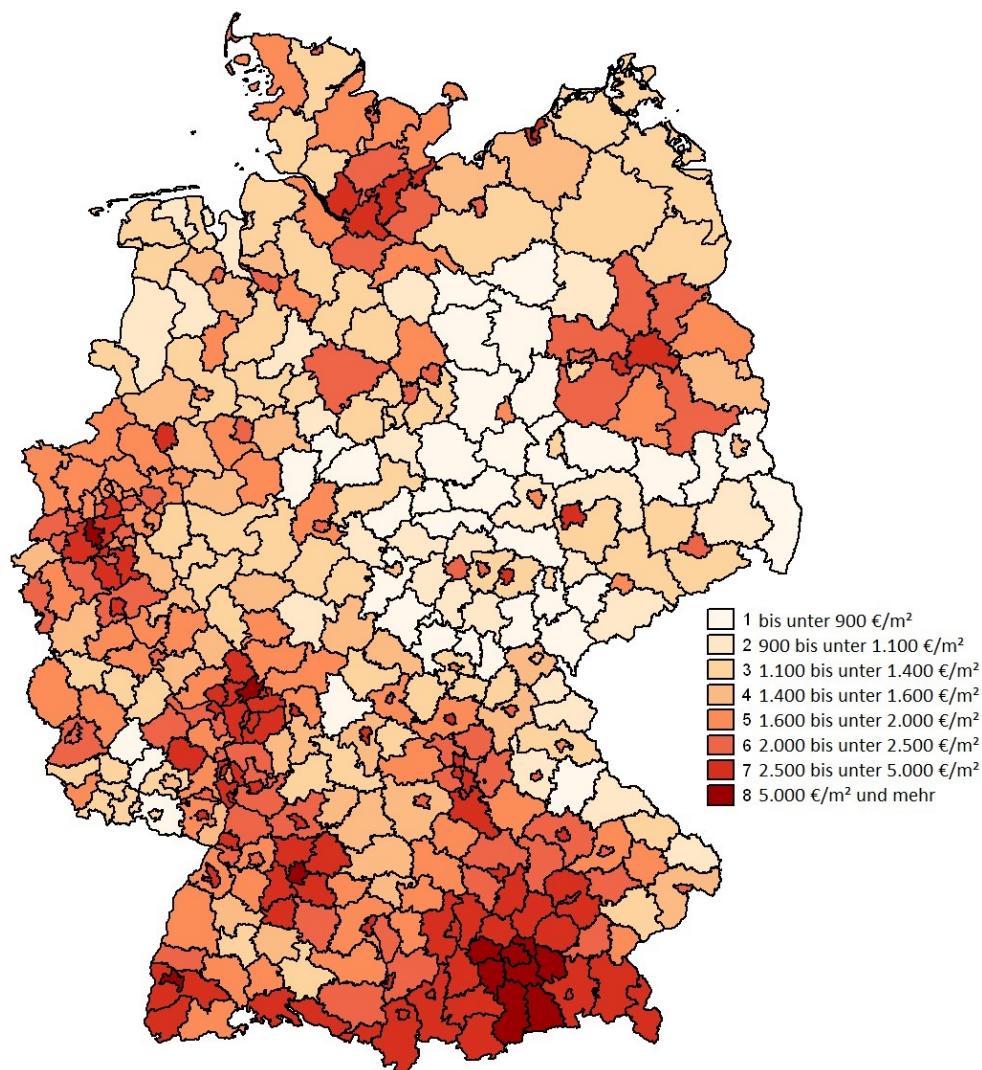


Quelle: Statistisches Bundesamt (2020b, 2020a).

Die Immobilienpreise sind insgesamt im vergangenen Jahrzehnt, jedoch besonders stark in den vergangenen Jahren, angestiegen (Kholodilin und Michelsen 2020). Der Häuserpreisindex des statistischen Bundesamtes zeigt für neu erstellte Wohnimmobilien seit 2015 einen Anstieg von etwa 30 %, bestehende Wohnimmobilien haben sich sogar um etwa 41 % verteuert (vgl. Abbildung A 1 im Anhang A.1). Voigtländer und Sauerborn (2019) zeigen, dass sich der Preisanstieg nicht ausschließlich auf kleinere Wohnungen in den Ballungszentren zurückführen lässt. Die Preise für Eigenheime sind in nahezu allen Regionen Deutschlands gestiegen, ihr Wert hat sich teilweise nahezu verdoppelt. Kholodilin und Michelsen (2020) zeigen anhand von Daten des Immobilienverbandes (IVD) einen Preisanstieg für den Kauf von Eigenheimen mit mittlerer Ausstattung und in mittlerer Lage von etwa 55 % für den Zeitraum 2009 bis 2019. Zuvor waren die Preise leicht gesunken. Noch stärker sind Preise für Baugrundstücke mit 79 % gestiegen. Der Anstieg der Mietpreise fällt im gleichen Zeitraum mit ca. 40 % in städtischen Kreisen sowie kleinen und mittleren kreisfreien Großstädten niedriger aus und hat sich in einigen Städten insgesamt verlangsamt (BBSR 2020a).

Im gleichen Zeitraum sind die monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 2.873 Euro im Jahr 2009 auf 3.580 Euro im Jahr 2019 um 25 % gestiegen (Statistisches Bundesamt 2020c). Wie Braun (2020a) ausführt, ist auch das Geldvermögen privater Haushalte in den letzten Jahren weniger stark angestiegen als die Kaufpreise und Nebenkosten. Die dargestellte Entwicklung bewirkt insgesamt, dass die Erschwinglichkeit von Immobilieneigentum für private Haushalte seit 2015 in einer guten Lage wieder zurückgeht (Immobilienverband IVD 2021). Außerdem vergrößert sich der Kapitalbedarf für den Erwerb durch die ebenfalls höheren Erwerbsnebenkosten für die Grunderwerbsteuer, Notargebühren, Grundbuchkosten und Maklerprovisionen, da diese Ausgaben in Relation zu den Preisen steigen.

Eine weitere Entwicklung, die sich auf den Erwerb von Wohneigentum auswirken kann, ist die 2016 in Kraft getretene und seitdem angepasste Wohnimmobilienkreditrichtlinie („Basel III/IV“). Zwar wurden bisher keine empirischen Studien zur deren Auswirkung veröffentlicht, die sog. Risikogewichte müssten jedoch erhöht worden sein (Lerbs 2020). Die Wohnimmobilienkreditrichtlinie verpflichtet Banken dazu, die Entwicklung der Einnahmen von Kreditnehmern in der Zukunft zu berücksichtigen. In der Praxis muss die Rückzahlung eines Kredits über die gesamte Laufzeit aus Sicht der Banken gesichert sein. Angesichts der bis dato anhaltenden Niedrigzinsphase stellt die Einkommensschwelle im Vergleich zu der Eigenkapitalschwelle zwar im Durchschnitt ein geringeres Problem dar (Braun 2020a; Michelsen et al. 2018), für Familien mit geringeren Einkommen ist eine stärkere Auswirkung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie jedoch denkbar.

Abbildung 4Kaufpreisniveau für gebrauchte Häuser in Euro/m² in 2018

Quelle: Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse; © GeoBasis-DE / BKG (2020).

Abbildung 4 zeigt darüber hinaus die großen regionalen Unterschiede für Kaufpreise von Immobilien. Die Darstellung basiert auf der Kaufpreissammlung⁵ der Gutachterausschüsse und stellt das Kaufpreisniveau für gebrauchte Häuser in den deutschen Kreisen dar. Die Preise bewegen sich zwischen etwa 400 und 10.000 Euro pro m² und wurden in Anlehnung an den Immobilienmarktbericht Deutschland 2019 (Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse 2019) in 8 Klassen eingeteilt. Es wird deutlich, dass die Einfamilienhauspreise mittlerweile auch abseits der Metropolen hoch sind – vor allem dort, wo die Infrastruktur (Öffentlicher Nahverkehr, Verkehrsanbindung, Schule, Ärzte etc.) komfortabel ist. Hier suchen Haushalte aufgrund der mittlerweile hohen Immobilienpreise in den Großstädten nach Alternativen.

⁵ Die Kaufpreissammlungen sind Datensammlungen der Gutachterausschüsse auf Grundlage des § 195 BauGB. Demnach sind Stellen, die Kaufverträge über Immobilienverkäufe beurkunden, verpflichtet, eine Abschrift des jeweiligen Kaufvertrages an den zuständigen Gutachterausschuss zu übersenden. Die aus den notariellen Kaufverträgen gewonnenen Informationen über die Immobilientransaktion werden anonymisiert in die Kaufpreissammlung übernommen und durch weitere Informationen zu der Immobilie (z. B. Angaben zur Bauleitplanung, Baujahr, Größe etc.) ergänzt. Die Datenerhebung erfolgt auf der Ebene von kreisfreien Städten, Landkreisen und teilweise auf der Ebene von sog. Subkreisen, d.h. unterhalb der Landkreise gebildeten Untersuchungsräumen. Wohnflächenpreise in Euro pro m² liegen für gebrauchte Häuser, gebrauchte Wohnungen und neu gebaute Wohnungen – hier allerdings teilweise mit fehlenden Werten für einzelne Kreise – vor.

2.2 Bedeutung der Wohneigentumsbildung

Die Wohneigentumsbildung bietet verschiedene Vorteile. Sie bildet einen wichtigen Baustein für den Vermögensaufbau und die Alterssicherung. So zeigen Braun und Holler (2016b) für Wohnungseigentümer langfristig ein sparsameres Konsumverhalten auf, welches meistens auch beibehalten wird, nachdem die Kredite für die Finanzierung des Wohneigentums abbezahlt wurden. Bei identischer Erwerbsbiografie verfügen Wohnungseigentümer beim Eintritt in den Ruhestand dadurch nicht nur über Immobilienvermögen, sondern auch Geldvermögen, welches durchschnittlich 1,7-mal so hoch ist wie bei Mieterhaushalten. Der Armutsbericht 2018 zeigt zudem: etwa 30 % der zu Miete wohnenden Personen sind arm⁶, unter den selbstnutzenden Eigentümern sind es nur 4 %. Gleichzeitig wohnen 88 % der Armen zur Miete (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. 2018).⁷

Der Vorteil von selbstgenutztem Wohneigentum zeigt sich auch bei der Wohnkostenbelastung: während die Wohnkostenbelastung bei Mieterhaushalten, in denen die Referenzperson im Rentenalter ist, im Jahr 2016 bei über 30 % lag, fiel sie bei Eigentümerhaushalten mit 10 % deutlich geringer aus (Gordo et al. 2019). Zum Vergleich: unter den armutsgefährdeten Personen liegt die Wohnkostenbelastung im Jahr 2017 bei 43 % (Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat 2019).

Das Einkommen eines Haushaltes sinkt mit dem Eintritt in den Ruhestand häufig ab, während die Fixkosten für das Wohnen und den Lebensunterhalt unverändert bleiben. Eine selbstgenutzte Immobilie ist bei Eintritt in den Ruhestand meistens abbezahlt, neben den allgemeinen Nebenkosten fallen lediglich Kosten für die Instandhaltung oder Reparaturen an. Demgegenüber muss die Miete weiterhin gezahlt werden – und steigt gegebenenfalls im Zeitverlauf noch an. Personen im Rentenalter profitieren von selbstgenutztem Wohneigentum, da sie mit ihrer Rente nicht für die Miete aufkommen müssen. Ebenso kann die Vermietung von vormals selbstgenutztem Wohneigentum bei veränderten Wohnwünschen im Alter die Miete finanzieren.

Gleichzeitig bringt Wohneigentum auch Risiken mit sich: notwendige Investitionen, beispielsweise Reparaturen am Dach oder der Ersatz einer defekten Heizung, können für Haushalte mit geringen Einkommen und niedrigen Ersparnissen eine finanzielle Überforderung darstellen. Wohneigentum schützt demnach nicht uneingeschränkt vor Altersarmut.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) weist auf die Auswirkungen eines zukünftig sinkenden Rentenniveaus auf die Altersarmut und den Bezug von Grundsicherungsleistungen hin. Ein niedrigeres Rentenniveau und steigende Wohnkosten werden einer Simulation zufolge einen Anstieg der Armutsrisikoquote im Alter zur Folge haben. Eine hohe Wohneigentumsquote kann damit auch zu niedrigeren Kosten für das Sozialversicherungssystem durch weniger Bedarf an Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung sowie Hilfe zum Lebensunterhalt beitragen. Darüber hinaus kann die Wohneigentumsbildung positive Effekte für die Quartiers- und Stadtentwicklung haben, indem sozialräumliche Stabilisierungseffekte durch städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen ausgelöst und verstetigt werden (Reimann 2018).

Der Erwerb von Wohneigentum stellt für Haushalte meist die größte finanzielle Investition des Lebens dar, die von etwa 80 % der Haushalte fremdfinanziert wird. Darüber hinaus erlaubt das Wohnen im selbstgenutzten Eigenheim im Vergleich zu Mietobjekten (häufiger Etagenwohnung) mehr Spielräume und Freiheiten in der Gestaltung und Bewirtschaftung der Immobilie sowie einen bei Familien häufig hoch geschätzten Zugang zu einem Garten. Anpassungen an der Immobilie, beispielsweise ein barrierereduzierender Umbau, können ohne Genehmigung durch den Vermieter durchgeführt werden.

Familien mit Kindern haben zudem einen besonderen Bedarf an langfristig gesichertem und ausreichend großem Wohnraum. Mietwohnungen weisen im Durchschnitt deutlich kleinere Wohnflächen als Häuser auf: Zum

⁶ Es liegt die Definition der relativen Einkommensarmut zugrunde, nach der jede Person arm ist, die mit ihrem Haushaltsnettoeinkommen weniger als 60 % des Medianeinkommens verfügt.

⁷ Bei dieser Argumentation ist jedoch die Kausalkette zu berücksichtigen: ein Großteil der Eigentümer ist nicht aufgrund des Eigentums einkommensstark oder vermögend, sondern Eigentümer aufgrund ihres Einkommens oder Vermögens. Das sparsamere Konsumverhalten von Eigentümern (Braun und Holler 2016b) trägt ggf. auch zu der niedrigen Armutsquote bei.

Stichtag 31.12.2019 sind Häuser der Fortschreibung Wohngebäude- und Wohnungsbestand zufolge im Mittel 118 m² groß – Wohnungen sind mit durchschnittlich 70 m² deutlich kleiner (Statistisches Bundesamt 2021e). Große (Miet-)Wohnungen für Haushalte mit Kindern sind demnach selten. Darüber hinaus weisen Familien im Mittel ein niedrigeres bedarfsgewichtetes Einkommen auf (Garbuszus et al. 2018; Statistisches Bundesamt 2019a), was die Leistbarkeit von angemessen großem Mietwohnraum für viele Familien erschwert.

Zusammenfassend bietet die Bildung von Wohneigentum zur Selbstnutzung eine Reihe an Vorteilen für Erwerber und Familien im Besonderen. Gleichzeitig ist angesichts des Marktgeschehens zu erwarten, dass es Haushalten mit niedrigeren und mittleren Einkommen zunehmend schwerer fällt, Wohneigentum zu bilden. Die Entwicklung der Wohneigentumsquote wird vor diesem Hintergrund im Folgenden in Abhängigkeit von regionalen und sozio-demografischen Faktoren untersucht.

2.3 Wohneigentum in Deutschland: ein Überblick

In diesem Unterkapitel wird die Entwicklung der Wohneigentumsquote dargestellt. Die hier betrachtete haushaltsbezogene Wohneigentumsquote stellt den Anteil der Haushalte mit selbst genutztem Wohneigentum an allen Haushalten in Deutschland dar. Nach einer kurzen Darstellung der Datenbasis wird die zeitliche Entwicklung der Wohneigentumsquote sowie der Anteil an Haushalten im selbstgenutzten Wohneigentum differenziert nach Ländern und Regionstypen sowie die Soziodemografie selbstnutzender Eigentümer dargestellt.

Datenbasis

Die Untersuchung der Wohneigentumsquote beruht auf verschiedenen Datenquellen. Die Bevölkerungs- und Wohnungszählung (Zensus) fand in Deutschland zuletzt im Jahr 2011 statt. Obwohl der Zensus die umfassendste Datenbasis bietet, sind die Ergebnisse nunmehr fast zehn Jahre alt und erlauben keine ausreichend differenzierte Zeitreihendarstellung. Die für 2021 angesetzte Volkszählung wurde aufgrund der Corona-Pandemie um ein Jahr verschoben. Für die Analyse der Wohneigentumsquote werden deshalb nachfolgend Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) und der Mikrozensus-Zusatzerhebung „Wohnen in Deutschland“ 2018 sowie Ergebnisse beruhend auf den Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) herangezogen.⁸ Für eine Diskussion der Wohneigentumsquoten ist zu beachten, dass jede der vorgenannten Datenquellen auf einer unterschiedlichen Grundgesamtheit basiert. Deshalb sind sie nicht uneingeschränkt vergleichbar.

Entwicklung der Wohneigentumsquote

Seit der deutschen Wiedervereinigung ist der Anteil der selbstnutzenden Eigentümer an der Zahl der Haushalte insgesamt von 37 % im Jahr 1990 auf 45 % im Jahr 2017 angestiegen (vgl. Abbildung 5). Die Auswertung der Mikrozensus-Zusatzerhebung weist für das Jahr 2018 eine Wohneigentumsquote bezogen auf Hauptnutzerhaushalte⁹ von 45 % aus. Mit Daten der EVS lässt sich die Entwicklung ab 1993 darstellen: ausgehend von einer haushaltsbezogenen Wohneigentumsquote von 40 % stieg sie auf 42 % bis 2018 an (Braun 2020c).

Insgesamt zeigen sich im Längsschnitt zwei Phasen, in denen die Wohneigentumsquote stagnierte: zwischen 2002 und 2006 sowie erneut ab dem Jahr 2010.¹⁰ Ihren Höchststand erreichte sie im betrachteten Zeitraum in der EVS im Jahr 2008 mit 43 % und im SOEP im Jahr 2011 mit 46 %.

Zwar verzeichnet die Wohneigentumsquote im gesamtdeutschen Trend im SOEP seit 1990 bis 2017 einen Anstieg von 22 %, die Differenzierung nach westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern zeigt jedoch, dass der Anstieg unterschiedlich hoch ausfällt. In den ostdeutschen Bundesländern stieg die Wohneigentumsquote mit 36 % deutlich stärker als in den westdeutschen Bundesländern mit 19 % für den gleichen Zeitraum. Hier

⁸ Für ausführliche Informationen zu den einzelnen Datenquellen sowie eine Quelldiskussion vgl. Anhang A.2.

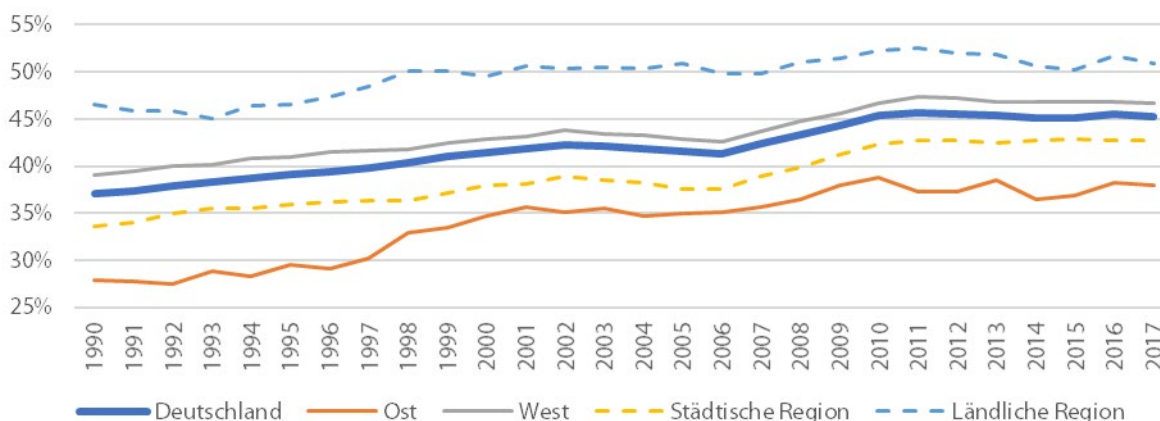
⁹ Die berichteten Quoten können leicht von anderen Quellen abweichen, je nachdem, welche Haushaltsformen in der Grundgesamtheit berücksichtigt werden.

¹⁰ Die Eigentümerquote nach bewohnten Wohnungen in Wohngebäuden (ohne Wohnheime) ist hingegen zwischen 2014 und 2018 noch um einen Prozentpunkt gestiegen (vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eigentuerquote-nach-bundeslaender.html>, Zugriff: 26.03.2021).

sind Aufholeffekte nach dem Ende der Regulierung des Wohnungsmarktes zu DDR-Zeiten ersichtlich. Mit der Regulierung wurden die Mieten künstlich auf einem niedrigen Niveau gehalten, sodass der Eigentumserwerb unattraktiv und zudem durch die Regulierung der Bautätigkeit und einem Mangel an Baumaterialien erschwert wurde (Banse et al. 2017). Seit 2010 stagniert die Wohneigentumsquote auch in ostdeutschen Bundesländern, obwohl in diesen Ländern mit Ausnahme von Berlin aufgrund der geringeren Siedlungsdichte und dem niedrigeren Immobilienkaufpreisniveau ein weiterer Anstieg erwartbar wäre. Möglicherweise schwächt die Abwanderung der Ersterwerberkohorten diesen Effekt (Statistisches Bundesamt 2021d).

Abbildung 5

Entwicklung der Wohneigentumsquote zwischen 1990 und 2017



Quelle: SOEP v34, eigene Berechnungen.¹¹

In den Städten ist die Wohneigentumsquote niedriger als in ländlichen Regionen (vgl. Abbildung 5 und Braun 2020c). Ausgehend von einer weitaus höheren Wohneigentumsquote in ländlichen Regionen ist der Anstieg mit 10 % (von 47 % auf 51 %) zwischen 1990 und 2017 niedriger als der Anstieg in städtischen Regionen von 27 % (von 34 % auf 43 %). Ob der Wohnort in einer städtischen oder in einer ländlichen Region liegt, wirkt sich hingegen im letzten Jahrzehnt kaum auf die Dynamik der Wohneigentumsquote aus: in beiden Regionstypen ist eine Stagnation in der zeitlichen Entwicklung feststellbar.

Der Einfluss des Urbanisierungsgrads (Flächenländer vs. Stadtstaaten) sowie der Historie (Saarland, Länder der ehemaligen DDR) wird auch beim Vergleich der Wohneigentumsquote auf Länderebene deutlich (Abbildung 6). Auf Basis der Wohneigentumsquoten der Länder für 2018 und Dichtekriterien wurden im Bericht fünf unterschiedliche Ländergruppen definiert¹²: Die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin weisen im bundesweiten Vergleich sehr geringe Wohneigentumsquoten auf. Die besonders niedrigen Quoten in Berlin und Hamburg (24 %) spiegeln die Siedlungsstruktur der zwei Stadtstaaten und die typischerweise höheren Immobilien- und Grundstückspreise in den Städten wider. Die nord-östlichen Flächenländer zusammen weisen im bundesweiten Vergleich geringe Wohneigentumsquoten auf. Insgesamt haben sich die ostdeutschen Länder unterschiedlich entwickelt: während Brandenburg aufgrund des Entwicklungsrings um Berlin die höchste Wohneigentumsquote aufweist, ist die Wohneigentumsquote in Mecklenburg-Vorpommern (41 %) und Sachsen (35 %) deutlich niedriger. In Hessen und Nordrhein-Westfalen (Süd-West) liegt die Wohneigentumsquote im Durchschnitt, während der Anteil an Haushalten in selbstgenutztem Wohneigentum in den südlichen Ländern Bayern und Baden-Württemberg (Süd) überdurchschnittlich ist. Die höchsten Wohneigentumsquoten

¹¹ Die errechneten Wohneigentumsquoten des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung liegen aufgrund einer abweichenden Definition in der Berechnung über den hier dargestellten Anteilen. Der Armuts- und Reichtumsbericht definiert Haushalte, die mietfrei wohnen, als Eigentümer (Kleimann et al. 2020). Hier wird diese Teilpopulation in die Untersuchungen nicht eingeschlossen.

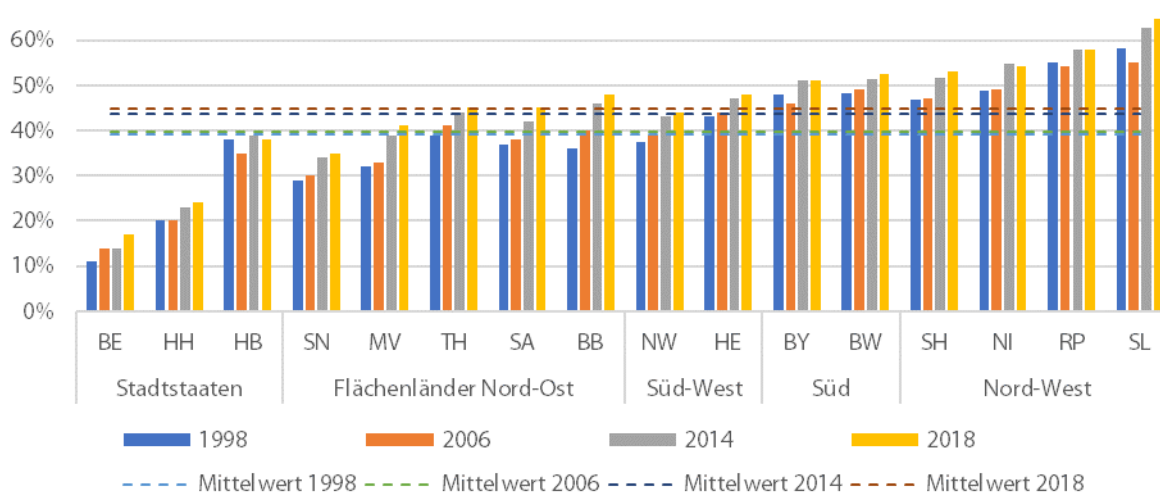
¹² Die Definition wird mit dem Ziel einer möglichst differenzierten Einordnung der Bundesländer nach Wohneigentumsquoten eingeführt. Die häufig vorgenommene Differenzierung zwischen Ost und West erscheint für die Auswertungen nicht detailliert genug. Die Differenzierung nach Nord, Ost, Süd, West berücksichtigt die Unterschiede in den Stadtstaaten oder auch im Saarland nicht ausreichend.

weisen die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland im Norden und Westen der Bundesrepublik auf.

Neben den unterschiedlich hohen Wohneigentumsquoten auf Länderebene im Jahr 2018 stellt sich auch deren zeitliche Entwicklung ungleich dar: Insgesamt ist die Wohneigentumsquote zwischen 1998 und 2018 um 15 % angestiegen. Mit einem durchschnittlichen Anstieg von 24 % ist der Anteil an Haushalte im Wohneigentum in den Flächenländern Nord-Ost am stärksten und im Süden mit durchschnittlich 8 % am schwächsten gestiegen. Große Unterschiede zeigen sich auch zwischen einzelnen Bundesländern: von großen Anstiegen in Berlin (+ 55 %), Brandenburg (+ 33 %) und Mecklenburg-Vorpommern (+ 28 %) bis zu kleinen Anstiegen in Rheinland-Pfalz (+ 5 %) und Bayern (+ 6 %). In Bremen ist die Wohneigentumsquote im Jahr 2018 auf dem gleichen Niveau wie 1998.

Abbildung 6

Entwicklung der Wohneigentumsquote nach Bundesländern für 1998, 2006, 2014 und 2018



Quelle: Statistisches Bundesamt (2020e) auf Basis der MZ-Zusatzerhebungen.

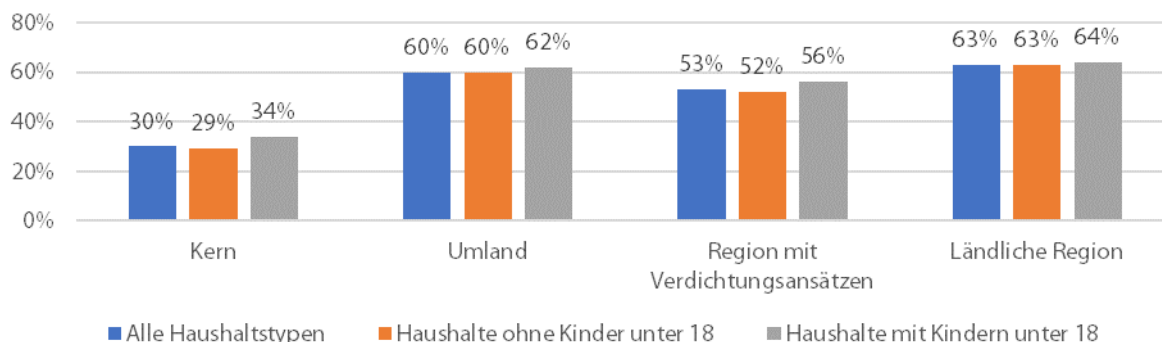
BE: Berlin; HH: Hamburg; HB: Bremen; SN: Sachsen; MV: Mecklenburg-Vorpommern; TH: Thüringen; SA: Sachsen-Anhalt; BB: Brandenburg; NW: Nordrhein-Westfalen; HE: Hessen; BY: Bayern; BW: Baden-Württemberg; SH: Schleswig-Holstein; NI: Niedersachsen; RP: Rheinland-Pfalz; SL: Saarland.

Der Einfluss des Urbanisierungsgrads wird besonders bei der Betrachtung der Wohneigentumsquote in Abhängigkeit von Regionstypen¹³ deutlich (Abbildung 7). Die Wohneigentumsquote fällt im Jahr 2018 in den Kernstädten am geringsten aus. In den übrigen drei Regionstypen ergeben sich deutlich höhere Quoten. Die Wohneigentumsquote ist insgesamt in ländlichen Regionen am höchsten – und hier insbesondere bei Haushalten mit minderjährigen Kindern (64 %). Allerdings wird auch deutlich, dass die Wohneigentumsquote von Familienhaushalten nur in Kernstädten deutlich über dem jeweiligen Niveau der Gesamtbevölkerung liegt. Für diesen Haushaltstyp zeigt sich demnach eine besondere Präferenz für Wohneigentum. Da im ländlichen Raum Ein- und Zweifamilienhäuser der vorwiegende Gebäudetyp sind, sind die Eigentumsquoten bei allen Haushaltstypen höher. Dies kann einerseits auf Präferenzen der dort lebenden Haushalte zurückzuführen sein. Andererseits ist die Vermietung von Einfamilienhäusern für Investoren häufig weniger attraktiv als die Vermietung von Geschosswohnungen im städtischen Raum, sodass das Angebot an Mietobjekten im ländlichen Raum kleiner ist.

¹³ In Anlehnung an die Untersuchung „Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012 – 2017“ von Kantar im Auftrag des BMI/BBSR werden vier Regionstypen anhand der BIK(10)-Gemeindegroßenklassen nach Fläche und Bevölkerung gebildet: Kernstadt, Umland, Regionen mit Verdichtungsansätzen und ländliche Regionen. Die Aggregation dieser Typen zeigt weitgehende Ähnlichkeiten mit den siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR und wird der Mikrozensus-Zusatzerhebung zur Wohnsituation in Deutschland für das Jahr 2018 über den amtlichen Gemeindeschlüssel hinzugefügt.

Abbildung 7

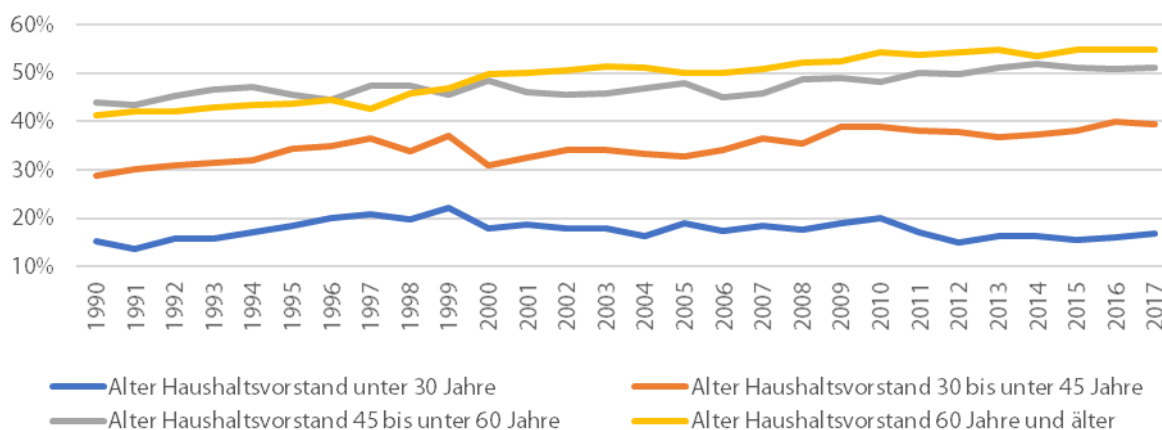
Wohneigentumsquote 2018 für Haushaltstypen differenziert nach Regionstypen

Quelle: (DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1)¹⁴, eigene Berechnungen, aggregierte BIK(10)-Gemeindegrößenklassen.**Soziodemografie selbstnutzender Wohneigentümer**

Die Wohneigentumsquote in Deutschland unterscheidet sich darüber hinaus von weiteren Faktoren wie dem Haushaltstyp, Einkommen und dem Alter. Abbildung 8 stellt die Entwicklung der Wohneigentumsquote nach Altersgruppe des Haushaltsvorstandes dar. Mit zunehmendem Alter steigt der Anteil an Haushalten, die im selbstgenutzten Wohneigentum leben. In der Gruppe, in der der Haushaltsvorstand unter 30 Jahre alt ist, liegt die Wohneigentumsquote insgesamt weit unter dem bundesweiten Durchschnitt. Nach einem Anstieg bis zur Jahrtausendwende stagnierte die Wohneigentumsquote in dieser Altersgruppe und sank nach 2009 leicht ab. In der Altersklasse 30 bis 45 Jahre stieg die Wohneigentumsquote zwischen 1990 und 2009 von 33 auf 40 % an und stagniert seitdem wie auch in den Altersklassen 45 bis unter 60 bzw. über 60 Jahre.

Abbildung 8

Entwicklung der Wohneigentumsquote nach Altersgruppe des Haushaltsvorstands



Quelle: SOEP v34, eigene Berechnungen.

Die Bildung von Wohneigentum hängt neben dem Alter entscheidend davon ab, ob ein Haushalt die notwendigen finanziellen Mittel aufbringen kann: Insbesondere einkommensstarke Haushalte leben in selbstgenutztem Wohneigentum: das Nettoäquivalenzeinkommen¹⁵ liegt bei Eigentümerhaushalten im Jahr 2017 bei ca.

¹⁴ Die Quellenbezeichnung „DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1“ bezeichnet die Mikrozensus Sondererhebung 2018 und entspricht der vorgegebenen Zitierweise.

¹⁵ Das Nettoäquivalenzeinkommen ist ein bedarfsgewichtetes Haushaltseinkommen, mit dem sich das Einkommen unterschiedlicher Haushalte vergleichen lässt. Das Haushaltsnettoeinkommen geteilt durch den Äquivalenzfaktor ergibt das Nettoäquivalenzeinkommen (OECD 2011). Da Haushalte von Eigentümern häufig größer sind, ist der Vergleich des Nettoäquivalenzeinkommens naheliegend.

28.000 Euro und damit 40 % höher als in der Gruppe der Mieterhaushalte mit einem durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommen von 20.000 Euro (SOEP, v34). Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen von mindestens 3.200 Euro sind bereits überdurchschnittlich häufig Eigentümer (Tabelle 1).

Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen unter 1.300 können in der Regel ohne eine anderwärtige finanzielle Unterstützung (Verwandtschaft, Erbe) nur schwer das erforderliche Eigenkapital für die Bildung von Wohneigentum ansparen. Auffällig niedrig sind jedoch die Wohneigentumsquoten in den Altersgruppen unter 40 für Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen zwischen 1.300 und 3.200 Euro.

Tabelle 1

Wohneigentumsquoten 2018 nach Altersgruppe und monatlichem Haushaltsnettoeinkommen

Altersgruppe	Monatliches Haushaltsnettoeinkommen in Euro					
	< 900	900 bis unter 1.300	1.300 bis unter 1.500	1.500 bis unter 2.000	2.000 bis unter 3.200	≥ 3.200
25 – 29	3 %	3 %	4 %	6 %	12 %	25 %
30 – 39	4 %	5 %	7 %	10 %	22 %	43 %
40 – 49	9 %	12 %	15 %	20 %	36 %	65 %
50 – 59	15 %	19 %	26 %	31 %	49 %	74 %
60 – 64	19 %	27 %	34 %	43 %	58 %	77 %
≥ 65	30 %	35 %	41 %	50 %	62 %	80 %
Gesamt	15 %	23 %	28 %	33 %	44 %	64 %

Quelle: Abraham und Günther (2020) auf Basis der Mikrozensuszusatzserhebungen 2018.

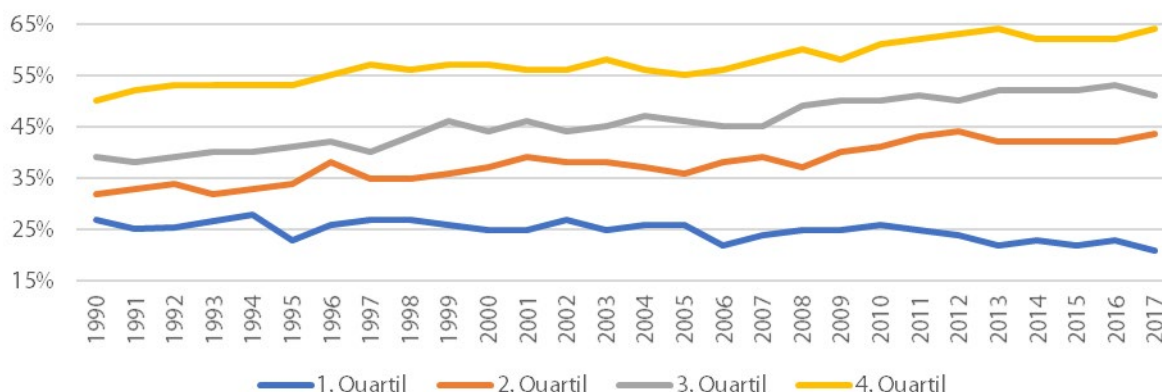
Der Einfluss des Einkommens lässt sich auch im Zeitverlauf in Abbildung 9 betrachten. Sie stellt die Entwicklung der Wohneigentumsquote in Deutschland nach Quartilen des Nettoäquivalenzeinkommens zwischen 1990 und 2017 dar. Im Zeitverlauf wird die Bedeutung des Einkommens für das unterste Quartil in der Einkommensverteilung deutlich: im Gegensatz zu Haushalten mit höheren Einkommen hat sich die Wohneigentumsquote von 25 % im Jahr 1990 auf 21 % im Jahr 2017 rückläufig entwickelt. Haushalte im zweiten und dritten Einkommensquartil verzeichnen hingegen Anstiege für diesen Zeitraum mit 36 % bzw. 31 %. Demnach leben Haushalte mit niedrigen Einkommen immer seltener in selbstgenutztem Wohneigentum. Das Absinken der Wohneigentumsquote in den vergangenen Jahren geht zeitlich mit den stattgefundenen Preisanstiegen (vgl. Kapitel 2.1) einher.

Bereits die bisherigen Darstellungen legen einen gewissen Zusammenhang zwischen der Wohneigentumsquote und der Bezahlbarkeit von Wohneigentum nahe. Abbildung 10 stellt die Wohneigentumsquote differenziert nach dem regionalen Immobilienkaufpreisniveau¹⁶ dar; jeweils für alle Haushalte, Haushalte ohne minderjährige Kinder sowie Haushalte mit minderjährigen Kindern. Deutlich wird zum einen, dass die Wohneigentumsquoten von Familienhaushalten ungeachtet des regionalen Kaufpreisniveaus jeweils ca. drei bis fünf Prozentpunkte über dem Niveau der Gesamtbevölkerung liegen. Zum anderen zeigt sich: je höherpreisig eine Region ist, desto geringer ist die Wohneigentumsquote im Mittel. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht beliebig fortzuschreiben: Ungeachtet des Preisniveaus gibt es eine Art Sättigungsgrenze bei ca. 55 bis 60 % Wohneigentumsanteil.

¹⁶ Dazu wurden über den Amtlichen Gemeindeschlüssel Mittelwerte für Kaufpreise gebrauchter Einfamilienhäuser auf Kreisebene für das Jahr 2018 in klassierter Form mit den Daten des Mikrozensus verknüpft. Die Daten wurden durch das Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung auf Grundlage der amtlichen Kaufpreissammlungen zur Verfügung gestellt. Die Bezugnahme auf gebrauchte Objekte reduziert den Einfluss der Neubaukosten und erlaubt damit eine engere Näherung an das Marktpreisniveau im Bestand. Die Differenzierung entlang der Kaufpreisklassen ist detaillierter als Länder oder Regionstypen und berücksichtigt implizit den Urbanisierungsgrad und den Ost-West-Gegensatz (vgl. auch Abbildung 4).

Abbildung 9

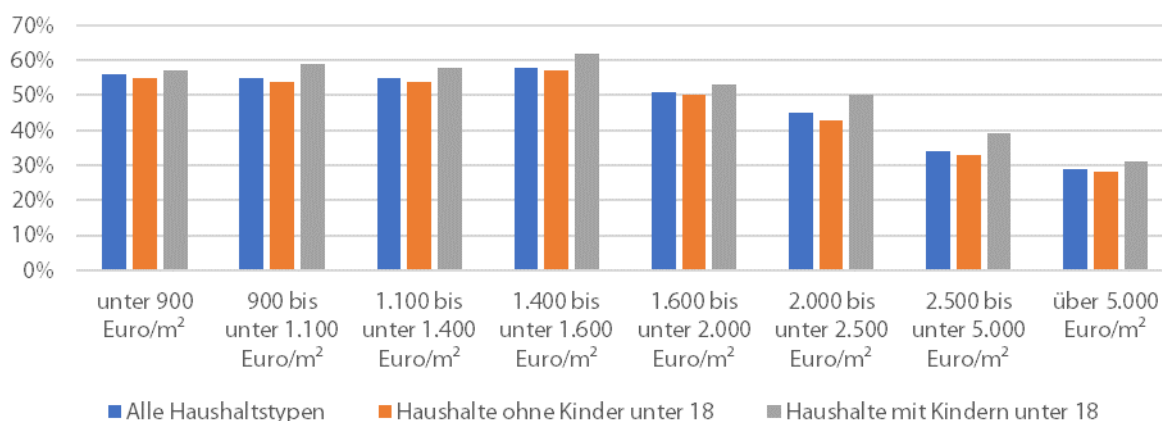
Entwicklung der Wohneigentumsquote nach Quartilen des Nettoäquivalenzeinkommens



Quelle: SOEP v34, eigene Berechnungen.

Abbildung 10

Wohneigentumsquote nach Haushaltstyp und regionalem Kaufpreisniveau für gebrauchte Häuser 2018



Quelle: DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse, eigene Berechnungen.

Die vorangegangenen Analysen haben gezeigt, dass junge Haushalte sowie Haushalte mit niedrigen Einkommen niedrigere Wohneigentumsquoten aufweisen. Darüber hinaus wurde deutlich, dass die Wohneigentumsquote insgesamt, im speziellen jedoch für die zuvor genannten Gruppen, im vergangenen Jahrzehnt stagnierte. Die vielfältigen Gründe für diese Entwicklung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Stagnation der Wohneigentumsquote ab 2010 fällt zeitlich mit dem Anstieg der Bauland- und Immobilienpreise zusammen. Trotz gesunkener Zinsen und steigendem Einkommen können die Preissteigerungen vor allem in städtischen Räumen seit 2015 (vgl. Kapitel 2.1) nicht mehr aufgefangen werden. Insbesondere jüngere Haushalte haben zunehmende Schwierigkeiten, die gestiegenen Immobilienpreise sowie die damit zusammenhängenden Erwerbsnebenkosten finanzieren zu können. Im Gegensatz zu Haushalten der höheren Altersklassen ist der Eigenkapitalanteil für die Immobilienfinanzierung bei jüngeren Haushalten angesichts der gestiegenen Preise besonders gering. Möglich ist zudem, dass die Verwerfungen durch die Finanz- und Schuldenkrise eine Rolle in der Art spielen, dass durch die Rezession die Risikobereitschaft gesunken ist.
- Ein weiterer Faktor ist die Zuwanderung aus dem Ausland (vgl. Abbildung 3). Die Wohneigentumsquote von Zuwanderern lag im Jahr 2010 mit 33 % deutlich niedriger als bei deutschen Haushalten (Reimann

2018). Dies ist unter anderem auf die Altersstruktur der Zuzüge zurückzuführen, die sich auf die Wahrscheinlichkeit, Wohneigentum zu besitzen bzw. zu bilden, auswirkt.¹⁷ Während das Migrationsgeschehen zwischen 2004 und 2009 von einer Abnahme der Zuzüge aus dem Ausland gekennzeichnet waren, stieg die Migration nach Deutschland ab 2010 stetig bis zur Flüchtlingszuwanderung 2015 an. Die hohe Zahl junger und häufig alleinlebender Zuwanderer und Zuwanderinnen resultiert in einer reduzierten, haushaltsbezogenen Wohneigentumsquote, da die Zuwanderung überproportional in Mietwohnungsmärkte erfolgt.

- Wohneigentum wird darüber hinaus häufig im Zusammenhang mit einer Familiengründung oder anlässlich einer Familienerweiterung gebildet. In diesem Sinne ist die Wahrscheinlichkeit für den Erwerb von Wohneigentum umso höher, je größer ein Haushalt ist (Demary 2017). Seit 1978 wächst der Anteil an Alleinlebenden, während der Anteil an Paaren mit Kindern stetig abnimmt. In der Konsequenz sinkt die mittlere Haushaltsgröße (Weber 2020). Der sinkende Anteil an Familien und die Verkleinerung der Haushaltsgröße wirkt sich auf die Entwicklung der Wohneigentumsquote aus.
- Die Verkleinerung der Haushaltsgrößen geht auch mit veränderten Lebensstilen und einer erhöhten Mobilität der arbeitenden Bevölkerung, insbesondere jungen Akademikern, einher (Deschermeier 2014). Studierende machen einen immer größeren Anteil unter jungen Erwachsenen aus.¹⁸ Sie leben überwiegend in Groß- und Universitätsstädten, was den vermehrten Zuzug und Verbleib in die Städte und Schwarmstädte erklärt (Deschermeier und Seipelt 2016). Der Zugang zu Hochschulen und attraktiven Arbeitsplätzen führt zu einer Binnenmigration aus ländlichen Regionen in die Städte insbesondere unter jungen Erwachsenen (LBS Research 2020b; Braun 2020c).¹⁹ Die Binnenmigration verschärft die demografische Ungleichheit: in der Klasse der 18- bis 29-Jährigen wanderte beinahe eine halbe Million junger Erwachsener mehr in die Städte als umgekehrt. Im Vergleich dazu zogen mehr Personen ab 30 Jahren aus der Stadt in eine ländlichere Gegend, sodass Städte im Durchschnitt immer jünger werden und der Unterschied zum Altersdurchschnitt auf dem Land noch verstärkt wird. Der Zuzug in teurere Verdichtungsregionen wirkt sich auf die Wohneigentumsquote aus, da Wohneigentum seltener in hochverdichteten Städten und mehr auf dem Land und im Umland gebildet wird. Aufgrund der Tatsache, dass die Bevölkerung zwischen 2010 und 2019 stärker in Regionen mit niedriger Wohneigentumsquote – d.h. Verdichtungsregionen – wuchs, wurde insgesamt weniger Wohneigentum gebildet (Just 2021).

Demnach existieren auf der einen Seite strukturelle Gründe, welche eine Stagnation der Wohneigentumsquote nach sich ziehen. Auf der anderen Seite wurde deutlich, dass bestimmte Teile der Bevölkerung im Vergleich zu früheren Jahren seltener im Wohneigentum leben – was auf veränderte Rahmenbedingungen auf dem Immobilienmarkt und die damit einhergehende Erschwinglichkeit von Wohneigentum hinweist. Vor diesem Hintergrund werden Haushalte mit einem Haushaltsvorstand unter 50 Jahren und einem Haushaltsnettoeinkommen zwischen 1.300 und 3.200 Euro als primäre Zielgruppe definiert, bei der ein Absinken der Wohneigentumsquote mit einer zielgerichteten Förderung wie dem Baukindergeld gebremst werden könnte. Innerhalb dieser Zielgruppe weisen Haushalte mit Kindern aufgrund ihrer Haushaltsgröße einen Bedarf nach größeren Wohnflächen auf, die im Mietwohnungsmarkt selten und teuer sind, sodass sie von Wohneigentum besonders profitieren können.

¹⁷ Die im Jahr 2019 zugezogenen Personen waren beispielsweise mit einem Anteil von 74 % unter 40 Jahre alt. Zum Vergleich: in der Gesamtbevölkerung lag der Anteil an Personen unter 40 Jahren bei 43 %. Der Anteil der Personen zwischen 18 und 24 Jahren ist mit 22 % beinahe dreimal so hoch wie in der Gesamtbevölkerung mit 8 % (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2020).

¹⁸ Im Jahr 2018 lag die Studienanfängerquote, d.h. der Anteil der Studienanfänger an der Bevölkerung des entsprechenden Geburtsjahres, bei 57 %. 2010 lag dieser Anteil bei 46 % und im Jahr 2000 noch bei 33 % (Statistisches Bundesamt 2019).

¹⁹ Für verschiedene Altersgruppen untersuchten Bauer et al. (2019) die Determinanten von Binnenmigration in Deutschland für die Jahre 2008 bis 2014. Arbeitsmarktindikatoren haben vor allem bei den jüngeren Gruppen den stärksten Einfluss. Die Altersgruppe zwischen 18 und 29 Jahren wandert überwiegend in dicht besiedelte, städtische Gebiete. Insbesondere wenn die Arbeitslosigkeit hoch ist, wandern viele Junge ab. Das gleiche gilt für das Lohnniveau: es beeinflusst die Migrationsentscheidung ausschließlich für Personen unter 50 Jahren. In der Gruppe der 30- bis 49-Jährigen zeigt sich aufgrund steigender Wohnflächenanforderungen ein Trend zur Abwanderung in ländlichere Gebiete bei steigenden Wohnkosten. Der Effekt der Wohnkosten ist im Vergleich zur Lohnhöhe und Arbeitslosigkeit jedoch klein.

2.4 Wohneigentumsbildung

Um die Wohneigentumsförderung im Hinblick auf ihre Zielgenauigkeit bewerten zu können, sind im Vorfeld Analysen zur Wohneigentumsbildung notwendig. Zu differenzieren sind zwei Arten der Wohneigentumsbildung: der Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum sowie der Umzug ins Wohneigentum. Bei einem Umzug ins Wohneigentum ist es möglich, dass der Haushalt bereits zu einem früheren Zeitpunkt im selbstgenutzten Wohneigentum lebte.

Die Datenbasis für die Untersuchungen sollte aufgrund der Entwicklungsdynamik möglichst aktuell und zudem ausreichend detailliert sein, um differenzierte Analysen durchführen zu können. Für die Untersuchung des Ersterwerbs von Wohneigentum stellt dies eine hohe Anforderung dar. Zwar existiert eine Studie des IW Köln auf Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), in welcher der Ersterwerb durch die Panelstruktur (Individuen oder Haushalte werden über mehrere Zeitperioden beobachtet) identifiziert wurde (Voigtländer und Sagner 2019). Durch die notwendigen Eingrenzungen ergeben sich jedoch Fallzahlen im niedrigen dreistelligen Bereich, sodass die Analysen dieser Studie nur bedingt belastbar erscheinen. Demgegenüber stellt die Studie „Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012 – 2017“ von Kantar im Auftrag des BMI/BBSR (im Folgenden im Text abgekürzt als „Kantar/BBSR-Studie“) die einzige weitere aktuelle Studie dar, in der unter anderem der erstmalige Erwerb von Wohneigentum untersucht wurde. Diese enthält Informationen zu 1.500 Ersterwerberhaushalten, davon 822 Familien mit Kindern.²⁰

Die Untersuchung der Wohneigentumsbildung im Allgemeinen ist im Vergleich zu der Untersuchung des Ersterwerberverhaltens in Bezug auf die verfügbare Datenbasis weniger restriktiv. Auf Basis der Mikrozensus-Zusatzerhebung „Wohnen in Deutschland“ 2018 werden für diese Studie Haushalte mit minderjährigen Kindern identifiziert, die in den Jahren 2015 bis 2018, d.h. in einem Zeitraum von maximal²¹ vier Jahren, umgezogen sind und zum Befragungszeitpunkt im selbstgenutzten Wohnungs- und Grundeigentum wohnen.²² Der Stichprobenumfang für das Jahr 2018 beträgt 5.790 Haushalte. Der Anteil der Familienhaushalte mit Kindern und Umzug ins Eigentum in diesem Zeitraum macht im Mikrozensus weniger als 2,0 % aller Wirtschaftshaushalte (nach Mikrozensusdefinition) aus. Deutlich häufiger zogen im gleichen Zeitraum Familien mit minderjährigen Kindern (zum Erhebungszeitpunkt) in eine Mietwohnung um. Ihr Anteil beträgt mehr als 4 % aller Haushalte. Bei 94 % der Haushalte handelt es sich entweder um andere Haushaltstypen oder es fand kein Umzug statt. Die Zahlen bestätigen die Ergebnisse anderer Studien: in Deutschland wird selbstgenutztes Wohneigentum in der Regel einmal gegründet und die Wahrscheinlichkeit eines Umzugs aus selbstgenutztem Wohneigentum heraus ist gering (Abraham und Schönholzer 2009).

Ersterwerber von Wohneigentum

Was charakterisiert Ersterwerber?

Ersterwerber von Wohneigentum sind mit einem Anteil von 54 % besonders häufig Familien mit Kindern. Ungefähr ein Drittel der Ersterwerber sind Paare ohne Kinder und bei nur 13 % handelt es sich um Einzelpersonen. Für den geringen Anteil an Alleinlebenden ist unter anderem auch die zugrundeliegende Altersstruktur verantwortlich: Alleinlebende sind häufig entweder noch nicht in der Familienbildungsphase oder haben diese schon lange hinter sich.

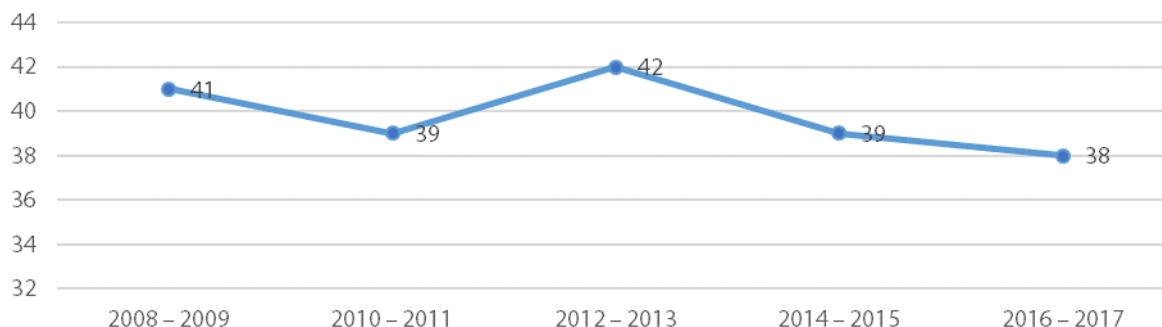
²⁰ Eine Auswahl an Studienergebnissen sind in der Veröffentlichung „Faktencheck zur Wohneigentumsbildung“ (BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2019) öffentlich verfügbar. Das BBSR hat darüber hinaus dankenswerterweise für die vorliegende Evaluation Sonderauswertungen der verfügbaren Daten durchgeführt, die hier verwendet werden (gekennzeichnet durch die Quellenangabe „Kantar/BBSR-Studie“).

²¹ Da der Mikrozensus keinen Stichtagsbezug verwendet, ist eine genauere Eingrenzung des Bezugszeitraums nicht möglich. In der Regel sollte die Befragung im Jahr 2018 durchgeführt worden sein. Daraus ergibt sich ein maximaler Bezugszeitraum von vier Jahren.

²² Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die betreffenden Haushalte auch vor ihrem Umzug bereits im Wohneigentum lebten. Ferner ist unbekannt, ob ein Umzug lokal, regional oder überregional stattfand. Ebenso wird nicht kontrolliert, ob die Familiengründung zum Zeitpunkt des Umzugs noch nicht vollzogen war, bzw. ob Haushalte mit Kindern über 18 Jahren zum Zeitpunkt des Umzugs noch in der engeren Zielgruppe vertreten gewesen wären. Diese beiden Effekte dürften sich jedoch quantitativ weitgehend kompensieren, so dass hieraus keine nennenswerte Verzerrung der Ergebnisse zu erwarten ist.

Abbildung 11

Durchschnittliches Alter des Hauptverdieners bei Ersterwerberhaushalten mit Kindern



Quelle: Eigene Darstellung nach Faktencheck zur Wohneigentumsbildung (Ammann 2019).

Die Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum geschieht häufig im mittleren Lebensalter. Ersterwerber mit Kindern waren in den Jahren 2016 – 2017 im Durchschnitt 38 Jahre alt. Der Zeitvergleich in Abbildung 11 zeigt zudem, dass Ersterwerber mit Kindern trotz der gestiegenen Kaufpreise (vgl. Kapitel 2.1) etwas jünger werden. Familien ohne Kinder und Alleinlebende weisen hingegen ein höheres Durchschnittsalter auf: bei Familien ohne Kinder lag es 2016 – 2017 bei 39 Jahren, bei Alleinlebenden bei 44 Jahren. Darüber hinaus unterscheidet sich das Alter der Ersterwerber auch danach, wo Eigentum gebildet wird. Familien mit Kindern bilden Eigentum in ländlichen Regionen sowie Regionen mit Verdichtungsansätzen früher als im Umland bzw. in den Kernstädten.

Ersterwerberfamilien mit Kindern verfügen über ein durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen von ca. 52.000 Euro im Jahr. Im Vergleich dazu verfügen Familien mit Kindern über ein höheres Haushaltsnettoeinkommen von rund 66.000 Euro (Statistisches Bundesamt 2021a). Eine Ursache für die niedrigeren mittleren Einkommen der Ersterwerberfamilien liegt darin, dass Wohneigentum häufig gebildet wird, wenn die Kinder im Haushalt noch jung sind (s.o.). In diesem Zeitraum fällt das Haushaltseinkommen bei Doppelverdienern aufgrund von Elternzeit und/oder Teilzeit häufig niedriger aus und steigt wieder an, wenn die Kinder älter werden.

Wie wohnen Ersterwerber vor und nach dem Eigentumserwerb?

Ein Viertel der ersterwerbenden Familien mit Kindern wohnte zuvor in einem gemieteten Haus. Der Gebäudetyp nach dem Ersterwerb offenbart die deutliche Präferenz für Häuser unter ersterwerbenden Familien: von den Familien, die vor dem Ersterwerb in einer Wohnung wohnten, zogen etwa 88 % in ein Haus: über die Hälfte (53 %) in ein freistehendes Einfamilienhaus, ein Viertel in ein Reihenheim, 14 % in eine Doppelhaushälfte und 6 % in ein Zweifamilienhaus.²³ Erwartungsgemäß ist der Anteil an Häusern im Vergleich zu einer Wohnung bei Ersterwerbern am höchsten in ländlichen Regionen (90 %) und nimmt mit zunehmender Dichte ab. In hochverdichteten Kernstädten handelt es sich bei 56 % der erworbenen Gebäude um ein Haus.

Umzug ins Wohneigentum

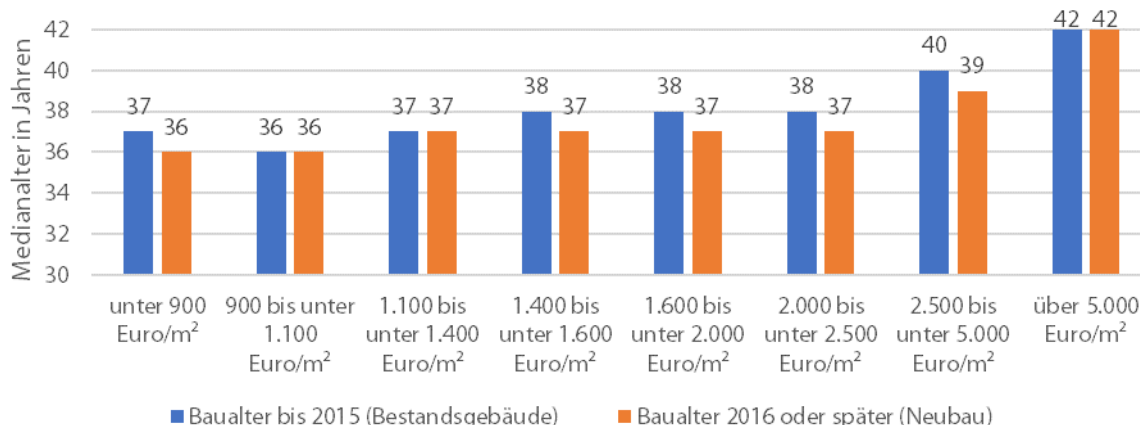
Welche Familien ziehen ins Eigentum?

Das Alter des Haupteinkommenbezieher unter den Familien mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später liegt wie auch bei Ersterwerbern zwischen 2016 und 2017 (vgl. Abbildung 11) bei 38 Jahren. Die vergleichbare Altersstruktur beider Gruppen deutet darauf hin, dass es sich bei dem hier betrachteten Umzug in selbstgenutztes Wohneigentum mit hoher Wahrscheinlichkeit um einen Ersterwerb handelt. Ein höheres Medianalter des Haupteinkommensbezieher um bis zu vier Jahre ist bei relativ hohem regionalen Kaufpreisniveau zu beobachten. Je höher das Preisniveau regional ausfällt, desto später realisieren Haushalte einen Umzug ins Wohneigentum (vgl. Abbildung 12).

²³ Anteil „Sonstiges“: 2 %.

Abbildung 12

Alter des Haupteinkommensbeziehers bei Familienhaushalten mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später nach regionalem Kaufpreisniveau (gebrauchte Häuser)

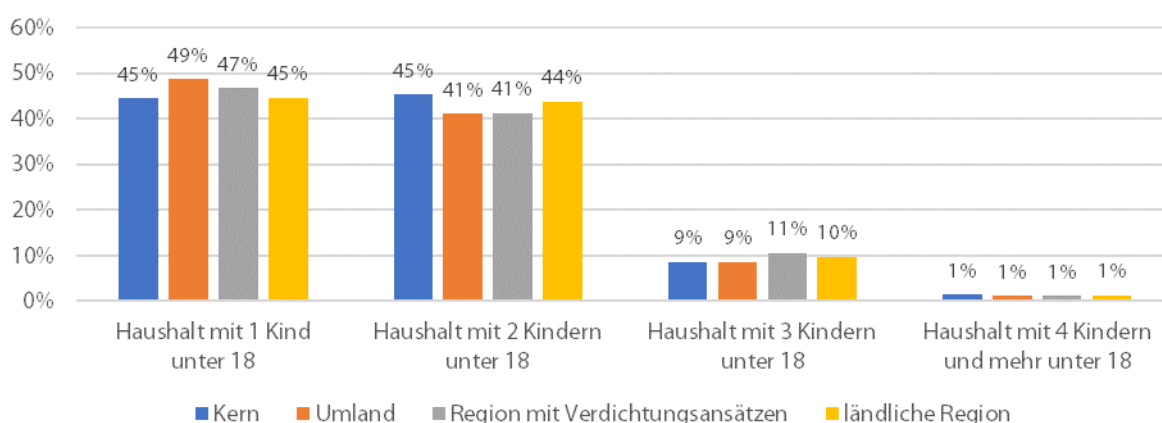


Quelle: DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse, eigene Berechnungen.

Dies ist auch die Erklärung für die Altersunterschiede von Ersterwerberfamilien nach Regionstypen (s.o.): für eine Wohneigentumsbildung im Umland und in der Kernstadt ist in der Regel ein höheres Eigenkapital nötig, sodass Erwerber dort erst später Wohneigentum bilden können. Bei Familien, die ins Eigentum umziehen, handelt es sich meist um (noch) kleine Familien. Haushalte mit einem Kind machen mit 46 % den größten Anteil aus, gefolgt von Familien mit zwei Kindern (43 %), Familien mit drei Kindern (9 %) und vier bzw. mehr als vier Kindern (2 %). Regionstypische Unterschiede in Bezug auf die Kinderzahl lassen sich kaum erkennen (vgl. Abbildung 13). Dafür wird deutlich, dass vor allem Haushalte bis zum Alter des ältesten Kindes von 15 Jahren in Wohneigentum umziehen (Abbildung 14). Haushalte mit einem ältesten Kind unter 3 Jahren sind die größte Gruppe. Lediglich in Kernstädten ist ein etwas höherer Prozentsatz an Haushalten mit Kindern bis unter 10 unter den Umziehenden ins Wohneigentum zu beobachten. Wie auch bei der Altersverteilung der Erwerber kann eine mögliche Ursache dafür in einer längeren Ansparphase aufgrund des tendenziell höheren Immobilienkaufpreisniveaus liegen. Die Ergebnisse zeigen insgesamt, dass Wohneigentum über die Familiengründungsphase hinaus erworben wird.

Abbildung 13

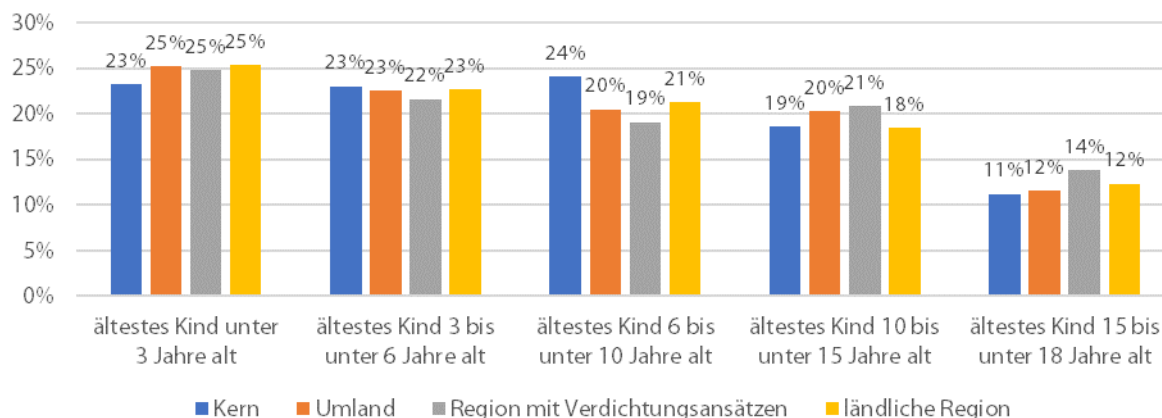
Familienhaushalte mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später nach der Zahl der Kinder und Regionstypen



Quelle: DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, aggregierte BIK(10)-Gemeindegrößenklassen, eigene Berechnungen.

Abbildung 14

Familienhaushalte mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später nach Alter der Kinder und Regionstypen

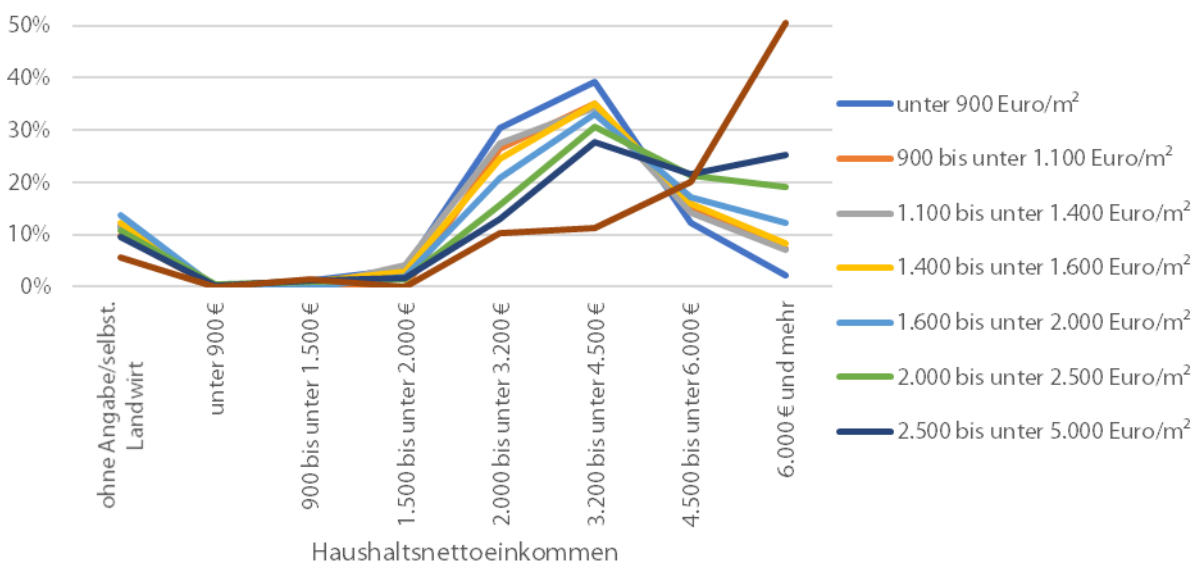


Quelle: DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, aggregierte BIK(10)-Gemeindegrößenklassen, eigene Berechnungen.

Abbildung 15 stellt die Verteilung des klassierten monatlichen Haushaltsnettoeinkommens der eigentumsbildenden Familien über dem regionalem Immobilienkaufpreisniveau dar. Hier wird ein Häufigkeitsschwerpunkt der Eigentumsbildung von Familienhaushalten in der Einkommensklasse 3.200 bis 4.500 Euro (d.h. etwa 39.000 bis 54.000 Euro pro Jahr) deutlich. Familienhaushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen unter 1.500 bis 2.000 Euro im Monat ziehen hingegen kaum ins Eigentum. Mit zunehmendem Kaufpreisniveau für Wohnimmobilien sind größere Anteile an höheren Einkommensgruppen vertreten.

Abbildung 15

Einkommensverteilung der Familienhaushalte mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später nach regionalem Kaufpreisniveau (gebrauchte Häuser)



Quelle: DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse, eigene Berechnungen.

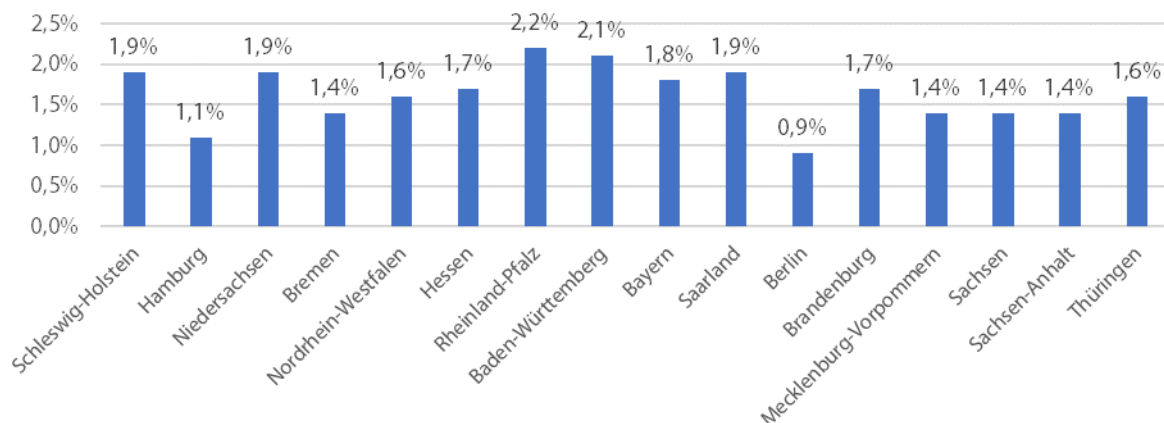
In welchen Regionen ziehen Familienhaushalte ins Eigentum?

Abbildung 16 stellt den Anteil Familienhaushalte mit Kindern und Umzug ins Eigentum vor maximal vier Jahren an der Gesamtzahl der Haushalte in den jeweiligen Bundesländern dar. In den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin liegt der Anteil an Haushalten, die ins Wohneigentum umziehen, auf niedrigeren Niveau (zwischen 0,9 und 1,4 %). Dagegen liegt der Anteil in Nordrhein-Westfalen, Hessen sowie den östlichen Bundes-

ländern bei etwa 1,5 %, in den übrigen Flächenländern im Mittel bei etwa 2 %. Damit zeigt sich im Ländervergleich ein überwiegend vergleichbares Muster wie bei der allgemeinen Wohneigentumsquote (vgl. Abbildung 6). Abbildung 17 zeigt darüber hinaus, dass Familien mit Kindern überproportional häufig in das hochverdichtete Umland und selten in die Kernstädte in Wohneigentum umziehen. Die Werte stellen jeweils den Anteil der Erwerberfamilien innerhalb der Region dar. Beispielsweise sind 1,3 % aller Familienhaushalte in den Kernstädten ins Eigentum gezogen. Im Umland ist der Anteil mit 2,3 % am höchsten.

Abbildung 16

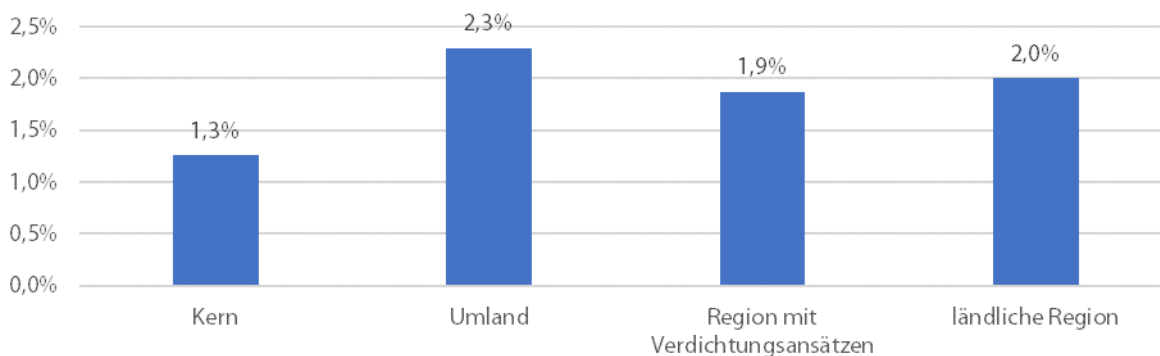
Anteile der Familienhaushalte mit minderjährigen Kindern und Umzug ins Eigentum 2015 oder später



Quelle: DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, eigene Berechnungen.

Abbildung 17

Familienhaushalte mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später nach Regionstypen

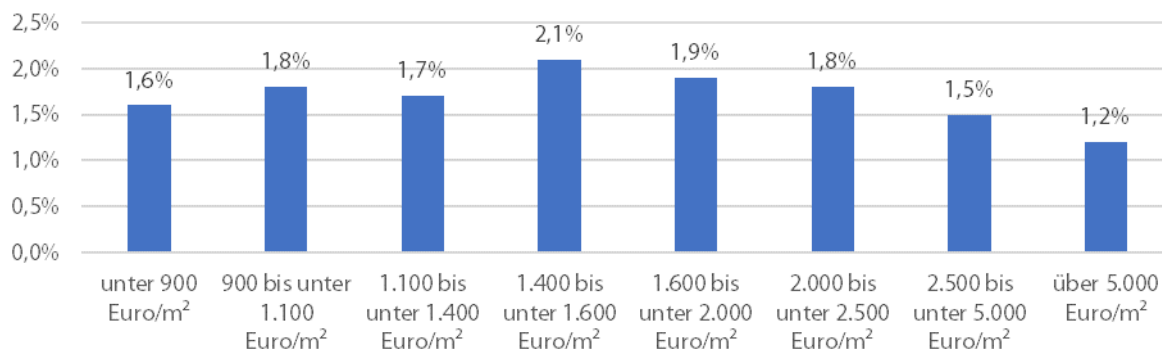


Quelle: DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, eigene Berechnungen.

Differenziert nach dem regionalen Kaufpreisniveau wird zudem in Abbildung 18 ersichtlich, dass ein Umzug ins Eigentum unter Familienhaushalten vor allem im mittleren regionalen Kaufpreisniveau stattfindet. In hochpreisigen Regionen ziehen Familien vermutlich aufgrund des Preisniveaus seltener in Wohneigentum um. Allerdings findet sich dieses Ergebnis auch für sehr preiswerte Regionen. Dies ist wahrscheinlich auf die geringe Nachfrage vor Ort zurückzuführen.

Abbildung 18

Familienhaushalte mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später nach Kaufpreisklassen



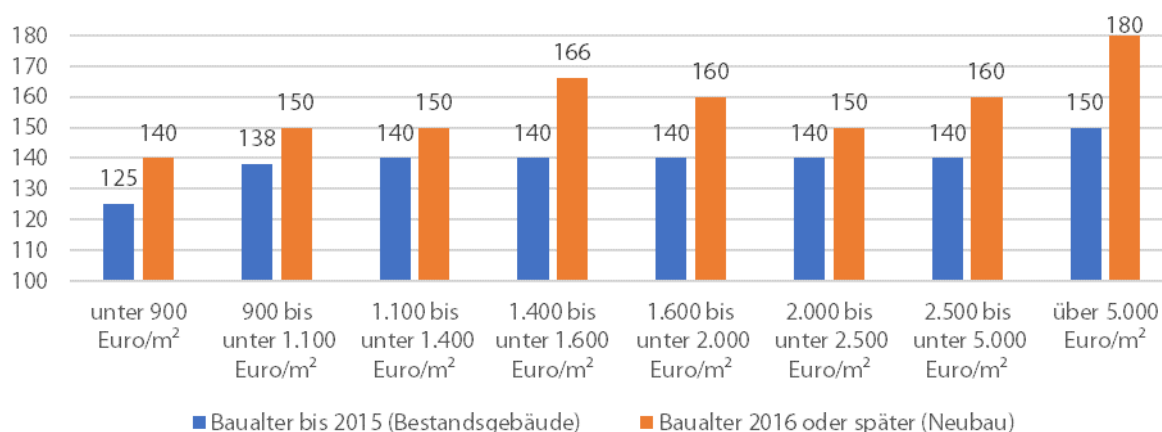
Quelle: DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse, eigene Berechnungen.

Wie wohnen Familien, die ins Eigentum ziehen?

Im Vergleich zu Mietern verfügen Eigentümer im Allgemeinen über größere Wohnflächen, sowohl absolut als auch pro Kopf (Weber 2020). Die Medianwohnfläche nach Eigentumserwerb ist bei Gebäuden im Bestand mit ca. 140 m² weitgehend unabhängig vom regionalen Preisniveau (vgl. Abbildung 19). Lediglich in besonders preisgünstigen Regionen liegt sie deutlich darunter, in besonders hochpreisigen Regionen etwas höher. Neubauten weisen unabhängig vom regionalen Preisniveau größere Wohnflächen auf. Diese Ergebnisse zeigen, dass das Preisniveau nur einen geringen Einfluss auf die gewählte Wohnflächengröße besitzt. Es steht zu vermuten, dass Unterschiede in der Leistbarkeit (in der höchsten regionalen Preisklasse sind Eigenheime nur für relativ hohe Einkommen zugänglich) im Vordergrund stehen.

Abbildung 19

Familienhaushalte mit Umzug ins Eigentum 2015 oder später: Medianwohnflächen in Einfamilienhäusern als Neubau/Bestandsgebäude nach regionalem Kaufpreisniveau



Quelle: DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse, eigene Berechnungen.

2.5 Bedeutung von Erbschaften für die Wohneigentumsbildung

In den vorangegangenen Analysen wurde ein Umzug ins Eigentum mit einem Immobilienerwerb gleichgesetzt. Ein Haushalt kann jedoch auf vier verschiedene Arten selbst genutztes Wohneigentum bilden: durch Kauf, Selbstbau, Erbschaft oder Schenkung²⁴. Im Folgenden wird der Einfluss von Erbschaften und/oder Schen-

²⁴ Darüber hinaus ist theoretisch die Umwandlung von Betriebs- in Privatvermögen ein weiterer Weg, Wohneigentum zu bilden. Da es sich dabei jedoch um einen Sonderfall handelt, wird er hier nicht weiter betrachtet.

kungen für die Eigentumsbildung dargestellt. Dabei ist insbesondere von Interesse, ob strukturelle Unterschiede hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, durch Erbe oder Schenkung zu Wohneigentum zu gelangen, bestehen.

Die Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2021) weist nur die steuerlich veranlagten Erbschaften aus. Aufgrund hoher Freibeträge bei generationenübergreifenden Erbschaften und der Möglichkeit, im Rahmen der vorweggenommenen Erbfolge durch Schenkung Vermögen zu transferieren, ist über die Mehrheit der Erbfälle wenig bekannt. Jedoch lassen sich einige Unterschiede in Bezug auf den Wohnort und das Alter der Erblasser sowie die Erben identifizieren.

Der Anteil der Haushalte, die Wohneigentum erben oder geschenkt bekommen, hat sich in den letzten 20 Jahren kaum verändert und liegt bei ca. 15 % (Ammann 2019). Erblasser sind aktuell im Durchschnitt über 70 Jahre alt, wurden demzufolge nach dem Zweiten Weltkrieg geboren und lebten in ihrem erwerbsfähigen Alter in einer Zeit, welche eine Vermögensbildung und häufig auch den Eigenheimerwerb ermöglichte, da die Realeinkommen beständig stiegen und es keine langanhaltenden Wirtschaftskrisen (z. B. durch Kriege oder Währungsreformen) gab (Braun 2015).

Die Wahrscheinlichkeit, Immobilieneigentum zu erben, hängt von der Wohneigentumsquote in der Region der Erblasser ab. In den kommenden Jahren sind in Deutschland insgesamt hohe Volumina an Schenkungen und Erbschaften zu erwarten (Braun 2015; Tiefensee und Grabka 2017). Wie Braun (2015) ausführt, werden Immobilien in künftigen Erbschaften eine größere Rolle spielen – insbesondere da das selbstgenutzte Wohneigentum in den höheren Altersklassen zwischen 1978 und 2013 beträchtlich anstieg: in westdeutschen Ländern lebten 60 % der 70 – 79-jährigen im Wohneigentum. In ostdeutschen Ländern liegen die Quoten in der Altersklasse niedriger, hier lebt nur rund jeder dritte Haushalt im Wohneigentum. Ein Ergebnis davon ist, dass im Westen mehr als die Hälfte der Erbschaften eine Immobilie umfasst, während in ostdeutschen Ländern nur 32 % der Erbfälle zwischen 2015 und 2024 den Prognosen zufolge Immobilien enthalten.²⁵ Die regionalen Unterschiede wirken sich auch auf das Erbschaftsvolumen aus: Da Gelderbschaften in Kombination mit einer Immobilie ein höheres Volumen aufweisen, können Erben tendenziell mit einem höheren Erbschaftsvolumen insgesamt rechnen, wenn auch eine Immobilie vererbt wird (Braun 2015).

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass Immobilien zwar in künftigen Erbschaften eine größere Rolle spielen, Erbschaften von Immobilien für die Wohneigentumsbildung von Familien jedoch gleichzeitig an Bedeutung verloren haben. Erben der heutigen Zeit unterscheiden sich von früheren Erbgenerationen durch längere Ausbildungszeiten, wechselnde Arbeitgeber und eine höhere berufliche Mobilität, spätere Familienbildung sowie der Niedrigzinsphase seit der Weltfinanzkrise ab 2007 (Braun 2015). Die steigende Lebenserwartung der Erblasser führt dazu, dass in späteren Lebensphasen geerbt wird und Erben mit höherer Wahrscheinlichkeit selbst schon Vermögen aufgebaut und Immobilieneigentum erworben haben. Das zeigt sich bereits in Befragungsdaten des „Household Finance and Consumption Survey (HFCS)“ der Europäischen Zentralbank für das Jahr 2016: die Wahrscheinlichkeit, selbst genutztes Wohneigentum durch Erbe zu bilden, steigt mit dem Alter an. In der Altersgruppe zwischen 36 und 45, in der besonders häufig Wohneigentum gebildet wird, bilden weniger als 10 % Wohneigentum durch ein Erbe. In der Altersgruppe zwischen 56 und 65 liegt der Anteil bei 20 %. Die Bedeutung von Erbschaft und Schenkung nimmt folglich erst mit zunehmendem Alter zu. Damit kann nur ein kleiner Anteil an Haushalten in der Lebensphase, in der überwiegend Wohneigentum gebildet wird, mit einer Erbschaft oder Schenkung von Immobilieneigentum rechnen (Niehues und Stockhausen 2020). Die große Mehrheit der Haushalte, die Wohneigentum bilden möchte, muss dies folglich mit den eigens verfügbaren Mitteln, mit finanzieller Unterstützung der Familie und mit Hilfe von Finanzierungen schaffen. Dabei hat die finanzielle Unterstützung der Familie in der Vergangenheit leicht an Bedeutung gewonnen: bei der Zusammensetzung des Eigenkapitals liegt der Anteil an Schenkung und geerbtem Geld in der Befragungswelle 2012 bis 2017 der Kantar/BBSR-Studie bei 15 %, in der vorherigen Welle 2008 bis 2011 lag er noch bei 14 %. Ebenso ist der Anteil der Befragten, die geschenktes Geld oder ein Erbe als Eigenkapital einsetzen, in den zwei Wellen

²⁵ Aufgrund von ansteigenden Wohneigentumsquoten in ostdeutschen Bundesländern steigt auch der Anteil der vererbten Immobilien – zwischen 2001 und 2010 lag der Anteil der Erbschaften mit Immobilien noch bei 22 % (Braun 2015).

von 22 % auf 25 % gestiegen (Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2008 – 2011 und 2012 – 2017).

2.6 Förderung von Wohneigentum in Deutschland

Die Förderung der Wohneigentumsbildung hat eine lange Tradition in Deutschland. Unter dem Begriff Wohnungspolitik werden „alle politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung von Wohnungen befassen“ verstanden (Schubert und Klein 2018). Dabei wird zwischen den zwei Förderzielen der „Objektförderung“ und der „Subjektförderung“ unterschieden. Während sich letztere auf die finanzielle Unterstützung von Personen, z. B. durch Wohngeld, fokussiert, konzentriert sich die Objektförderung auf die Finanzierung von Wohnobjekten.

Entwicklung und Ziele der Wohneigentumsförderung

Die Objektförderung selbst manifestierte sich seit der großen Wohnungsnot in Folge des Zweiten Weltkriegs in der Wohneigentumsförderung auf der einen und dem sozialen Wohnungsbau auf der anderen Seite (Egner 2019). Die Schaffung von Wohneigentum stand schon sehr früh auf der politischen Agenda der Bundesrepublik Deutschland. An den Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau nahmen in den 1950er Jahren die Eigentumsmaßnahmen einen Anteil von über 40 % ein (Abraham et al. 2016). Mit der Wohneigentumsförderung wurde zusätzlich zur Eigentumsförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus seit 1954 bis 1996 auf Basis der Sonderabschreibung nach §7 EStG („7b-Abschreibung“) der Bau oder Kauf eines Eigenheims für die Mittelschicht gefördert.

Die einkommenssteuerliche Wohneigentumsförderung wurde in den 1970er Jahren – in einer Zeit des steigenden allgemeinen Wohlstands – häufig in Anspruch genommen. Die Neuschaffung von Wohnraum sollte als Nebeneffekt Mietern mit geringeren Einkommen ein größeres Angebot an frei gewordenen Mietobjekten durch Umzugsketten²⁶ (vgl. Kapitel 3.4) schaffen. Jedoch wurde schon damals Kritik an der Förderung laut: so wurde kritisiert, dass die Förderung einkommensschwache Haushalte nicht erreiche, die Zersiedlung der Landschaft beschleunige und den Pendelverkehr zwischen dem Eigenheim auf dem Land und der beruflichen Tätigkeit in der Stadt erhöhe. Da Haushalte mit niedrigeren Einkommen nicht ausreichend erreicht werden konnten und zudem die erhofften Effekte auf dem Mietmarkt ausblieben, wurden Mitnahmeeffekte im Zusammenhang mit der Förderung befürchtet (Egner 2019). 1977 erfolgte daher eine zusätzliche Ausdehnung der Förderung auf Bestandsobjekte, einschließlich deren Erweiterungen oder Ausbauten. Dies geschah auch mit dem Ziel, dem festgestellten Bedarf einkommensschwacher Familien besser gerecht werden zu können.

Im Jahr 1982 wurde die Kinderkomponente nach § 34f EStG vom zweiten Kind an als zusätzliche Vergünstigung (ebenfalls unter dem Namen Baukindergeld) eingeführt, die Familien mit Kindern bei der Wohneigentumsbildung unterstützte. Ebenso wurden 1978 die Regeln für die absetzbaren Kosten des Eigentümererwerbs im Einkommenssteuergesetz ausgeweitet. Zum einen entfiel die Nutzungswertbesteuerung des eigengenutzten Wohnraums (§ 21a EStG), die den Subventionsvorteil schmälerte. Zum anderen erfolgte mit der Umstellung auf die Besteuerung nach §10e EStG auch eine teilweise Berücksichtigung des Wertanteils für Grund und Boden bei der Steuervergünstigung. Im Jahr 1990 wurde die Kinderkomponente erhöht. Daneben erfolgten auch mehrfach Nachjustierungen der Fördermodalitäten und Abschreibungsregeln.

Insgesamt erreichten die Subventionen für die Wohneigentumsförderung im Jahr 1996 ihren Höchststand – und basierten rein auf der Absetzbarkeit der Eigenheimkosten vom zu versteuernden Einkommen. Es fielen allein im Jahr 1996 12,8 Milliarden weniger Steuern an, die Eigenheimförderung war somit die teuerste Subvention bis dato. 1996 wurde auf eine reine Zuschussförderung mit der Eigenheimzulage (Eigenheimzulagen-

²⁶ Durch den Umzug in ein neues Eigenheim wird Wohnraum auf dem Mietwohnungsmarkt frei. Damals fiel der erwünschte Effekt jedoch deutlich kleiner aus als erhofft (Egner 2019).

gesetz (EigZulG) vom 15.12.1995) umgestellt, deren Höhe sich auch nach der Zahl der Kinder im Haushalt richtete. Diese wurde im Jahr 2006 zu einem Zeitpunkt, in dem sich die Wohnungsmärkte entspannten, abgeschafft (Egner 2019).

Die Wohneigentumsförderung geriet im vergangenen Jahrzehnt, als Bestands- und Neumieten insbesondere in den großstädtischen Ballungsräumen stiegen und damit das Problem der Wohnraumversorgung verschärften, wieder stärker in den Fokus. So sind vielerorts bei Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen Verdrängungseffekte evident geworden (Schulz 2017; Löw et al. 2014). Infolge der gestiegenen Immobilienpreise spätestens seit 2015 (vgl. Kapitel 2.1) ist auch ein höheres Eigenkapital für die Bildung von Wohneigentum nötig. Zwar sinken die Zinsen mit nur wenigen Unterbrechungen seit langem (FMH-Finanzberatung 2020), aber die erhöhten Anforderungen an das Eigenkapital führen dazu, dass insbesondere jüngere Haushalte mit niedrigeren Einkommen nicht genug Eigenkapital aufbringen können.

Als neues Instrument zur Stärkung der Wohneigentumsbildung insbesondere für Haushalte mit Kindern wurde 2018 die Förderung von Haushalten mit Kindern beschlossen – wie auch zuvor schon unter dem Namen „Baukindergeld“, aber nunmehr als Zuschussförderung. Neben dem Baukindergeld unterstützt der Staat die Eigenkapitalbildung für Wohneigentum durch die Wohnungsbauprämie und Wohn-Riester. Die Wohnungsbauprämie fördert als Zuschuss zum Bausparvertrag den Bau, Kauf oder die Renovierung des Eigenheims. Wie auch das Baukindergeld ist der Erhalt der Wohnungsbauprämie an Einkommensgrenzen geknüpft. Bis 2021 liegt die Höchstgrenze bei einem zu versteuernden Einkommen von 25.600 Euro bzw. bei 51.200 Euro bei Verheirateten oder eingetragenen Lebenspartnern. Ab 2021 werden die Höchstgrenzen auf 35.000 bzw. 70.000 Euro angehoben (Deutscher Bundestag 2019a). Die KfW fördert darüber hinaus mit dem KfW-Wohneigentumsprogramm 124 den Kauf oder Bau von selbstgenutzten Eigenheimen oder Eigentumswohnungen mit Krediten bis zu 100.000 Euro pro Vorhaben.

Wohnraumförderung von Ländern und Kommunen

Auf regionaler Ebene bestehen ebenfalls Programme zur Wohneigentumsförderung. Das Baukindergeld wird teilweise durch Länder und Kommunen gezielt aufgestockt. Durch die Kombination des Baukindergeldes mit länderspezifischen Programmen ergeben sich unterschiedlich hohe Entlastungen, die nach einer Vorstellung der Förderprogramme untersucht werden. Ein Überblick über die 2020 geltenden Förderprogramme für den Neubau oder Erwerb von Immobilien ist in Tabelle A 1 im Anhang A.3 zu finden. Beinahe jedes Bundesland bietet spezielle Förderprogramme an, teilweise wird direkt auf das Baukindergeld der KfW Bezug genommen bzw. das KfW-Wohneigentumsprogramm 124 wird mit zinsverbilligten Darlehen ergänzt. Während der Berichtserstellung bietet Mecklenburg-Vorpommern kein Programm zur Wohneigentumsförderung von Familien an. Das IBB Familienbaudarlehen aus Berlin ist nicht mehr verfügbar.²⁷

Die Förderprogramme sind als zinsverbilligte Darlehen oder Zuschüsse ausgestaltet. Einen Zuschuss zahlte bis zum Programmende am 31.12.2020 beispielsweise der Freistaat Bayern auf der Grundlage des Bayerischen Wohnraumförderungsgesetzes (BayWoFG) im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel mit der Eigenheimzulage (10.000 Euro) aus. Baukindergeldempfänger wurden zudem bis zum 31.12.2020 mit dem bayerischen „Baukindergeld Plus“, welches das Baukindergeld mit 300 Euro im Jahr pro Kind für 10 Jahre aufstockt, zusätzlich unterstützt. In Kombination mit dem Baukindergeld des Bundes erhalten Baukindergeldhaushalte bis zum Programmende in Bayern unter Einhaltung der Einkommensgrenzen insgesamt 25.000 Euro Zuschussförderung, wenn ein Kind im Haushalt lebt. In der Stadtgemeinde Bremen²⁸ werden Familien mit Kindern bei der

²⁷ <https://www.baufoerderer.de/finanzieren-foerdermittel/foerdermittelsuche/ibb-familienbaudarlehen>; letzter Zugriff am 31.12.2020.

²⁸ Die Förderung war bis Mitte 2019 auf weniger begehrte Ortsteile begrenzt und wurde aufgrund einer verhaltenen Inanspruchnahme in eine ortsunabhängige Förderung umgestaltet (https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel-neue-regeln-fuer-eigenheimfoerderung-arid.1931141.html; letzter Zugriff am 31.12.2020).

Bildung von Wohneigentum mit einem einmaligen Zuschuss von 15.000 Euro gefördert – hier allerdings verbunden mit Anforderungen an die Energieeffizienz²⁹.

Schleswig-Holstein und Brandenburg adressieren die Eigenkapitalschwelle bei der Eigentumsbildung in innerstädtischen Quartieren, indem sie das Baukindergeld zinslos vorfinanzieren. In Brandenburg wird bei einem Darlehen in Kombination mit der Vorfinanzierung des Baukindergeldes zudem ein Tilgungszuschuss von einmalig 3.000 Euro ausbezahlt.

Darüber hinaus werden insbesondere für Privathaushalte mit Kindern zinsverbilligte Darlehen mit langen Laufzeiten angeboten. Als Bedingung gilt meistens, dass ein Eigenkapitalanteil von mind. 15 % vorhanden ist, wovon oft die Hälfte als Eigenleistung angerechnet werden kann. Die maximale Darlehenshöhe variiert zwischen den Bundesländern und richtet sich häufig nach der Kinderzahl und den Grundstückskosten. Alle Programme unterliegen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung bestimmten Einkommensgrenzen, wobei diese je nach Programm variieren. In höherpreisigen Wohnungsmarktregionen bzw. Bundesländern, in denen ein höheres Wohnungspreinsniveau und Lohnniveau vorherrscht, liegen diese Grenzen entsprechend höher. In Baden-Württemberg liegt die Grenze im Rahmen des Z15-Darlehens für einen Dreipersonenhaushalt beispielsweise bei einem Haushaltsbruttoeinkommen abzüglich Werbungskosten von 69.500 Euro. In Thüringen liegt die Grenze im Rahmen des Thüringer Familienbaudarlehens für einen Dreipersonenhaushalt bei einem Haushaltsbruttoeinkommen von 63.000 Euro.³⁰

Einige Programme verfolgen neben der Wohneigentumsbildung im eigentlichen Sinne auch spezifischere Ziele, die sich in Anforderungen an die Energieeffizienz oder den Standort widerspiegeln. Dazu gehört beispielsweise eine Obergrenze der Gesamtkosten, die je nach Region variiert: in Bremen gelten 360.000 Euro für einen Neubau, in Hamburg 465.000 Euro. Darüber hinaus richtet sich eine häufig vorhandene Begrenzung der Wohnfläche nach der Haushaltsgröße und beträgt beispielsweise in Thüringen für Neubauten 150 m² für bis zu vier Haushaltsmitglieder. In Niedersachsen liegt die Obergrenze für dieselbe Haushaltsgröße bei 120 m² und in Baden-Württemberg werden maximal 160 m² für vier Haushaltsmitglieder gefördert. Anforderungen an den Standort gibt es zum Beispiel in den Programmen der Länder Brandenburg, Bremen, Saarland und Sachsen. In diesen Ländern wird die Eigentumsbildung beispielsweise nur in bestimmten Stadtteilen oder nur im ländlichen Raum gefördert. In Hamburg werden im Rahmen des „FamilienStartDarlehen“ nur Neubauten gefördert. Anforderungen an die Energieeffizienz des Gebäudes stellt Baden-Württemberg mit dem Z15-Darlehen sowie die Programme aus Bremen und Niedersachsen.

Neben den Förderprogrammen auf Länderebene existiert eine Reihe Förderprogramme auf kommunaler Ebene. An dieser Stelle werden exemplarisch zwei Programme vorgestellt: das Förderprogramm für Familien der Stadt Heidelberg sowie der Hannover-Kinder-Bauland-Bonus der Stadt Hannover.

Die Stadt Heidelberg fördert die Schaffung von Wohneigentum für Familien mit Zins- oder Eigenkapitalzuschüssen. Dabei sollen jedoch nur solche Haushalte gefördert werden, die sich den Wunsch, angemessenes Wohneigentum zu erwerben, am freien Wohnungsmarkt unter Berücksichtigung ihres Einkommens und Vermögens nicht leisten können.³¹ Die Förderbedingungen des Programms sehen unter anderem vor, dass der Wohnraum dauerhaft selbst bezogen wird und familiengerecht ist. Zudem können nur Vorhaben gefördert werden, die die Wohnflächenobergrenzen des aktuellen Landeswohnraumförderungsprogramms (160 m²) nicht überschreiten. Auch die Einkommensgrenzen und die Einkommensermittlung ergeben sich aus dem ak-

²⁹ KfW 55 Effizienzhaus bei Neubauten, Bestandsimmobilie mindestens Energieeffizienzklasse D, bei einem schlechteren Effizienzstandard ist eine energetische Sanierung auf Effizienzklasse B innerhalb eines Jahres nach Erwerb durchzuführen und nachzuweisen (<https://www.bab-bremen.de/wohnen-bauen/eigentumskredite/eigenheimzuschuss.html>; letzter Zugriff am 31.12.2020).

³⁰ Vgl. Tabelle A 1 bzw. <https://www.l-bank.de/produkte/wohnmobilien/eigentumsfinanzierung-bw/eigentumsfinanzierung-bw---z-15-darlehen.html> und <https://www.aufbaubank.de/Foerderprogramme/Familienbaudarlehen>.

³¹ <https://www.heidelberg.de/1468318.html> und Grundsätze für die Förderung unter https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg-ROOT/get/documents_E-1736898833/heidelberg/Objektdatenbank/63/PDF/63_pdf_2015-04-30_Grundsätze%20f%C3%BCr%20die%20Förderung%20von%20Schaffung%20und%20Erwerb%20von%20eigenem%20Wohnraum%20in%20Heidelberg.pdf; letzter Zugriff am 31.12.2020.

tuellen Landeswohnraumförderungsprogramm und entsprechen damit dem Z15-Darlehen. An dem Förderprogramm sind drei Banken beteiligt, darunter zwei Volksbanken und eine Sparkasse in Heidelberg. Über eine dieser Banken können Antragsteller ein zinsverbilligtes Darlehen erhalten. Die Bank erhält als Ausgleich einen Zinszuschuss von der Stadt. Ein Eigenkapitalzuschuss kann in Kombination mit einer Förderung der L-Bank (Landesförderinstitut des Landes Baden-Württemberg) beantragt werden: können Antragsteller mind. 8,5 % der Gesamtkosten aus eigenem Kapital aufbringen, kann der Zuschuss dazu beitragen, die erforderliche Mindestquote von 15 % Eigenmittel für die Förderung aus dem Landeswohnraumförderungsprogramm aufbringen zu können. Die Förderung beträgt pro Haushalt maximal 15.000 Euro – jede weitere im Haushalt lebende angehörige Person erhöht die Fördersumme um 10 %.

Der Hannover-Kinder-Bauland-Bonus fördert den Erwerb des Eigentums zu Wohnzwecken für Familien mit mindestens einem Kind unter 16 Jahren in Form von Zuschüssen.³² Das Programm unterscheidet sich von allen anderen hier dargestellten Programmen, da der Zuschuss bei Erwerb eines unbebauten oder bebauten Grundstücks, auf dem Wohneigentum geschaffen wird, gewährt wird. Förderfähig sind Grundstücke, die direkt von der Stadt Hannover erworben werden; Grundstücke, die an private Baugemeinschaften veräußert werden, sofern sie gemeinschaftliches Wohneigentum bilden sowie Grundstücke, welche die Stadt Hannover veräußert hat und als Ersterwerb für Familien gelten. Im Gegensatz zu vielen anderen Programmen gibt es zudem keine Einkommensgrenzen für die Förderung. Die Zuschusshöhe bemisst sich an der Kinderzahl und beträgt 10 % des reinen Grundstückskaufpreises pro m² bei einem Kind, 20 % bei zwei Kindern und 40 % bei vier und mehr Kindern.

Zusammenwirken der Förderprogramme von Ländern und Kommunen mit dem Baukindergeld

Die vorgestellten Programme der Länder und Kommunen sind mit dem Baukindergeld prinzipiell kombinierbar. Einige Länderprogramme wirken mit dem Baukindergeld besonders gut zusammen. Exemplarisch wird deren kombinierte Unterstützungsleistung im Folgenden dargestellt.

Für den Vergleich wird eine Familie mit einem Kind zugrunde gelegt, welche die jeweils geltenden Einkommensgrenzen nicht überschreitet und ein Darlehen in Höhe von 100.000 Euro aufnimmt. Bei einer Zuschussförderung lässt sich die kumulierte finanzielle Entlastung ohne weiteres berechnen. Für Bewohner in Bayern ergibt sich eine maximale Zuschussförderung von 25.000 Euro für eine Familie mit einem Kind. Für die Schätzung der Unterstützungsleistung von Darlehen wurden die Darlehenskonditionen der einzelnen Programme mit marktüblichen Zinssätzen verglichen.³³ Die Darlehenskonditionen der einzelnen Programme wurden mit Zinssätzen für Ende 2020 verglichen, da auch die Finanzierungsbedingungen der Förderprogramme diesem Stand entsprechen. Die einzelnen Entlastungen inklusive des Baukindergeldes, die sich unter den getroffenen Annahmen für die einbezogenen Länder ergeben, sind in Abbildung 20 dargestellt.

Für Hessen summieren sich im Referenzszenario (ohne Förderung) mit einem höheren Zinssatz die Zinszahlungen auf etwa 19.000 Euro und die Tilgungsleistung auf ca. 53.000 Euro – sodass eine Familie durch das zinsverbilligte Darlehen knapp 21.000 Euro sparen kann. Gemeinsam mit dem Baukindergeld ergibt sich eine Entlastung in Höhe von etwa 33.000 Euro.

Tilgungszuschüsse, wie sie beispielsweise in Rheinland-Pfalz oder Nordrhein-Westfalen zusätzlich zu zinsverbilligten Darlehen verfügbar sind, wurden ebenfalls berücksichtigt. Demnach ergeben beispielsweise durch die Kombination der Länderförderung und dem Baukindergeld in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen besonders hohe Entlastungen in Höhe von 37.000 bzw. 35.000 Euro. In Bayern werden wohneigentumsbildende Familien mit bis zu 33.000 Euro unterstützt. In Schleswig-Holstein gibt es zwei Programme: das Baukindergeld der IB.SH (zinslose Vorfinanzierung) sowie das Baukindergeld Plus der IB.SH. Letztere ist in Abbildung 20 nicht dargestellt, da das Programm mit den aktuellen Konditionen (Sollzins von 1,5 % für 25 Jahre, Tilgung 1 % und verpflichtende Sondertilgung in Höhe von 12.000 Euro durch das Baukindergeld) im Vergleich zum

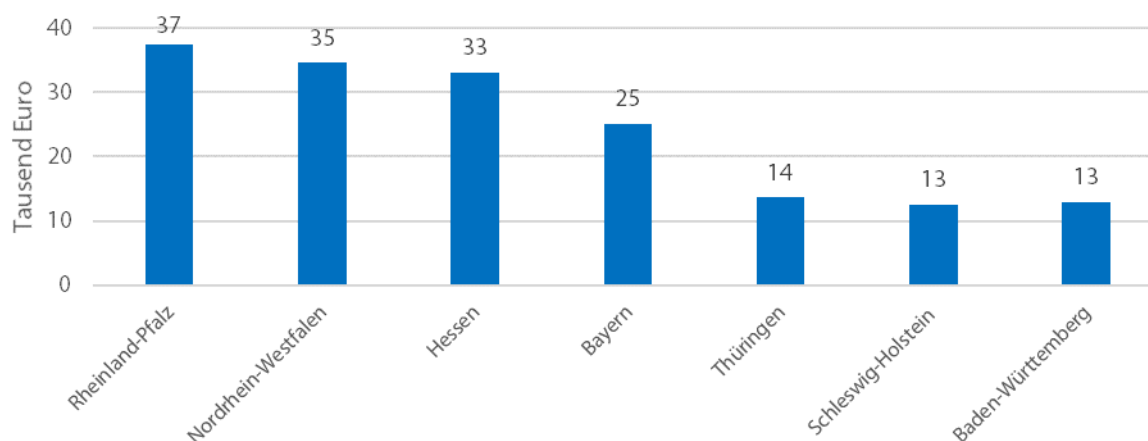
³² https://www.hannover.de/content/download/573407/13137280/file/Richtlinie_HaKiBaBo.pdf; letzter Zugriff am 31.12.2020.

³³ Die Einzelheiten der berechneten Unterstützungsleistung können in Anhang A.3 sowie Tabelle A 1 im Anhang A.3 nachgelesen werden.

Referenzszenario keinen finanziellen Vorteil bietet. Für Baden-Württemberg ist nur das Programm „Wohnen mit Kind“ dargestellt, da für den Erhalt des Z15-Darlehens Anforderungen an die Energieeffizienz zu erfüllen sind. Die Fördersumme durch ein Z15-Darlehen in Kombination mit dem Baukindergeld fällt mit etwa 28.000 Euro deutlich höher aus als die Förderung, die ohne Anforderungen bezüglich der Energieeffizienz in Baden-Württemberg möglich ist. Auch in Bremen lassen sich durch Einhaltung der Energieeffizienzanforderungen und mit Begrenzung auf die Stadtgemeinde 27.000 Euro an Förderung erzielen.

Abbildung 20

Zusammenwirken der Förderprogramme einzelner Länder mit dem Baukindergeld



Quelle: Tabelle A 1 sowie zugehörige Verweise, eigene Berechnungen, gerundete Werte.

Zusammengefasst wird deutlich, dass die verfügbaren Programme auf Länderebene in Kombination mit dem Baukindergeld häufig eine hohe finanzielle Unterstützung leisten. Dennoch unterscheiden sie sich stark in ihrer Ausgestaltung: Eine Zuschussförderung wie in Bayern ist vergleichsweise einfach zu beantragen und setzt zudem weitaus weniger Planung und Arbeit bei der Antragstellung voraus als andere Programme. Die Darlehen der Landesförderbanken sind meist attraktiv, allerdings oftmals an Auflagen wie die Einhaltung bestimmter Energieeffizienzstandards oder Bedingungen an den Standort gebunden. Aus Klimaschutzgründen und um regionale Fehlallokationen der Förderung zu vermeiden, sind diese Bedingungen durchaus sinnvoll. Gleichzeitig müssen die niedrigeren Einkommensgrenzen der meisten Länderprogramme berücksichtigt werden. Die Programme sind zwar mit dem Baukindergeld kombinierbar, Haushalte können davon jedoch nur profitieren, wenn sie die spezifischen Anforderungen der zusätzlichen Programme erfüllen.

2.7 Wohneigentumsbildung und Förderung von Wohneigentum in der EU

Wohneigentumsquoten in den EU-Mitgliedsstaaten

Zur besseren Einordnung der in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Entwicklung der Wohneigentumsbildung und deren Förderung in Deutschland wird nachfolgend die Situation in der EU³⁴ skizziert.³⁵ Wohneigentumsquoten in der EU 27 und dem Vereinigten Königreich sind in Abbildung 21 dargestellt; zum einen mit Bezug auf die Bevölkerung insgesamt sowie auf die Bevölkerung in Haushalten mit Kindern unter 18 (Datenquelle EU-SILC 2018), zum anderen, soweit möglich, bezogen auf Wohnungen oder Haushalte.

Es zeigt sich eine Bandbreite der Wohneigentumsquoten in einem Bereich von ca. 45 bis 50 % (Deutschland) bis deutlich über 80 % (mittel- und osteuropäische postsozialistische Transformationsländer mit Ausnahme

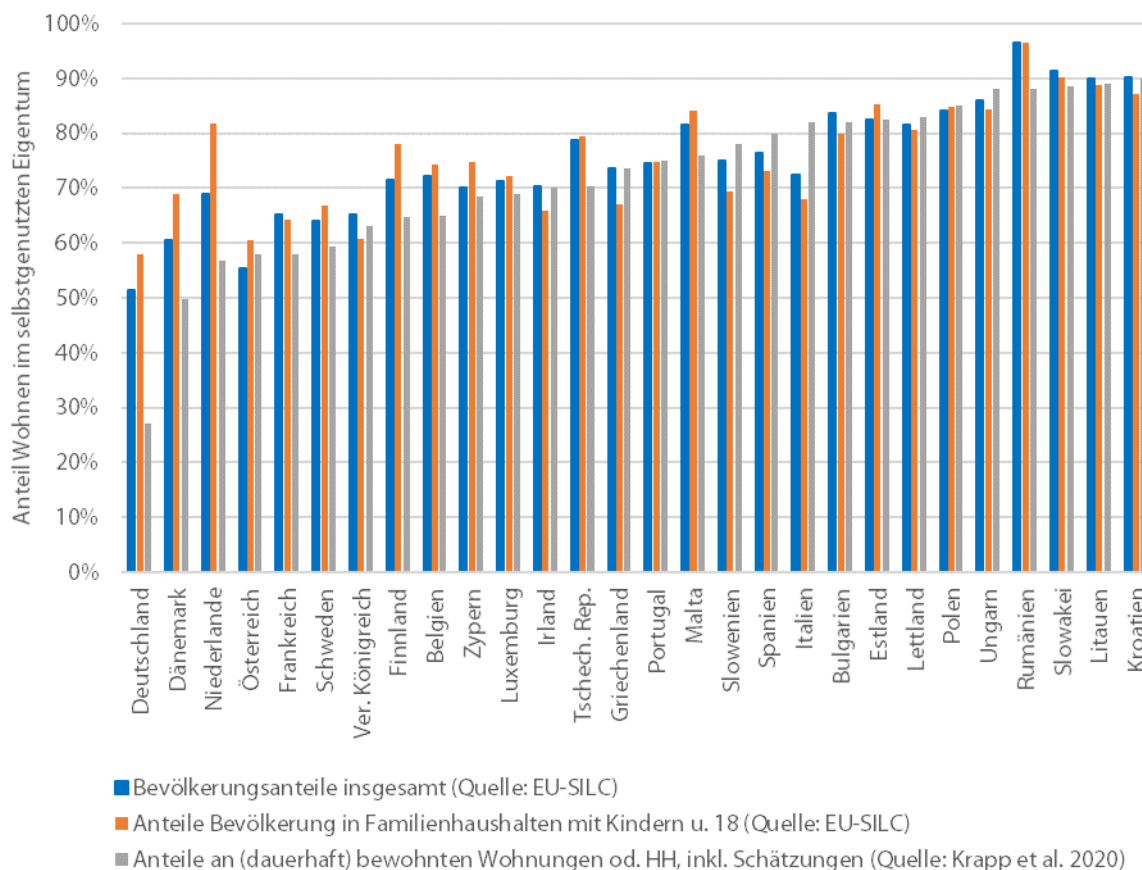
³⁴ Die in diesem Abschnitt herangezogenen Daten beziehen sich auf die zum Datenstand bestehende Mietgliederstruktur der EU (EU 28). Um dies deutlich zu machen, wird daher unter EU oder „europäisch“ die 27 aktuellen Mitgliedsstaaten und das Vereinigte Königreich verstanden.

³⁵ Nähere Informationen zu den verwendeten Datenquellen sowie deren Vergleichbarkeit sind der Quellen- und Methodendiskussion in Anhang A.2 zu entnehmen.

von Slowenien und der Tschechischen Republik). Wohnen im selbstgenutzten Eigentum ist damit für die absolute Mehrheit der Bevölkerung in allen EU-Mitgliedsstaaten die maßgebliche Wohnform. Unter den Familienhaushalten ergeben sich, bezogen auf die Bevölkerungszahl und das Datenjahr 2018, Wohneigentumsquoten zwischen knapp unter 60 % (Deutschland) und über 90 % (Rumänien). Familien wohnen also im Mittel etwas häufiger im selbstgenutzten Wohneigentum als der Bevölkerungsdurchschnitt. Erkennbar höhere Eigentumsquoten als der nationale Mittelwert weisen Familienhaushalte mit Kindern vor allem in Deutschland, Dänemark, Finnland und den Niederlanden auf.

Abbildung 21

Wohneigentumsquoten in der EU 27 u. Vereinigtes Königreich



Quelle: EU-SILC 2018, Endbericht „Wohnungspolitik in der EU, Conference Version (Krapp et al. 2020), Angaben können sich auf verschiedene Bezugsjahre erstrecken und basieren teilweise auf Expertenschätzungen.

Die Wohneigentumsquoten in den verschiedenen europäischen Ländern sind vor dem Hintergrund struktureller Unterschiede in der Regulierung der Wohnungsmärkte sowie der wohlfahrtsstaatlichen Verfasstheit der Länder, wirtschaftsgeographischer Unterschiede und historisch bedingten Abhängigkeiten zu betrachten. Die in den meisten postsozialistischen Ländern zu beobachtenden außerordentlich hohen Eigentumsquoten sind damit zum einen vor allem ein Ergebnis von Privatisierungs- und Restituierungsprozessen verstaatlichter Wohnungsbestände nach 1989. Zum anderen sind sie auch der Tatsache geringerer Urbanisierungsgrade der Bevölkerung geschuldet. Wohnen im Eigenheim im ländlichen Raum stellt in allen Mitgliedsstaaten die bevorzugte Wohnform dar. Neben wirtschaftsgeographischen Ursachen, insbesondere dem Verstädterungsgrad und der höheren Arbeitskräftemobilität in dienstleistungsorientierten Volkswirtschaften, lassen sich die relativ niedrigen Wohneigentumsquoten in den mittel- und westeuropäischen Industriestaaten als Ergebnis historisch gewachsener wohlfahrtsstaatlicher Systeme deuten. Wohnen zur Miete hatte vor allem in der Nachkriegszeit einen besonderen Stellenwert. Dabei spielten angebotspolitische Aspekte (Behebung von Wohnungs-

mangel), makroökonomische Argumente (Stärkung des Konsums vs. Erhöhung der Sparquote) und sozialstaatliche Aspekte wie die des mietrechtlichen Schutzes von Wohnbedürfnissen eine Rolle (Kemeny 1995; Behring und Helbrecht 2002).

Aktuell lassen sich sowohl konvergierende als auch divergierende Tendenzen der Wohneigentumsquoten in Europa erkennen. Zuwanderung und Verstädterung haben in den letzten zwei Dekaden vor allem die Bevölkerungszahlen in Mietwohnungen in den betroffenen Mitgliedsstaaten erhöht. In Folge des Wohnungsmangels ist ein Ausweichen der kaufkräftigeren Bevölkerungsschichten in Wohneigentum zu erkennen, das im Rahmen von angebotsorientierten Politiken entsprechend unterstützt wird. Da allerdings die Neubautätigkeit im Wohneigentumsbereich nicht mit der schnell gestiegenen Bevölkerungszahl in Mietverhältnissen schritthalten konnte, sind kurzfristig stagnierende oder sogar leicht rückläufige Wohneigentumsquoten zu beobachten. Diese Konstellation charakterisiert die Situation in den meisten nord- und nordwesteuropäischen Ländern und auch in Deutschland. In Ländern mit sehr hohen Wohneigentumsquoten sind umgekehrt z.T. Diversifizierungsprozesse erkennbar, die der gestiegenen Nachfrage nach städtischen, temporären Wohnformen geschuldet sind. Dem stehen Bemühungen in von Abwanderung betroffenen Staaten gegenüber, die Förderung von Wohneigentum für junge Haushalte auch als wirtschaftspolitisches Instrument zur demografischen Stabilisierung einzusetzen (Krapp et al. 2020).

Finanzierungsstrukturen von Wohneigentum in der EU

Die Finanzierung von Wohneigentum in den EU-Mitgliedsstaaten weist deutliche strukturelle Unterschiede auf, nicht nur hinsichtlich der Bedeutung von Ersparnissen, Erbschaften und Vermögensbildung bei der Eigenkapitalbildung, sondern auch in der Ausgestaltung von Krediten (Laufzeit, Verzinsung etc.). Ein Vergleich von Förderinstrumenten zur Bildung von Wohneigentum in Europa erfordert daher ein Grundverständnis dieser Finanzierungsstrukturen.

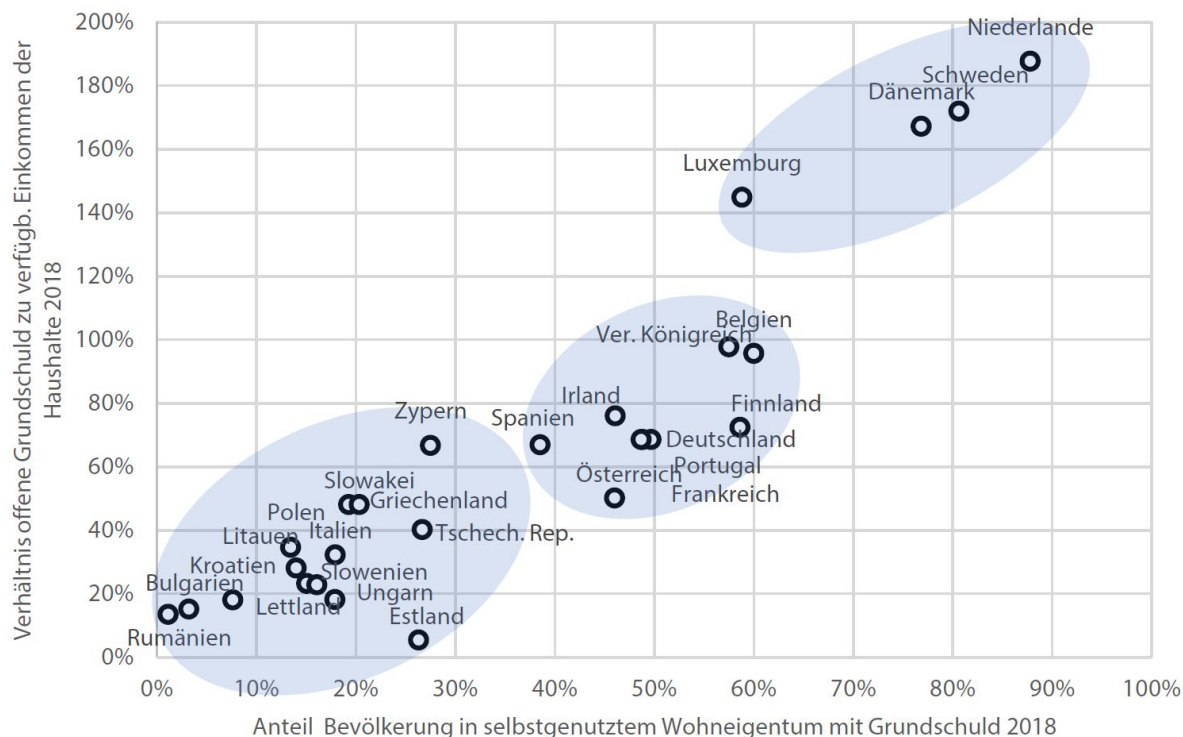
In den südwest- und nordwesteuropäischen Ländern sind die Wohneigentumsbestände mehrheitlich kreditfinanziert, während in süd- und mittel-/osteuropäischen Ländern die Mehrheit der Bevölkerung im Wohneigentum ohne ausstehende Grundschulden lebt. Betrachtet man die Teilmenge der Bevölkerung in Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren, die stärker von den derzeitigen Randbedingungen des Wohneigentumerwerbs geprägt sind, verschiebt sich das Bild nicht substantiell, auch wenn diese Zielgruppe insgesamt erkennbar häufiger auf Kreditfinanzierung angewiesen ist. In den mittel- und osteuropäischen postsozialistischen Transformationsländern ist als Besonderheit noch die Privatisierung von Wohnraum zu nennen, die dort historisch bedingt zu sehr geringen Anteilen kreditfinanzierter Wohnungen am Gesamtbestand geführt hat.

Nimmt man als zweite Dimension den Verschuldungsgrad der Haushalte hinzu, operationalisiert durch das Verhältnis aus Kreditsumme und verfügbarem Einkommen, ist ein enger Zusammenhang zwischen beiden Indikatoren erkennbar, wobei drei relativ homogene Gruppen zu unterscheiden sind (Abbildung 22):

- Gruppe 1: niedriger Anteil an hypothekarisch belastetem Wohneigentum (Gruppendurchschnitt ca. 15 %), niedriger Verschuldungsgrad (im Durchschnitt ca. 30 %). Diese Gruppe enthält alle mittel- und osteuropäischen Länder sowie Italien und Griechenland.
- Gruppe 2: mittlerer Anteil an hypothekarisch belastetem Wohneigentum (Gruppendurchschnitt ca. 50 % der Bevölkerung), mittleres Verhältnis von Darlehen zu Einkommen (Gruppendurchschnitt ca. 75 %). Diese Gruppe enthält die meisten west- und südwesteuropäischen Mitgliedsstaaten, zusammen mit Zypern (für Malta waren keine Daten verfügbar).
- Gruppe 3: hoher Anteil an hypothekarisch belastetem Wohneigentum (Gruppendurchschnitt mehr als 75 % der Bevölkerung), hoher Verschuldungsgrad-Ratio (Gruppendurchschnitt von ca. 170 %). Diese Gruppe enthält Luxemburg, die Niederlande, Dänemark und Schweden.

Abbildung 22

Ländergruppenspezifische Finanzierungsstrukturen in der EU



Quelle: Eigene Darstellung, Datenbasis EU-SILC, Verteilung der Bevölkerung nach Wohnbesitzverhältnissen, Haushaltstyp und Einkommensgruppe [ILC_LVHO02] und European Mortgage Federation (2019).

Ein weiteres Merkmal, das zur Charakterisierung der Finanzierungsstrukturen geeignet ist, ist die Art des Kredits. Kernmerkmale hierbei sind die Zinsbindungsdauer, die Beleihungsgrenze („loan to value-ratio“) und die Tilgungsart, wobei hier vor allem annuitätische Darlehen und endfällige Darlehen („interest only mortgages“) zu unterscheiden sind. Verfügbare Datenquellen zu Laufzeiten von 2018 neu ausgegeben Hypothekarkrediten in der EU (European Mortgage Federation 2019) zeigen signifikante Strukturunterschiede in den nationalen Finanzierungskulturen (vgl. Abbildung 23). Auch hier lassen sich vier Kerngruppen unterscheiden:

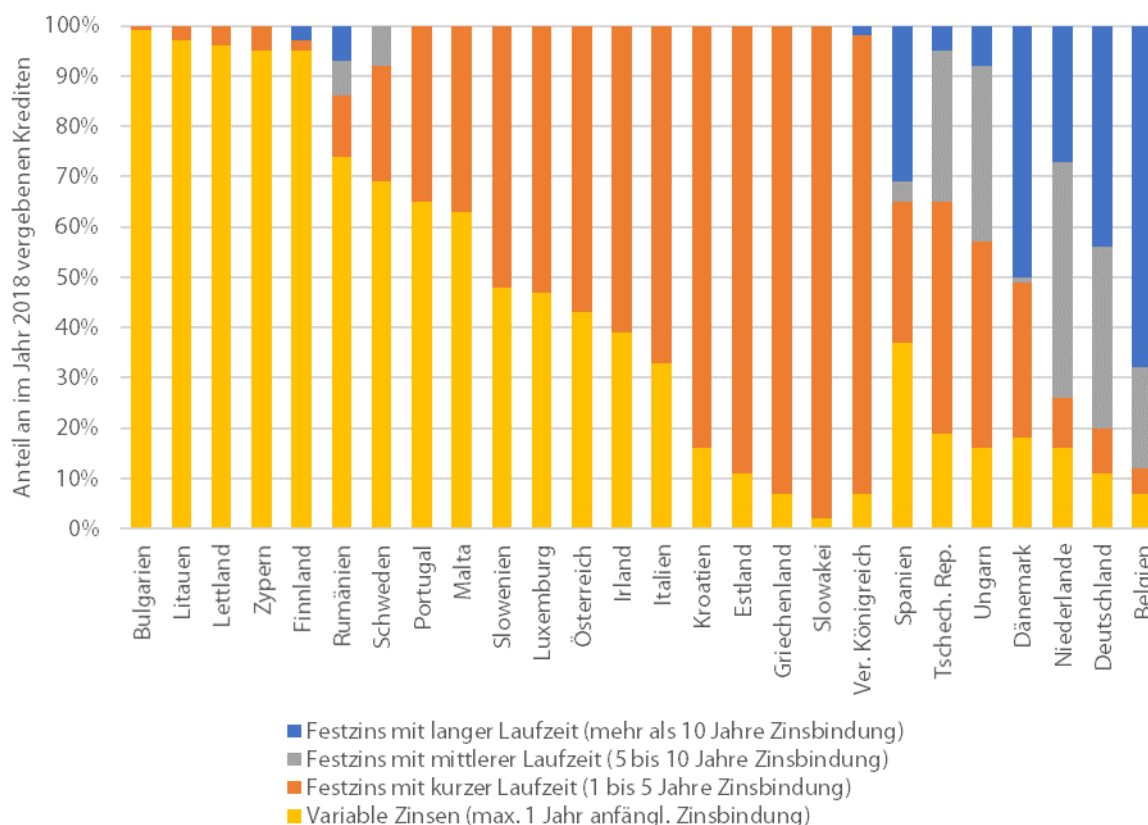
- In einigen Mitgliedsstaaten sind fast ausschließlich variable Zinssätze üblich (z. B. Bulgarien, Finnland).
- Die zweite Gruppe von Mitgliedsstaaten verwendet variable Zinssätze in Kombination mit Festzinsdarlehen kurzer Laufzeit (max. fünf Jahre) in unterschiedlichen Anteilen (z. B. Österreich, Irland).
- Die dritte Gruppe verwendet überwiegend Festzinsdarlehen kurzer Laufzeit (max. fünf Jahre) (z. B. Griechenland, Großbritannien).
- Die vierte Gruppe verwendet neben variablen und kurzen Zinsbindungszeiträumen auch oder überwiegend Festzinskredite mit mittlerer (bis zehn Jahre und länger (mehr als zehn Jahre)) Bindungsfrist. Die höchsten Anteile dieser Kreditprodukte fanden sich 2018 in Belgien, Deutschland und den Niederlanden. In Deutschland ermitteln Kreditinstitute die Immobilienwerte zudem im internationalen Vergleich eher konservativ, wodurch Kreditrisiken auf dem Immobilienmarkt verringert werden könnten (Haas et al. 2013).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die verschiedenen nationalen Finanzierungsformen auch die Zugänglichkeit, Finanzierungsrisiken und die Haltedauer von Wohneigentum prägen. Dabei spielen auch nationale Kulturen der Immobilienwertzuschreibung („housing wealth“) eine Rolle, die spekulative Vermögensrisiken in Kauf nehmen, um Wertzuwächse oder lebenszyklusbezogene Zukäufe („housing ladder“) zu realisieren. In Deutschland sind hierbei vorwiegend langfristig angelegte Erwerbsentscheidungen zu beobachten, die mit einer risikoaversen Finanzierungskultur einhergehen. Im Vergleich zu Mitgliedsstaaten mit einer stärker auf

Wertzuwächse und kürzeren Zinsbindungen ausgerichteten Kultur konnte Deutschland damit der krisenhaften Entwicklung nach der Finanzkrise 2008 besser widerstehen, die Finanzierungsvorteile der aktuellen Niedrigzinsperiode kommen dagegen in Ländern mit kurzfristig oder variabel ausgerichteten Zinsstrukturen stärker zum Tragen.

Abbildung 23

Kreditvergabe und Zinsbindungsfristen in der EU



Quelle: Eigene Darstellung, Datenbasis European Mortgage Federation (2019)

Förderinstrumente für die Wohneigentumsbildung durch Ersterwerber in der EU

Instrumente zur Eigenheim- und Wohnungsbauförderung sind staatliche Subventionen in Form von Kreditvergaben, Zuschüssen, Bürgschaften oder Steuervergünstigungen, die darauf abzielen, Wohneigentumsbildung finanziell zu erleichtern oder das private Wohneigentum finanziell abzusichern. In fast allen Ländern der EU ist das Hauptelement eine Steuervergünstigung z. B. in Form einer steuerlichen Absetzbarkeit von Zinskosten für Selbstnutzer oder eine reduzierte Mehrwertsteuer beim Hausbau, sowie Regulierungen, die den Transfer von Eigenkapital erleichtern, z. B. eine reduzierte Erbschafts- oder Schenkungssteuer für Wohneigentum oder eine niedrigere Kapitalertragssteuer für realisierte Wertzuwächse.

Darüber hinaus gibt es in den meisten Ländern flankierende Instrumente in Form von zinsgünstigen Darlehen, Zuschüssen oder Garantien, die sich vor allem an bestimmte Zielgruppen, zum Beispiel Ersterwerberhaushalte richtet. Manchmal werden diese Finanzierungsformen in einzelnen Instrumenten kombiniert. Daher gibt es in einigen Ländern mehrere Möglichkeiten, Wohneigentum zu fördern. In Deutschland erfolgt die Wohneigentumsförderung auf der Ebene des Bundes durch das Baukindergeld sowie Wohneigentumsprogramme der KfW als Förderbank der Bundesregierung. Auf der Ebene der Länder bestehen neben dem öffentlich geförderten Wohnungsbau an dem sich der Bund finanziell beteiligt unterschiedliche Programme, die sich an Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen richten. Angesichts der niedrigen Einkommensgrenzen hat die Wohneigentumsförderung im sozialen Wohnungsbau wenig Breitenwirkung. Als befristetes Förderinstrument

soll das Baukindergeld als zielgruppenspezifische Zuschussförderung für Ersterwerberhaushalte diese Lücke schließen. Mit Instrumenten in anderen Mitgliedsstaaten der EU ist die Förderung nur teilweise vergleichbar, insbesondere sind Förderintensität und Förderwirkung anders ausgestaltet. Dazu kommt, dass die Instrumente häufigen Anpassungen unterliegen und teilweise zeitlich befristet sind. Ein vollständiger und aktueller Überblick ist daher kaum zu erhalten. Im Rahmen des Forschungsvorhabens „Wohnungspolitik in der EU“ des BBSR wurde eine Experten-gestützte Erhebung nationaler Instrumente durchgeführt. Eine Übersicht über die dort genannten Instrumente (Stand 2018, ohne Anspruch auf Vollständigkeit) findet sich in Tabelle A 2 im Anhang A.4.

2.8 Zusammenfassung

Die Bildung von Wohneigentum bringt für Haushalte, insbesondere für Familien, viele Vorteile mit sich. Dies betrifft nicht nur den Vermögensaufbau und die Alterssicherung, da die Bildung von Wohneigentum Haushalte zum Sparen zwingt, sondern auch das erhöhte Maß an Freiheit bei der Gestaltung und Bewirtschaftung der eigenen Immobilie. Im europäischen Vergleich lebt in Deutschland trotzdem ein hoher Anteil an Haushalten zur Miete und nicht im selbstgenutzten Eigentum.

Bundesweit sind große regionale Unterschiede zu erkennen: besonders niedrig ist der Anteil an Haushalten in selbstgenutztem Wohneigentum in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie in Teilen der östlichen Flächenländer, trotz der Nachholeffekte ab den 1990er Jahren. Haushalte in Rheinland-Pfalz und im Saarland wohnen hingegen besonders häufig in Wohneigentum.

Zwar ist in den vergangenen drei Jahrzehnten eine Zunahme der Wohneigentumsquote festzustellen, doch stagniert diese seit 2010. Seitdem sind auf dem Wohnungsmarkt Anspannungstendenzen zu beobachten. Der resultierende Mieten- und Immobilienkaufpreisanstieg fiel höher aus als die Einkommenssteigerungen von Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen. Trotz günstiger Finanzierungsbedingungen wurde der Immobilienerwerb für diese Haushalte deshalb schwieriger.

Im Jahr 2018 unterscheidet sich das Immobilienkaufpreisniveau regional erheblich: hohe Preise finden sich vornehmlich in den südlichen Ländern Bayern und Baden-Württemberg. Im Vergleich dazu fällt das Kaufpreisniveau in den Flächenländern in der Mitte, im Osten und im Norden Deutschlands im Mittel weitaus niedriger aus. Dieser großräumige Gegensatz wird bundesweit von einem Stadt-Land-Gegensatz mit höheren Preisen in den dichter besiedelten Regionen bzw. Kernstädten überlagert.

Der Einfluss der verschiedenen Faktoren (z. B. Entwicklung der Erschwinglichkeit, demografische Veränderung, Präferenzenwandel) auf die Wohneigentumsquote lässt sich im Einzelnen nicht quantifizieren. Dennoch ist insbesondere bei Familien mit Kindern die Nachfrage nach Wohneigentum unverändert hoch. Sie haben einen Bedarf an langfristig gesichertem und ausreichend großem bzw. flexibel zu gestaltendem Wohnraum.

Familien in Bundesländern, in denen die Wohneigentumsquote bereits hoch ist, ziehen häufiger ins Wohneigentum. In den Stadtstaaten sowie in Regionen mit einem hohen Immobilienkaufpreisniveau ziehen Familien hingegen seltener ins Wohneigentum um. Das Alter der Erwerber bleibt im Zeitverlauf trotz gestiegener Kaufpreise konstant und liegt bei durchschnittlich 38 Jahren. Gleichzeitig wird umso später Wohneigentum gebildet, je höher das regionale Immobilienkaufpreisniveau ausfällt. In den meisten Familien leben zum Zeitpunkt des Erwerbs ein oder zwei Kinder. In etwa jeder zweiten eigentumsbildenden Familie ist das älteste Kind unter sechs Jahren alt, d.h. Wohneigentum wird am häufigsten zu einem frühen Zeitpunkt der Familienphase erworben. In Bezug auf das monatliche Haushaltseinkommen liegt der Häufigkeitsschwerpunkt der Eigentumsbildung für Familien in der Klasse mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 3.200 bis 4.500 Euro monatlich. Je höher das Kaufpreisniveau, desto höher ist auch das Haushaltsnettoeinkommen derjenigen Haushalte, die ins Eigentum ziehen.

Der Anteil an Haushalten, der Wohneigentum ererbte oder im Rahmen einer Schenkung bildete, ist in den letzten 20 Jahren konstant geblieben und liegt gemessen an allen eigentumsbildenden Haushalten bei ca. 15 %. Jedoch verlieren Immobilienerbschaften für die Wohneigentumsbildung an Relevanz, da die höhere Lebenserwartung der Erblasser dazu führt, dass Immobilien erst in späteren Lebensphasen geerbt werden. Eine

Unterstützung der Wohneigentumsbildung von Familien durch geerbtes Wohneigentum wird dadurch seltener, wobei sich dieser Effekt auch verlangsamt (die Lebenserwartung steigt langsamer an). Dies sowie die Abnahme der Erschwinglichkeit von Wohneigentum in vielen Regionen erhöht die Relevanz einer Wohneigentumsförderung.

Das in dieser Studie evaluierte Baukindergeld knüpft an andere wohnungspolitische Programme zur Erleichterung der Wohneigentumsbildung. Diese Programme gehen bis in die 1950er Jahre zurück, in denen sie zur Reduzierung der großen Wohnungsnot nach dem Zweiten Weltkrieg beitragen sollten. 2018 wurde im Rahmen der Wohnraumoffensive der Bundesregierung das Baukindergeld als Zuschuss eingeführt, um die Wohneigentumsbildung für Haushalte mit Kindern zu stärken. Darüber hinaus haben die meisten Bundesländer weitere Förderprogramme, teilweise mit ergänzender umwelt- und strukturpolitischer Zielsetzung, aufgelegt. Mit weiteren Zuschüssen und zinsverbilligten Krediten wird damit die Wohneigentumsbildung insbesondere für Familien mit niedrigeren Einkommen über das Baukindergeld hinaus gefördert.

Der EU-Vergleich zeigte, dass die Unterschiede in den Wohneigentumsquoten einerseits auf strukturelle Unterschiede in der Regulierung der Wohnungsmärkte als auch auf wirtschaftsgeographische Ursachen und historisch bedingte Prozesse zurückgeführt werden können. Instrumente zur Förderung des Wohneigentums existieren in den meisten Ländern der EU. Die Programme richten sich wie auch das Baukindergeld mehrheitlich an Haushalte oder Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen. Häufig existiert zudem eine Altersbegrenzung in osteuropäischen Ländern, die vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der auch hier erschwerten Zugangsbedingungen zu Wohneigentum auch Anreize für Ersterwerber in mittleren Einkommensgruppen zum Verbleib im Land geben sollen. Konkrete Wirkungsanalysen der einzelnen Programme existieren in der Regel nicht, sodass eine Ableitung von Empfehlungen für Deutschland nicht nur aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen schwierig ist. Die Vielfalt der unterschiedlichen Förderprogramme auf EU-Ebene sowie die unterschiedlich hohen Wohneigentumsquoten verdeutlichen jedoch die Komplexität der Wohneigentumsbildung sowie deren zielgerichtete Förderung. Ein Förderinstrument muss sich immer an den jeweiligen Bedarfen orientieren und kann deshalb nicht universeller Natur sein.

3 Evaluation Baukindergeld

Das Baukindergeld verfolgt das Ziel, die Wohneigentumsbildung für Haushalte mit Kindern zu stärken. Inwieweit das Förderprogramm dieses Ziel erreicht, soll in diesem Teil der Studie evaluiert werden. Dafür werden Baukindergeldempfänger anhand von Daten der KfW und einer eigens für die Evaluation konzipierten Befragung detailliert beschrieben. Die Eigenschaften der Baukindergeldempfänger werden zudem einer Vergleichsgruppe von Familien ohne Baukindergeld gegenübergestellt, um die Reichweite und Wirkung der Förderung besser beurteilen zu können.

Die Evaluation orientiert sich an den Kriterien der Relevanz (Kapitel 3.2), Effektivität (Kapitel 3.3), Impact (Kapitel 3.4) und Nachhaltigkeit (Kapitel 3.5).

Unter dem Aspekt der Relevanz ist zunächst von Interesse, ob das Baukindergeld im Hinblick auf die Ziele und den in Kapitel 2 ermittelten Handlungsbedarf sinnvoll ausgestaltet ist. Zudem wird untersucht, inwieweit sich das Baukindergeld auf das Ausmaß der Eigentumsbildung in Deutschland insgesamt, in den einzelnen Bundesländern und in unterschiedlichen Regionen bzw. Wohnungsmärkten auswirkt.

Mit dem Kriterium der Effektivität wird die Wirksamkeit des Programms analysiert. Dafür werden die Nutzer des Baukindergeldes sowie deren Immobilien beschrieben und typisiert, um die Frage zu beantworten, ob die Förderung wie angestrebt Familien mit Kindern mit niedrigeren und mittleren Einkommen erreicht und bedarfsgerecht eingesetzt wird. Ferner wird untersucht, inwieweit das Baukindergeld Familien bei der Wohneigentumsbildung unterstützt und inwiefern Schellenhaushalte mit der Förderung erreicht werden. In diesem Zusammenhang sind auch die Finanzierungsstrukturen von Baukindergeldhaushalten sowie die Frage, welchen Beitrag zur Finanzierung andere Förderprogramme der Länder und Kommunen leisten, von Interesse. Für die Untersuchung der Effektivität stellt der Vergleich mit Familien ohne Baukindergeld ein wichtiges Kriterium dar. Es wird daher auch analysiert, wie sich Baukindergeldhaushalte von eigentumsbildenden Familien ohne Baukindergeld in Bezug auf zentrale Kriterien wie die Haushaltsstruktur, das Einkommen, erworbene Objektarten, Wohnort etc. unterscheiden.

Der Impact ist ein weiteres zentrales Evaluationskriterium. Hier werden Programmeffekte ermittelt, die über die eigentliche Zielsetzung hinausgehen. In diesem Zusammenhang wird der volkswirtschaftliche Impact, z. B. Beschäftigungseffekte auf dem Arbeitsmarkt, Auswirkungen auf die Bauwirtschaft und fiskalische Effekte, abgeschätzt. Darüber hinaus werden weitere Effekte der Förderung untersucht und diskutiert. Ausgehend von diesen Betrachtungen thematisiert das Kriterium der Nachhaltigkeit, wie sich die Eigentumsbildung im Rahmen des Baukindergeldes längerfristig sowohl auf die Baukindergeldhaushalte als auch auf die Gesellschaft und Ökologie auswirkt.

Die folgenden Untersuchungen basieren im Wesentlichen auf zwei Datenquellen: ein Datensatz der KfW enthält Informationen zu allen Haushalten, die zwischen dem Programmstart und dem 31.08.2020 den Baukindergeldzuschuss erhalten haben. Darüber hinaus wurde eine umfangreiche Online-Befragung für die Evaluation konzipiert. Die Befragung wurde als Vollerhebung der Baukindergeldempfänger für den Evaluationszeitraum durchgeführt. Insgesamt wurde ein Rücklauf von etwa 30 % erzielt (52.544 Haushalte), 22 % (38.947 Haushalte) haben den Fragebogen vollständig beantwortet. Damit bauen die Auswertungen auf einer ausreichend großen und repräsentativen Stichprobe auf.³⁶

Zwei weitere Datenquellen erlauben es darüber hinaus, die Eigenschaften der Baukindergeldempfänger einer Vergleichsgruppe, Haushalte ohne Baukindergeld, gegenüberzustellen. Dafür eignet sich zum einen die Befragung „Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012 – 2017“ von Kantar im Auftrag des BMI/BBSR (Ammann 2019), an der sich die durchgeführte Online-Befragung mit dem Ziel einer guten Vergleichbarkeit orientierte. Zum anderen wird die Verteilung zentraler Merkmale der Baukindergeldempfänger einer repräsentativen

³⁶ Weitere Einzelheiten zum Rücklauf der Befragung sowie zur anschließenden Gewichtung finden sich in Tabelle B 1 im Anhang B.6.

Haushaltsstatistik – der Sonderauswertung des Mikrozensus 2018 – gegenübergestellt.³⁷ Beide Statistiken beziehen sich auf einen Zeitraum, in dem das Baukindergeld noch keine Auswirkung auf die Bau- oder Kaufentscheidung gehabt haben kann.³⁸ Sie werden damit den Baukindergeldempfängern als „Familien ohne Baukindergeld“ gegenübergestellt.

3.1 Datenbasis: KfW Datensatz und Befragung der Baukindergeldempfänger

Datensatz der KfW

Die KfW stellte für die Evaluierung des Baukindergeldes einen pseudonymisierten Datensatz zur Verfügung. Darin sind Angaben zu 174.749 Haushalten enthalten, die zwischen dem Programmstart am 18.09.2018 und dem 31.08.2020 eine Auszahlungsbestätigung erhalten haben und deren Zuschuss bis dahin nicht gekündigt wurde. Im Rahmen der Antragsphase wird eine Reihe an Informationen über die Haushalte erhoben. Dazu gehört die Höhe des zu versteuernden Einkommens im zweiten und dritten Jahr vor Antragsstellung, Anzahl und Geburtsjahre der Haushaltsmitglieder sowie Geschlecht und Staatsangehörigkeit (Deutsch/Nicht-Deutsch) der antragstellenden Person. Der Amtliche Gemeindeschlüssel gibt an, wo sich die neue Immobilie befindet. Neben der Zuordnung zu einzelnen Bundesländern ist somit auch eine detailliertere Untersuchung der Regionen möglich, in denen Wohneigentum mit dem Baukindergeld gebildet wird. Ferner wurde erhoben, ob es sich bei der Immobilie um einen Neubau oder eine gebrauchte Immobilie sowie um ein Haus oder um eine Eigentumswohnung handelt.

Die KfW überprüft die erfassten Daten durch eingereichte Nachweise z. B. Einkommensteuerbescheide. Abweichungen davon werden jedoch von der KfW nicht nachträglich im Datensatz korrigiert. Da sich in dem von der KfW übermittelten Datensatz ausschließlich bestätigte Anträge in der Auszahlungsphase befinden, wurden die Fördervoraussetzungen seitens der KfW jedoch überprüft. Unplausible Angaben bei dem zu versteuernden Haushaltseinkommen, die aus der Zeit der Antragsphase vor der Prüfung durch die KfW stammen, wurden vor diesem Hintergrund bereinigt (vgl. Anhang B.1). Um datenschutzrechtliche Vorgaben³⁹ einzuhalten, wurden zudem seitens der KfW einzelne Daten gelöscht. Dies betrifft die Anzahl der Kinder sowie die damit zusammenhängende Zuschusshöhe bei 1.038 (0,6 %) Haushalten mit mehr als 4 Kindern. Ebenso entfiel bei 397 Zuschussnehmern ohne deutsche Staatsangehörigkeit die Angabe des Gemeindeschlüssels, sofern es sich um eine Kleinstgemeinde handelt.

Online-Befragung

Die Feldphase der Befragung startete am 9. Oktober und endete am 16. November 2020. Die Startseite der Befragung konnte über den Link www.baukindergeld-evaluation.de⁴⁰ aufgerufen werden. Neben dem Weg über den Direktlink war die Teilnahme an der Befragung auch durch die Eingabe eines sechststelligen Codes auf der Startseite möglich. Eine Erinnerungs-E-Mail wurde ca. drei Wochen nach Versenden der ersten E-Mail an diejenigen Haushalte gesendet, die noch nicht an der Befragung teilgenommen hatten. Inhaltlich zielte die Befragung darauf ab, die Daten der KfW um für die Evaluation erforderliche Informationen zu ergänzen. Die Daten der KfW (z. B. Anzahl der Kinder, Jahr der Antragstellung, Einkommen, Wohnort) wurden im Anschluss an die Befragung durch die KfW mit den pseudonymisierten Befragungsdaten verknüpft.

Inhaltlich deckte die Online-Befragung eine Vielzahl an Themen ab. Da Baukindergeldempfänger nicht ausschließlich Ersterwerber sind (vorheriges Wohneigentum ist möglich, darf jedoch zum Zeitpunkt der Erteilung

³⁷ Die Verwendung beider Datenquellen ist unverzichtbar, um alle vorgenommenen Vergleiche durchführen zu können.

³⁸ Der Mikrozensus bezieht sich auf das Jahr 2018, jedoch erfolgte die Beantragung des Baukindergeldes in diesem Jahr überwiegend rückwirkend.

³⁹ Es darf kein Rückschluss auf eine Person bzw. einen Haushalt möglich sein. Nach der DSGVO handelt es sich um personenbezogene Daten, wenn Betroffene direkt oder indirekt, z. B. mittels mehrerer besonderer Merkmale, identifiziert werden können.

⁴⁰ Die Feldphase der Befragung endete am 16.11.2020, die programmierte Seite wurde nach Abschluss der Befragung im Jahr 2021 deaktiviert.

der Baugenehmigung bzw. der Unterzeichnung des Kaufvertrages für die zu fördernde Immobilie nicht mehr im Eigentum der Familie sein), wurde in der Befragung beispielsweise die Frage nach zuvor vorhandenem Immobilienbesitz gestellt.⁴¹ Darüber hinaus wurden Informationen über durchgeführte Modernisierungen bei gebrauchten Immobilien, Kosten im Zusammenhang mit dem Eigentumserwerb sowie Angaben zur Finanzierung erhoben. Neben Informationen über die Soziodemographie der Haushalte und deren Motivation, Wohneigentum zu erwerben, wurde auch der Einsatzzweck des Baukindergeldes sowie die Bedeutung des Baukindergeldes für die Kaufentscheidung erfragt. Ein weiterer Bestandteil der Befragung erfasste aus aktuellem Anlass Fragen zu Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Immobilienfinanzierung.

3.2 Relevanz als Kriterium der Evaluation

Das Kriterium der Relevanz zielt darauf ab, das Förderprogramm hinsichtlich der gesetzten Ziele sowie in Bezug auf den in Kapitel 2 ermittelten Handlungsbedarf zu analysieren. Ziel des Baukindergeldes ist es, Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen beim erstmaligen Erwerb von Wohneigentum zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund wird zunächst untersucht, ob das Programm im Hinblick auf dieses Ziel zweckmäßig ausgestaltet ist. Darüber hinaus wird analysiert, in welchem Ausmaß Eigentum mit dem Baukindergeld gebildet wird. Da es sich um eine bundesweite Förderung handelt, wird dargestellt, inwieweit das Baukindergeld überall gleichermaßen in Anspruch genommen wird. Ferner ist für die Beurteilung der Bedeutsamkeit des Programms von Interesse, wie sich die Wohnsituation der Baukindergeldempfänger vor dem Immobilienerwerb darstellte.

Ausgestaltung der Förderung

Das Baukindergeld ist als Zuschuss ausgestaltet, der über einen Zeitraum von 10 Jahren nach Bezug der neuen Immobilie ausgezahlt wird. Für eine Familie mit einem Kind resultiert aus einer Zuschusshöhe von 12.000 Euro über 10 Jahre ein Betrag von 1.200 Euro pro Jahr, für Familien mit zwei Kindern steigt die Zuschusshöhe auf jährlich 2.400 Euro.

Vor der Beantragung des Baukindergeldes und damit unabhängig von diesem prüfen Banken die Kreditwürdigkeit potenzieller Kreditnehmer entsprechend der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (vgl. Kapitel 2.2). Das Baukindergeld kann zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht berücksichtigt werden. Das Baukindergeld wirkt daher nicht direkt auf die Kreditwürdigkeit, sondern senkt die Finanzierungsbelastung nach dem Eigentumserwerb.

Gleichzeitig ist die Förderung niederschwellig ausgestaltet: der Antrag kann online im KfW-Zuschussportal eingereicht werden und es müssen keine besonderen Anforderungen an die Immobilie erfüllt werden. Das Baukindergeld kann für Wohnungen und Häuser ohne Einschränkung auf Baujahr, Energieeffizienz, Größe oder Lage beantragt werden. Da die Förderung primär das Ziel verfolgt, Familien mit Kindern beim Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum zu unterstützen, ist diese Neutralität sinnvoll. Eine Einschränkung würde nicht nur den Antragsprozess sowie die Prüfung der Berechtigung schwieriger gestalten. Eine Einschränkung auf Neubauten bzw. die Anforderung, eine Bestandsimmobilie auch zu modernisieren, würde bestimmte Nutzergruppen – beispielsweise einkommensschwache Bestandserwerber – von der Förderung ausschließen.

Die Förderung wirkt damit als stabilisierender Faktor in Bezug auf die finanzielle Leistbarkeit für Haushalte, die Wohneigentum erwerben möchten, ohne die Gefahr einer finanziellen Überforderung bei einer Veränderung der Rahmenbedingungen (Einkommensreduktion und Finanzierungsbedingungen) zu erhöhen. Neben der Finanzierungsbelastung stellt die Eigenkapitalschwelle noch eine weitere Hürde dar, die bei der Wohneigentumsbildung zu überwinden ist (vgl. Kapitel 2.2). Diese wird mit dem Baukindergeld nicht adressiert.

⁴¹ Der Wortlaut der Frage lautete: „Waren Sie oder ein anderes Haushaltsmitglied früher schon einmal Eigentümer/in einer oder mehrerer Immobilien?“

Inanspruchnahme des Baukindergeldes

Für die Zuschussförderung „Baukindergeld“ stellte der Bund Fördermittel in Höhe von 9,9 Mrd. Euro über die gesamte Förderperiode mit einer Auszahlung über 10 Jahre bereit. Bis Ende August 2020 wurden davon 3,7 Mrd. Euro für 174.749 Familien bereitgestellt (vgl. Tabelle 2). Dabei handelt es sich um Haushalte, deren Anträge bereits bewilligt und ausgezahlt werden. Die Zahl der Anträge, die abgelehnt wurden oder noch geprüft werden, sind darin nicht enthalten. Die Zahl der Anträge insgesamt liegt mit 260.573 Anträgen bzw. Antragsbestätigungen dementsprechend höher. Damit gehen gebundene Mittel von 5,5 Milliarden Euro einher (KfW Daten).

Tabelle 2

Anzahl der Auszahlungsbestätigungen und Fördervolumen in Mio. Euro zwischen dem 18.09.2018 und dem 31.08.2020

	Antragsbestätigungen Anzahl	Antragsbestätigungen Anteil	Fördervolumen in Mio. EUR
18.09.2018 – 31.12.2018	40.701	23 %	840
01.01.2019 – 31.12.2019	88.315	51 %	1.858
01.01.2020 – 31.08.2020	45.733	26 %	971
Gesamt	174.749	100 %	3.669

Quelle: KfW Daten, eigene Berechnungen.

Etwa die Hälfte der Baukindergeldanträge wurde im Jahr 2019 gestellt, 23 % in den Monaten September bis Dezember 2018 (rückwirkend für den Zeitraum ab 2018) und 26 % bis einschließlich August 2020. Gemessen an 8.189.000 Familien mit Kindern unter 18 Jahren im Jahr 2019 (Statistisches Bundesamt 2020f) entsprechen die 174.749 Anträge in der Auszahlungsphase einem Anteil von 2,1 %. Der Anteil an der Zahl der Familien mit Kindern unter 18 Jahren, die zur Miete wohnen, beträgt 4,6 %.⁴² Wird das Jahr 2019 (das erste vollständige Förderjahr nach Einführung der Förderung) zugrunde gelegt, nahmen 1,1 % der Familien mit minderjährigen Kindern das Baukindergeld in Anspruch. Die Untersuchung mit dem Mikrozensus hat gezeigt, dass jährlich zwischen 2015 und 2018 etwa 0,5 % der Familien ins Eigentum umzogen (vgl. Kapitel 2.4). Demzufolge fällt die Inanspruchnahme der Förderung hoch aus.

Regionale Verteilung der Baukindergeldnutzung

Inanspruchnahme auf Länderebene

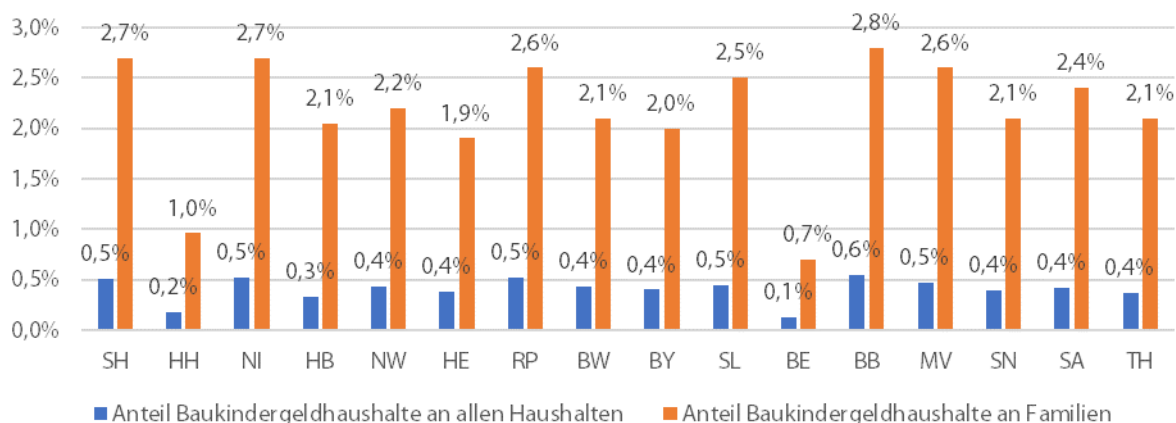
Um die Inanspruchnahme auf Länderebene einschätzen zu können, wird sie in ein Verhältnis zu der Verteilung von Haushalten insgesamt sowie für die Teilmenge der Familien mit minderjährigen Kindern gestellt. Gemessen an der Anzahl der Haushalte in den jeweiligen Bundesländern zeigt sich die höchste Inanspruchnahme in Brandenburg mit 0,6 %, gefolgt von 0,5 % in Rheinland-Pfalz und 0,5 % in Niedersachsen (vgl. Abbildung 24).

Besonders wenige Baukindergeldhaushalte gemessen an der Haushaltszahl des Bundeslandes finden sich in den Stadtstaaten Hamburg (0,2 %) und Berlin (0,1 %). Dieses Muster bleibt stabil, wenn anstelle der Anzahl der Haushalte die Anzahl der Familien mit Kindern unter 18 Jahren zugrunde gelegt wird. Die Inanspruchnahme ist hoch in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. In Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen liegt sie mit 1,9 bzw. 2,1 % im Mittelfeld. In Hamburg und Berlin wird das Baukindergeld nur selten in Anspruch genommen.

⁴² 3.768.612 Familien im Jahr 2018 (DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1., eigene Berechnungen).

Abbildung 24

Anteil der Baukindergeldhaushalte an der Anzahl der Haushalte und Anzahl der Familien nach Bundesländern



Quelle: KfW Daten, DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, eigene Berechnungen.

Abbildung 25 zeigt die Anzahl der Antragsbestätigungen je 1.000 Haushalte mit minderjährigem/n Kind(ern).⁴³ Deutlich wird hier nicht nur der Unterschied nach Bundesländern. In den dicht besiedelten Großstädten wie z. B. in München, Hamburg, Köln und Berlin ist die Inanspruchnahme gering (unter 1 % der Haushalte mit minderjährigem/n Kind(ern)), während sie in dünn besiedelten Regionen mit 3,5 % deutlich höher liegt. Unterschiede zeigen sich rund um die Metropolen herum: Insbesondere im Umland von Berlin nutzen viele Familien das Baukindergeld für die Wohneigentumsbildung.

Der Vergleich mit Abbildung 4 (Immobilienkaufpreinsniveaus in Deutschland) macht deutlich, dass die Inanspruchnahme des Baukindergeldes stark davon abhängt, welchen Anteil das Baukindergeld an den Gesamtkosten für einen Immobilienerwerb ausmacht. In Regionen mit einem hohen Einkommensniveau sowie einem hohen Kaufpreinsniveau, wie z. B. in den großen Einzugsbereichen rund um München, Stuttgart, Düsseldorf oder Frankfurt, wird das Baukindergeld weniger stark nachgefragt im Vergleich zu Kreisen rund um die nord-östlichen und nord-westlichen Zentren. Auch zwischen den Hochpreisregionen zeigen sich Unterschiede: Im Umland rund um die teuren Wohnungsmärkte von München oder Stuttgart wird das Baukindergeld vergleichsweise selten in Anspruch genommen, während die Inanspruchnahme in den umliegenden Kreisen von Berlin, Dresden, Hamburg, Hannover oder Bremen sogar überdurchschnittlich ausfällt. Die Kaufpreise im Umland sind in der Regel niedriger als in den Zentren. Dieser relative Unterschied fällt für Berlin jedoch größer aus als für Stuttgart oder München. Die Kaufpreise im Umland von Berlin beispielsweise liegen mit 1.600 bis 2.500 €/m² im Durchschnitt auf einem mittleren Niveau. Im Gegensatz dazu befinden sich die Kaufpreise im Umland von Stuttgart mit durchschnittlich 2.500 bis 5.000 €/m² und München mit 5.000 €/m² und mehr bereits auf einem hohen bzw. sehr hohen Niveau. Der Effekt auf die Erschwinglichkeit eines Immobilienerwerbs ist somit durch Abwanderung in das Umland von Berlin höher als in jenes von Stuttgart oder München.

Abbildung 26 stellt pro Bundesland die Abweichung der Baukindergeldinanspruchnahme vom Bundesdurchschnitt (2,1 %) sowie die Abweichung der Wohneigentumsquote für Familien vom Bundesdurchschnitt (49 %)⁴⁴ dar. Die Abbildung verdeutlicht, dass das Baukindergeld in einigen Bundesländern mit niedrigerer Wohneigentumsquote überdurchschnittlich in Anspruch genommen wird. Dazu gehören z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen. Hingegen zeigt sich für Schleswig-Holstein, dass sowohl der Anteil der Baukindergeldhaushalte an der Anzahl der Familien als auch die Wohneigentumsquote über dem jeweiligen Bundesdurchschnitt liegt. Die Stadtstaaten Hamburg und Berlin sind in Bezug auf beide Größen unterdurchschnittlich, hier ist die Wohneigentumsquote gering und auch das Baukindergeld wird in diesen Ländern selten beansprucht. In diesen überwiegend verdichteten Regionen ist der Anteil an Mehrfamilienhäusern besonders hoch und freie Bauflächen rar bzw. hochpreisig. Ein Anstieg der Wohneigentumsquote

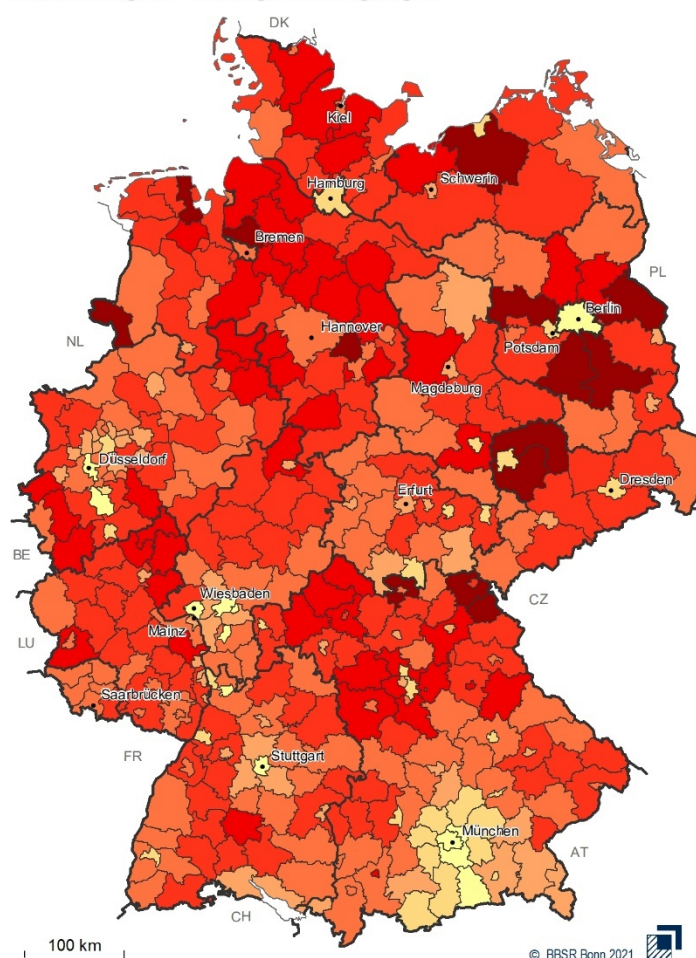
⁴³ Die Anzahl der Antragsbestätigungen je 1.000 Haushalte ist in Anhang dargestellt.⁴⁴ Berechnet auf Basis der Mikrozensus Sondererhebung 2018, DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1.

ist demzufolge auch mit dem Baukindergeld nicht zu erwarten. Hingegen ist die Wohneigentumsquote von Familien in Baden-Württemberg und Bayern überdurchschnittlich, während das Baukindergeld vergleichsweise selten in Anspruch genommen wird. Die geringe Inanspruchnahme mit 2,0 % in Bayern überrascht vor dem Hintergrund, dass das Baukindergeld bis Ende 2020 durch das „Bayerische Baukindergeld Plus“ und die „Bayerische Eigenheimzulage“ um insgesamt 25.000 Euro für den 10-jährigen Förderzeitraum aufgestockt wurde. Im Ergebnis korrelieren die Wohneigentumsquoten der Bundesländer nicht mit der Inanspruchnahme des Baukindergeldes auf Länderebene. Vielmehr ist das Kaufpreis- und Einkommensniveau der jeweiligen Länder für die Inanspruchnahme des Baukindergeldes entscheidend.

Abbildung 25

Anzahl der Antragsbestätigungen je 1.000 Haushalte mit minderjährigen Kind(ern)

Baukindergeld - Antragsbestätigungen



Baukindergeld - Anzahl der Antragsbestätigungen vom 01.01.2018 bis zum 31.08.2020 je 1.000 Haushalte mit Kind/ern im Alter von unter 18 Jahren

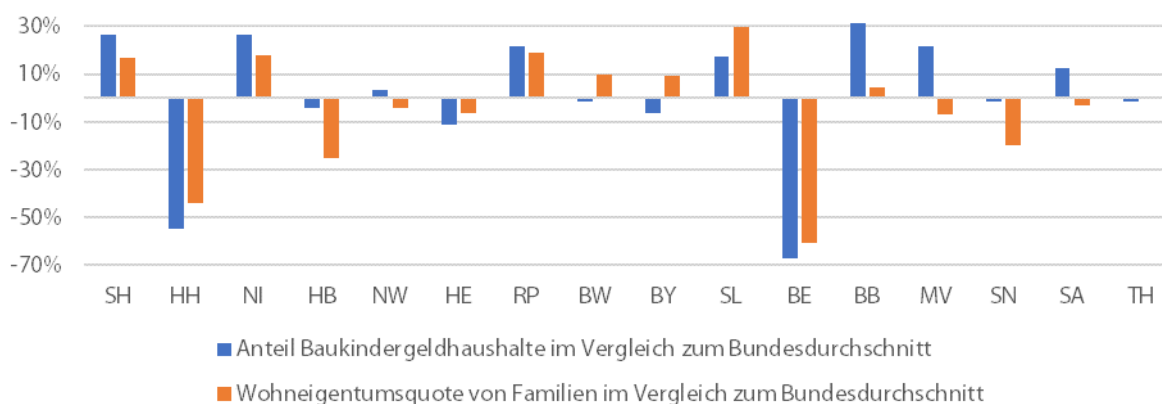


Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR;
KfW-Förderreport, Baukindergeld (01.01.2018
bis 31.08.2020); Nexiga GmbH Bonn, Privathaushalte 2018
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2018 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: I. Ammann, M. Haake

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung.

Abbildung 26

Anteil der Baukindergeldhaushalte pro Bundesland im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und Wohneigentumsquote von Familien im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Quelle: KfW Daten, DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, eigene Berechnungen.

Das hohe Kaufpreisniveau im Süden und Süd-Westen Deutschlands geht mit einem überdurchschnittlich hohen Einkommensniveau einher. Wird dies berücksichtigt, sind die Einkommensgrenzen des Baukindergeldes in diesen Regionen relativ niedriger als in anderen Landesteilen. Haushalte, die im Süden und Süd-Westen Eigentum gebildet haben, benötigen dafür häufig Einkommen, die über der Einkommensgrenze des Baukindergeldes liegen (vgl. auch die Einkommensverteilung der Baukindergeldempfänger in Kapitel 3.3). In den ostdeutschen Flächenländern hingegen sind die Kaufpreise für Häuser und Einkommen im bundesweiten Vergleich niedriger. Mit dem Baukindergeld lässt sich eine höhere Entlastung beim Kauf erzielen und die Einkommensgrenzen des Baukindergeldes sind im Verhältnis zum Einkommensniveau höher. Vor diesem Hintergrund erscheint die gesetzte Einkommensschwelle sinnvoll.

Darüber hinaus besteht in den südlichen und süd-westlichen Landesteilen ebenso wie in Berlin und an der Ostseeküste tendenziell ein Nachfrageüberschuss, während östliche Flächenländer überwiegend von einem Angebotsüberschuss gezeichnet sind (Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse 2019). Die unterschiedlich starke Inanspruchnahme ist demnach auch auf die Angebotssituation an sich zurückzuführen.

Inanspruchnahme nach Immobilienkaufpreisniveau

Die detaillierte Analyse der Inanspruchnahme nach dem Immobilienkaufpreisniveau⁴⁵ unterstreicht dieses Ergebnis. Danach wird das Baukindergeld in Ländern mit höheren Preisen für gebrauchte Häuser seltener beansprucht. Dies zeigt sich auch in Abbildung 27, welche den Anteil der Baukindergeldhaushalte an der Zahl der Familien in Abhängigkeit der Kaufpreisklassen für gebrauchte Häuser darstellt.⁴⁶ Familien mit Kindern nehmen Baukindergeld in Gebieten mit niedrigeren bis mittleren Kaufpreisen überdurchschnittlich in Anspruch. In Gebieten mit Kaufpreisen unter 1.400 Euro pro m² bilden durchschnittlich 3 % der Familien mit dem Baukindergeld Wohneigentum, in Wohnungsmärkten mit Preisen über 2.500 Euro/m² sind es im Mittel nur 1 %. Der Vergleich mit Familien, die zwischen 2015 und 2018 ins Eigentum zogen, zeigt, dass Baukindergeldhaushalte

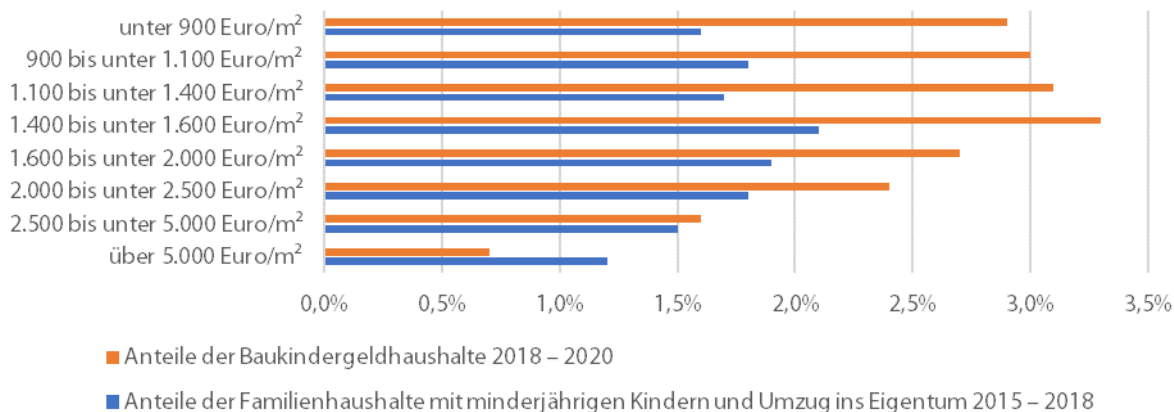
⁴⁵ Kaufpreise der Gutachterausschüsse auf Kreisebene für das Jahr 2018 wurden für diesen Zweck mit dem Datensatz der KfW sowie den Befragungsdaten über den Amtlichen Gemeindegeldschlüssel verknüpft. Die Preise liegen zwischen 408 und 10.165 Euro pro m² und wurden in Anlehnung an den Immobilienmarktbericht Deutschland 2019 (Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse 2019) in 8 Klassen eingeteilt. Es werden die Wohnflächenpreise für gebrauchte Häuser für die Auswertungen herangezogen, da die Mehrheit der Baukindergeldhaushalte gebrauchte Häuser erwirbt (vgl. unten). Zudem korrelieren die Kaufpreise für gebrauchte Häuser, gebrauchte Wohnungen und neue Wohnungen stark.

⁴⁶ Anstelle der absoluten Verteilung der Baukindergeldhaushalte nach Kaufpreisklassen werden die Anteile der Baukindergeldhaushalte bzw. Familien innerhalb der Kaufpreisklassen dargestellt, da die Kaufpreisklassen unterschiedlich stark besetzt sind.

überproportional in günstigeren Regionen Wohneigentum bilden und in Regionen mit hohen Kaufpreisen unterrepräsentiert sind.⁴⁷

Abbildung 27

Inanspruchnahme des Baukindergeldes nach Kaufpreisklassen für gebrauchte Häuser



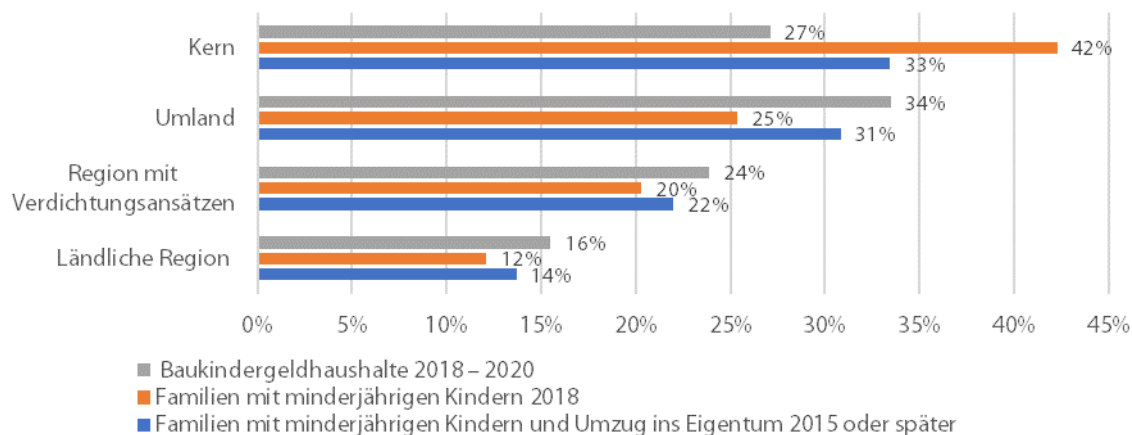
Quelle: KfW Daten, DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse, eigene Berechnungen.

Inanspruchnahme nach Regionstyp und Regionalentwicklung

Wie die Auswertung auf Länderebene bereits erkennen lässt, unterscheidet sich die Inanspruchnahme der Förderung auch nach der Besiedlungsdichte einer Region. Die Inanspruchnahme nach Regionstypen in Abbildung 28 wird verglichen mit der Anzahl der Familien insgesamt sowie mit dem Anteil an Familien, die ins Eigentum zogen.

Abbildung 28

Verteilung der Baukindergeldempfänger nach Regionstypen



Quelle: KfW Daten; BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012 – 2017, aggregierte BIK(10)-Gemeindegroßenklassen, DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, eigene Berechnungen.

Während 42 % aller Familien mit Kindern unter 18 in Deutschland im Jahr 2018 in Kernstädten wohnten, liegt die Inanspruchnahme des Baukindergeldes in diesem Regionstyp mit 27 % weitaus niedriger. Im Vergleich dazu wird das Baukindergeld in allen drei anderen Regionstypen überproportional in Anspruch genommen.

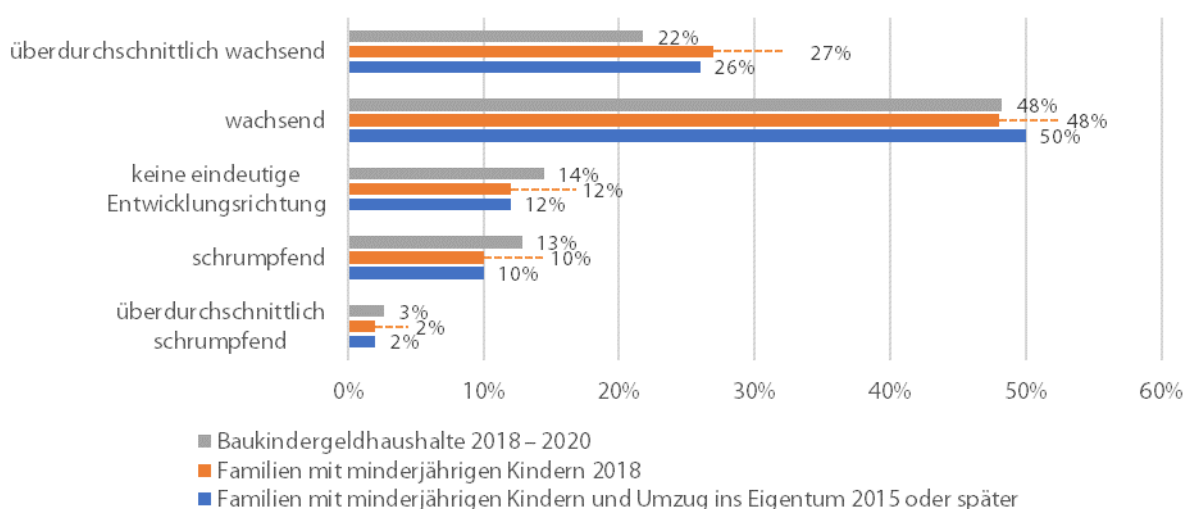
⁴⁷ Die Anteile der wohneigentumsbildenden Familien in den jeweiligen Preisklassen beziehen sich im Mikrozensus auf einen Zeitraum von vier Jahren, beim Baukindergeld auf 2,8 Jahre. Es ist hier lediglich die Verteilung, nicht aber die Quoten innerhalb einer Preisklasse vergleichbar.

Insbesondere im Umland ist der Unterschied groß: während nur etwa ein Viertel der Bevölkerung mit minderjährigen Kindern im Umland wohnt, hat ein Anteil von 34 % eine Immobilie im Umland mit dem Baukindergeld erworben. Im Vergleich dazu liegt der Anteil im Mikrozensus für Familien mit minderjährigen Kindern und Umzug ins Eigentum 2015 oder später bei 31 %. Damit erwerben oder bauen Familien mit Baukindergeld seltener Wohneigentum in dicht besiedelten Regionen als Familien ohne Baukindergeld, was auf das geringere Haushaltseinkommen der Baukindergeldempfänger zurückgeführt werden kann.

Ein vergleichbares Bild zeigt sich, wenn anstelle nach Regionstypen Entwicklungstypen für den Vergleich herangezogen werden (vgl. Abbildung 29). In überdurchschnittlich wachsenden Gemeinden wird das Baukindergeld gemessen am Anteil der Familien mit minderjährigen Kindern im Mikrozensus 2018 unterdurchschnittlich häufig in Anspruch genommen. Dafür ist die Inanspruchnahme in Regionen ohne eindeutige Entwicklungsrichtung sowie in schrumpfenden und stark schrumpfenden Regionen vergleichsweise hoch.

Abbildung 29

Verteilung der Baukindergeldempfänger nach Entwicklungstyp



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der KfW Daten; DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, eigene Berechnungen.

Zusammenfassend wird das Baukindergeld besonders häufig in den nord-östlichen sowie den nord-westlichen Ländern in Anspruch genommen. Wohneigentum wird von Baukindergeldempfängern überproportional in Regionen mit niedrigen und mittleren Wohnimmobilienpreisen sowie unterdurchschnittlichen und durchschnittlichen Einkommen gebildet. Die Inanspruchnahme nach Regionstypen sowie in Abhängigkeit von schrumpfenden und wachsenden Städten und Gemeinden weist zudem darauf hin, dass Wohneigentum mit dem Baukindergeld nur selten in den Kernstädten sowie in überdurchschnittlich wachsenden Gemeinden gebildet wird.

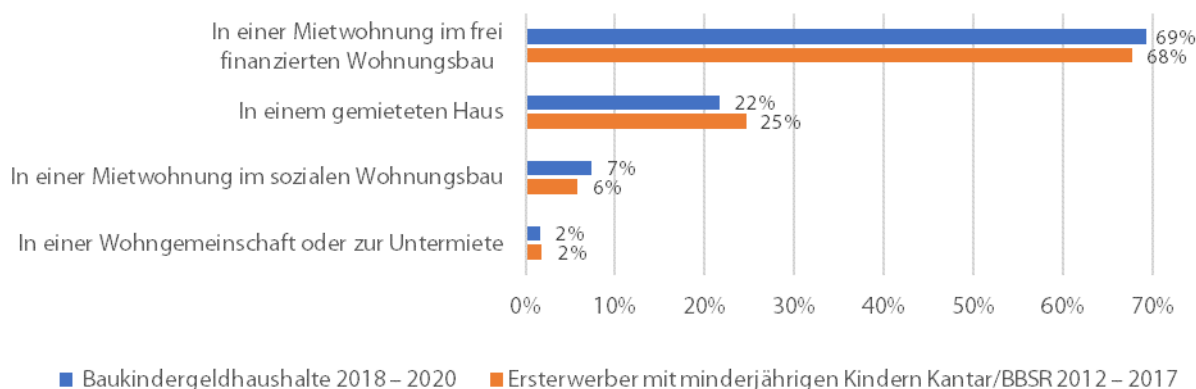
Wohnsituation der Baukindergeldempfänger vor dem Immobilienerwerb

Um die Bedeutung des Programms weiter zu untersuchen wird die Wohnsituation der Baukindergeldempfänger vor dem Immobilienerwerb ermittelt. Ein hoher Anteil an Baukindergeldempfängern, die zuvor kein Wohneigentum besaßen, spricht für die Relevanz des Programms.

Insgesamt wohnten knapp 76 % der Baukindergeldempfänger vor der Eigentumsbildung in einer Mietwohnung, darunter überwiegend im frei finanzierten Wohnungsmarkt (vgl. Abbildung 30). In einem gemieteten Haus wohnte ein Anteil von 22 % der Baukindergeldempfänger. Der Anteil der Haushalte, die zuvor in einer Wohngemeinschaft oder zur Untermiete wohnten, ist gering. Der Vergleich mit Ersterwerbern in der Kantar/BBSR Befragung zeigt keine substantiellen Unterschiede auf. Die Relevanz der Förderung ist daher auch in Bezug auf die Wohnsituation der Baukindergeldempfänger vor dem Ersterwerb hoch.

Abbildung 30

Wohnsituation von Familien vor dem Ersterwerb



Quelle: Befragung Baukindergeld (nur Ersterwerber, n = 34.536, ohne Familien, die zuvor als Mieter im selben Objekt wohnten (n = 3.267)), Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012 – 2017 (n = 812, ohne Familien, die zuvor als Mieter im selben Objekt wohnten (n = 10)), eigene Berechnungen.

3.3 Effektivität des Programms

Das Kriterium der Effektivität untersucht den Zielerreichungsgrad, d. h. die Wirksamkeit des Programms. Das Baukindergeld soll Familien den Weg ins Wohneigentum erleichtern. Eine Förderung gilt als effektiv, wenn die eingesetzten Mittel die angestrebten Zielgruppen – hier Familien mit Kindern – erreichen. Die Effektivität einer Förderung hängt darüber hinaus davon ab, wie die Mittel eingesetzt werden.

Eng verbunden mit dem Hauptziel der Förderung ist die Absicht, das Wohnraumangebot durch Neubau in angespannten Wohnungsmärkten auszuweiten und strukturschwache Regionen, insbesondere durch die Eigentumsbildung im Bestand, zu stärken. Ebenso ist mit der Förderung die Idee verbunden, dass Anreize zur Wohneigentumsbildung in schrumpfenden Regionen dazu beitragen, die Wohnungsmärkte in angespannten Regionen zu entlasten.

Der Vergleich zentraler sozio-demografischer Merkmale zwischen Baukindergeldempfängern und Familien ohne Baukindergeld gibt Auskunft darüber, ob gewisse Nutzergruppen über- oder unterrepräsentiert sind und damit besonders gut oder weniger gut erreicht werden. Zudem wird untersucht, welche Objektarten mit dem Baukindergeld erworben werden und wie sich diese regional unterscheiden. Auf dieser Basis kann die Frage beantwortet werden, ob mit dem Baukindergeld das Wohnraumangebot in angespannten Wohnungsmärkten ausgeweitet und strukturschwache Regionen gestärkt werden.

Informationen zu den Kosten des Eigentumserwerbs sowie den von den Baukindergeldempfängern bewohnten Wohnflächen geben Auskunft über die Effizienz der eingesetzten Mittel. Anhand der Finanzierungsstrukturen der Baukindergeldempfänger und den Befragungsergebnissen zur Auswirkung der Förderung auf die Bau- oder Kaufentscheidung kann zudem die Bedeutung des Baukindergeldes für die Wohneigentumsbildung bewertet werden.

Sozio-demografische Merkmale der Baukindergeldempfänger

Altersverteilung

Baukindergeldempfänger sind im Durchschnitt 36,4 Jahre alt. Damit sind sie im Mittel jünger als Familien, die ins Wohneigentum umgezogen sind (38 Jahre, vgl. Kapitel 2.4). Baukindergeldempfänger sind demnach zum Zeitpunkt des Erwerbs etwas jünger.

Nationalität

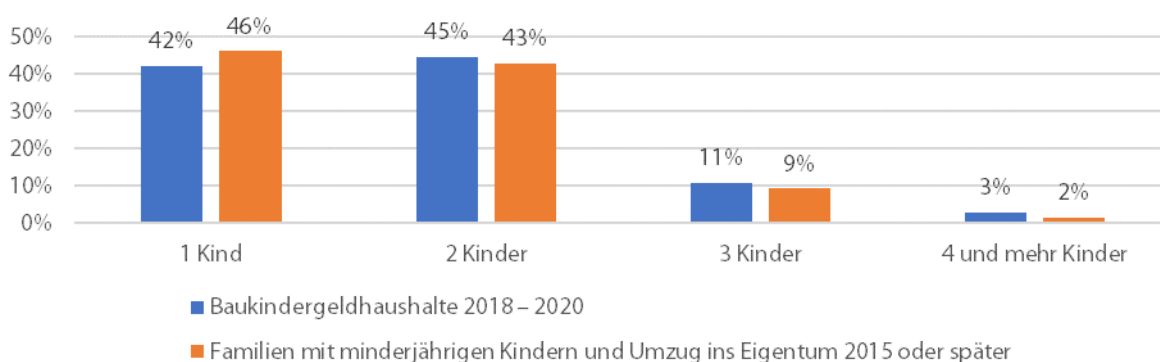
12 % der Befragten gaben an, keine deutsche Staatsbürgerschaft zu besitzen. Der Ausländeranteil⁴⁸ an Familien insgesamt auf Grundlage des Mikrozensus 2018 beträgt 15 % (Statistisches Bundesamt 2020a) und liegt damit drei Prozentpunkte höher. Demnach wird das Baukindergeld von Personen ohne eine deutsche Staatsbürgerschaft unterproportional in Anspruch genommen. Die Einordnung dieses Ergebnisses ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Fragestellungen zur Erfassung der Nationalität jedoch schwierig. Neben der zu erwartenden Verweildauer in Deutschland kann auch die Altersverteilung von Ausländern in Deutschland (vgl. Kapitel 2.3) ein Grund dafür sein, dass diese unter den Baukindergeldempfängern seltener vertreten sind.

Anzahl der Kinder

Das Baukindergeld richtet sich ausschließlich an Haushalte, in denen mindestens ein Kind unter 18 Jahren lebt und für das eine Kindergeldberechtigung vorliegt. Unter den Baukindergeldempfängern dominieren Haushalte mit einem (42 %) oder zwei (45 %) Kindern. Im Vergleich zur Gruppe der Familien ohne Baukindergeld in der Mikrozensus Sondererhebung 2018 sind unter Baukindergeldempfängern Familien mit mehr als einem Kind häufiger vertreten (Abbildung 31). Während ein Haushalt mit drei Kindern unter den Baukindergeldempfängern noch einen Anteil von 11 % ausmacht, ist dieser Anteil auf Basis des Mikrozensus 2018 mit 9 % niedriger. Das Baukindergeld wird demnach im Vergleich zu Haushalten ohne Zuschuss überproportional häufiger von Haushalten mit mehr als einem Kind genutzt. Ein Umzug in eine größere Wohnung oder ein Haus wird bei einem Anstieg der Kinderzahl aufgrund des gestiegenen Wohnflächenbedarfes wahrscheinlicher. Der Anteil der Familien mit mehr als einem Kind ist unter den Baukindergeldempfängern demnach besonders hoch, da diese im Vergleich zu Familien ohne Baukindergeld noch häufiger Häuser erwerben (vgl. Tabelle 6).

Abbildung 31

Anzahl der Kinder im Haushalt mit Kindern: Vergleich zwischen Haushalten ohne Baukindergeldförderung und Baukindergeldhaushalten



Quelle: KfW Daten, DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, eigene Berechnungen.

Alter der Kinder

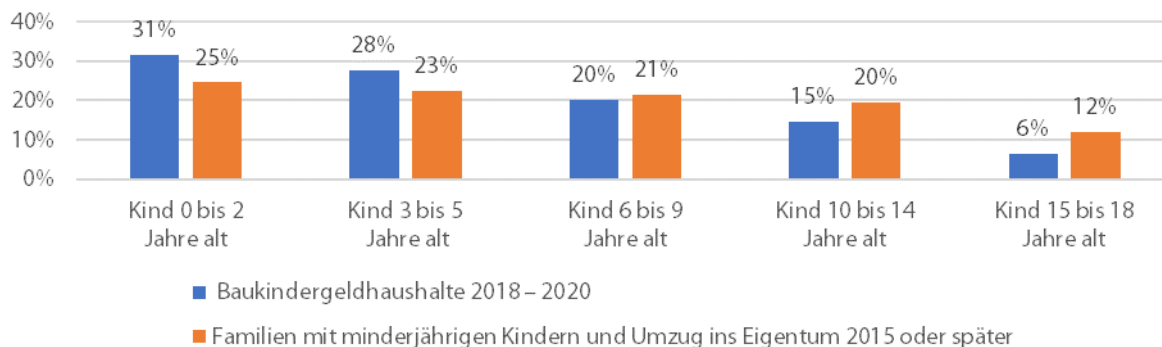
Abbildung 32 stellt das Alter der Kinder im Haushalt von eigentumsbildenden Familien mit Kindern dar. In Baukindergeldhaushalten leben häufig Kleinkinder: in beinahe jedem dritten Haushalt (31 %) lebt ein Kind unter 3 Jahren. Im Mikrozensus liegt der Anteil an Familien mit Kind(ern) unter 3 Jahren, die ins Eigentum zogen, bei 25 %. Ein ähnliches Bild zeigt sich für Kinder im Alter zwischen 3 und 5 Jahren – auch diese sind in Familien,

⁴⁸ Nach der Definition im Mikrozensus sind Ausländer/innen Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes sind. Dazu zählen auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit. Ausländer/innen gehören zu den Personen mit Migrationshintergrund. Sie können in Deutschland geboren oder zugewandert sein (Statistisches Bundesamt 2020a).

die Baukindergeld erhalten, mit einem Anteil von 28 % im Vergleich zu 23 % stärker repräsentiert. Das Baukindergeld ermöglicht somit den früheren Immobilienerwerb. Darüber hinaus sind Familien mit einer höheren Kinderzahl stärker vertreten.

Abbildung 32

Alter der Kinder im Haushalt: Vergleich zwischen Haushalten ohne Baukindergeldförderung und Baukindergeldhaushalten



Quelle: KfW Daten, DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, eigene Berechnungen.

Zu berücksichtigen ist, dass das Baukindergeld nur für Kinder gewährt wird, die zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits geboren sind. Kinder, die nach erfolgreicher Antragstellung geboren werden, werden bei der Förderung nicht mehr berücksichtigt. Informationen dazu sind in den Daten der KfW nicht enthalten. Das noch verhältnismäßig junge Alter der Baukindergeldempfänger sowie deren Kinder weist darauf hin, dass die Familienplanung zumindest bei einem Teil der Haushalte noch nicht abgeschlossen ist. Empirisch zeigt sich, dass die Kinderzahl im Mittel nach dem Einzug in eine neue Immobilie weiter ansteigt (Voigtländer und Sagner 2019).

Einkommenssituation

Der Bezug von Baukindergeld ist an Einkommensgrenzen gebunden. Damit sollen reine Mitnahmeeffekte (vgl. dazu Kapitel 3.4) verhindert werden. Der Mittelwert des jährlichen Haushaltsbruttoeinkommens⁴⁹ der Baukindergeldempfänger in den Jahren 2015 bis 2018 liegt nach Bereinigung (vgl. Anhang B.1) bei ca. 45.000 Euro. Die Verteilung in Abbildung 33 zeigt, dass über die Hälfte der Haushalte ein zu versteuerndes Haushaltseinkommen zwischen 30.000 und unter 60.000 Euro aufweist. Etwa ein Viertel bezieht ein Einkommen unter 30.000 Euro und ein weiteres Viertel weist ein Einkommen über 60.000 Euro auf.⁵⁰

Die Mehrheit der Haushalte verfügt über ein Einkommen, welches deutlich unter der gesetzten Einkommensschwelle liegt (vgl. Tabelle 3). Je nach Anzahl der Kinder im Haushalt beziehen zwischen 47 % und 96 % der Haushalte ein Einkommen, welches geringer als die Hälfte des jeweiligen Schwellenwerts ist. Der hohe Schwellenwert ist jedoch gerechtfertigt, da in den höherpreisigen Wohnungsmärkten sonst seltener als ohnehin schon Wohneigentum mit dem Baukindergeld gebildet werden kann (vgl. Kapitel 3.2).

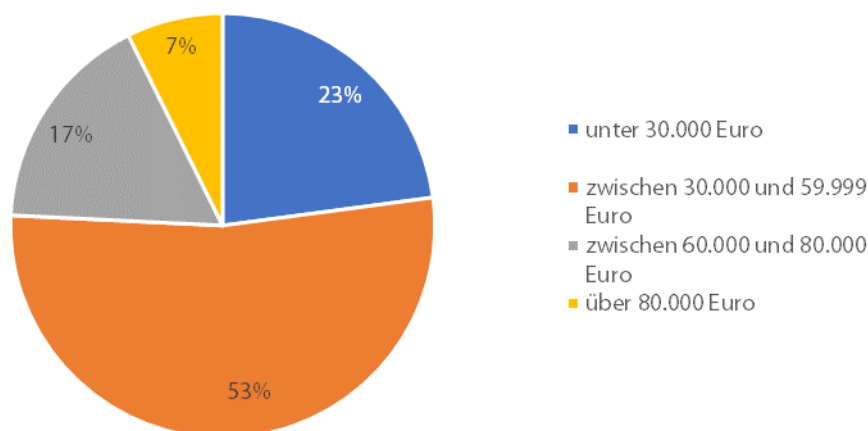
Auffällig ist, dass Familien mit nur einem Kind im Haushalt das höchste mittlere Einkommen unter den Baukindergeldhaushalten aufweisen (vgl. Tabelle 3). Ferner sinkt das zu versteuernde Haushaltsbruttoeinkommen der Haushalte mit steigender Kinderzahl. Wie auch die Inanspruchnahme der Förderung weist die Einkommensverteilung nach der Kinderzahl darauf hin, dass der Zuschuss aufgrund der Staffelung nach der Kinderzahl für Haushalte mit mehreren Kindern besonders attraktiv ist.

⁴⁹ Die Einkommensangaben der Baukindergeldempfänger beziehen sich immer auf das vorletzte und vorvorletzte Jahr, für einen Antrag im Jahr 2020 also auf 2018 und 2017. Etwa 57 % der Befragten gaben an, Hauptverdiener(in) des Haushalts zu sein. In rund 22 % der Haushalte beziehen zwei oder mehr Personen ein ähnliches Einkommen. 20 % der Befragten gab an, dass sie selbst nicht Hauptverdiener(in) des Haushalts sind.

⁵⁰ Die Einkommen beziehen sich auf einen Zeitraum vor der Corona-Pandemie. Deren Auswirkungen werden im Ausblick in Kapitel 4.1 thematisiert.

Abbildung 33

Verteilung des zu versteuernden Haushaltseinkommens der Baukindergeldempfänger



Quelle: KfW Daten, eigene Berechnungen.

Tabelle 3

Verteilung des zu versteuernden Einkommens der Baukindergeldempfänger in Euro nach Kinderzahl

Kinderzahl	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	4 Kinder	> 4 Kinder
Minimum	637	541	550	887	1.100
Maximum	90.000	104.936	119.875	134.553	146.162
Median	46.385	42.500	38.459	34.087	29.966
Mittelwert	47.068	44.407	41.563	38.379	33.416
Standardabweichung	18.537	19.152	20.549	21.209	20.002
Schwellenwert	90.000	105.000	120.000	135.000	150.000*
Anteil Baukindergeldempfänger mit Einkommen < 75 % des Schwellenwerts	85 %	95 %	97 %	98 %	100 %
Anteil Baukindergeldempfänger mit Einkommen < 50 % des Schwellenwerts	47 %	68 %	82 %	91 %	96 %

Quelle: KfW Daten (eigene Berechnungen für den Zeitraum 2018 – 2020). *Die Schwellenwerthöhe basiert auf einer 5-köpfigen Familie (150.000 Euro).

Während das durchschnittliche zu versteuernde Haushaltseinkommen der Baukindergeldhaushalte ca. 45.000 Euro beträgt, liegt das jährliche Haushaltsnettoeinkommen⁵¹ von Paaren mit mindestens einem Kind unter 18

⁵¹ In Sekundärdatenquellen ist nicht das zu versteuernde Haushaltseinkommen, sondern das verfügbare Einkommen angegeben. Um die Einkommenssituation der Baukindergeldempfänger vergleichen zu können, muss das zu versteuernde Haushaltseinkommen in ein Haushaltsnettoeinkommen umgerechnet werden, das, Transferleistungen, außergewöhnliche Belastungen und andere steuerlich relevante Aspekte außer Acht gelassen, in etwa dem Einkommensbegriff in Sekundärdatenquellen entspricht. Die Einkommensangaben der Baukindergeldempfänger beziehen sich auf das vorletzte und vorvorletzte Jahr, für einen Antrag im Jahr 2020 also auf 2018 und 2017 und für einen Antrag im Jahr 2019 auf 2017 und 2016. Vor diesem Hintergrund wurde der Einkommenssteuertarif für das Jahr 2017 zugrunde gelegt, um das Haushaltsnettoeinkommen der Baukindergeldempfänger zu approximieren. Der Schätzung liegt die Annahme zugrunde, dass sich Haushalte immer für die Zusammenveranlagung, d.h. den Splittingtarif, entscheiden und die Entscheidung über Kindergeldbezug oder Kinderfreibetrag auf den Ergebnissen der Günstigerprüfung beruht. Für die Ermittlung des Solidaritätszuschlags wird dagegen immer der Einkommensteuersatz herangezogen, der sich unter dem Ansatz der Freibeträge nach § 32 Abs. 6 EStG ergeben hätte. Die Freibeträge 2017 wurden nach § 32 Abs. 6 EStG je Kind angesetzt.

Jahren laut Mikrozensus 2018 mit ca. 66.000 Euro deutlich höher (Statistisches Bundesamt 2020b). Rechnet man das zu versteuernde Haushaltseinkommen der Baukindergeldhaushalte zu Vergleichszwecken in ein Haushaltsnettoeinkommen um, liegt dieses bei ca. 34.000 Euro. Eigentumsbildende Haushalte mit Kindern in der Kantar/BBSR-Studie verfügten im Jahr 2018 ein durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen von ca. 51.000 Euro im Jahr. Baukindergeld wird demnach mehrheitlich von Familien mit geringeren und mittleren Einkommen beansprucht. Die Verteilung der Haushaltsbruttoeinkommen der Baukindergeldempfänger weist insgesamt nicht auf Mitnahmeeffekte hin.⁵²

Die Gründe für die niedrigeren Einkommen liegen in den Einkommensobergrenzen, der Haushaltsstruktur (hoher Anteil an Familien mit kleinen Kindern) und dem Wohnort (Flächenländer im Norden und Osten): In den Baukindergeldfamilien wohnen tendenziell jüngere Kinder und auch häufiger mehr Kinder als im Bundesdurchschnitt (s.o.). Die Betreuung junger Kinder bindet Kapazitäten, die nicht am Arbeitsmarkt eingesetzt werden können. Dies wird besonders deutlich für Familien mit nur einem Kind: Haushalte, in denen die Geburt des Kindes mit den Jahren der Einkommensnachweise zusammenfiel (zwei bzw. drei Jahre vor Antragstellung Baukindergeld), weisen beinahe halb so hohe Einkommen auf wie Haushalte, in denen das erste Kind erst später geboren wurde (im Jahr der Antragstellung oder ein Jahr davor). In Familien mit mehr als einem Kind wirkt sich die Geburt des nächsten Kindes weniger stark auf den Unterschied innerhalb der drei dokumentierten Einkommensjahre aus, da hier in den meisten Fällen wahrscheinlich bereits zuvor die Arbeitszeit reduziert wurde.

Tabelle 4

Zu versteuerndes Einkommen der Baukindergeldempfänger in Euro: Vergleich zwischen Neubau und gebrauchter Immobilie und Ländertyp

Neubau				
50.472				
Nord-West	Süd-West	Ost	Süd	Stadtstaaten
48.467	51.148	47.753	52.861	52.623
Gebrauchte Immobilie				
43.107				
Nord-West	Süd-West	Ost	Süd	Stadtstaaten
41.226	44.008	40.044	44.935	47.640

Quelle: KfW Daten (eigene Berechnungen für den Zeitraum 2018 – 2020).

Zudem ist die Inanspruchnahme des Baukindergeldes besonders gering in Bundesländern, in denen die Einkommen über dem bundesweiten Durchschnitt liegen (Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen) und dafür höher in Ländern mit niedrigeren Durchschnittseinkommen (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt) (vgl. Kapitel 3.2 und Statistisches Bundesamt 2021c). Auch unter den Baukindergeldbeziehern weisen Haushalte im Süden (Bayern und Baden-Württemberg) die höchsten Einkommen auf, in den östlichen Flächenländern sind sie am niedrigsten (vgl. Tabelle 4). Dieses Ergebnis deckt sich mit dem vorhandenen Lohngefälle zwischen Ost und West (Kluge und Weber 2016).

⁵² Anzumerken ist an dieser Stelle, dass es sich um unbereinigte Einkommensangaben der Baukindergeldempfänger handelt. Die KfW prüft die Einhaltung der Einkommensgrenzen im Rahmen der Antragsprüfung anhand der eingereichten Einkommensteuerbescheide, nicht anhand der Selbsteingaben der Kunden im Portal. Die Mikrodaten der KfW enthalten jedoch die Angaben der Nutzer im Zuschussportal. Abweichungen vom wahren zu versteuernden Einkommen sind nicht auszuschließen, wobei der Effekt als gering eingeschätzt wird. Da Antragsteller über die Prüfung der Unterlagen informiert werden und die Einhaltung der einzelnen Förderbedingungen bestätigen müssen, sind bewusste Falschangaben, die einen Betrug darstellen würden, nicht zu erwarten.

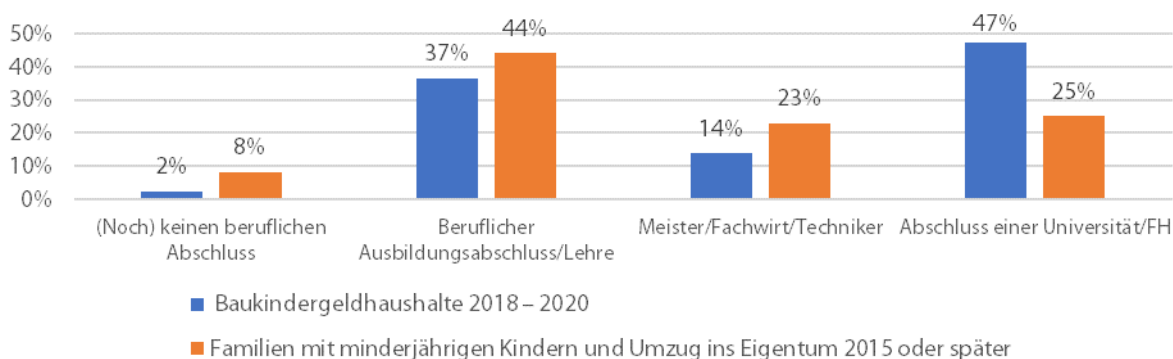
Erwerbstätigkeit und Bildungsabschluss

Die Mehrheit der Befragten ist erwerbstätig. Unter den Erwerbstätigen sind 73 % Angestellte, 11 % Beamte, knapp 11 % Arbeiter und 5 % Selbstständige. Keine Aussage kann über die Berufstätigkeit der gegebenenfalls vorhandenen zweiten erwachsenen Person im Haushalt getroffen werden. Der häufigste Bildungsabschluss ist mit 47 % ein Abschluss einer Universität bzw. Fachhochschule. Weitere 37 % haben einen beruflichen Ausbildungsabschluss bzw. eine Lehre abgeschlossen. 14 % haben einen Fachschulabschluss als Meister, Fachwirt oder Techniker. Der Vergleich der Baukindergeldempfänger mit Familien ohne Baukindergeld zeigt, dass Ersterwerber mit dem Baukindergeld weitaus häufiger über einen Abschluss einer Universität oder Fachhochschule verfügen (vgl. Abbildung 34).

Dies überrascht ebenso wie die vergleichsweise niedrigen Einkommen (s.o.), lässt sich jedoch zumindest teilweise auf die gleiche Ursache zurückführen: temporäre Einkommenseinbußen aufgrund von Kinderbetreuung/Teilzeit bei mindestens einem Elternteil trotz eines hohen Ausbildungsniveaus. Zudem wurde im Rahmen der Befragung auch angemerkt, dass die Antragsstellung als voraussetzungsreich und komplex empfunden wurde. Möglicherweise sind Personen mit einem höheren Ausbildungsabschluss eher in der Lage, die nötigen Unterlagen für die Beantragung des Baukindergeldes aufzubereiten. Ebenso ist eine überdurchschnittliche Teilnahme an der Befragung bei Personen mit einem höheren Ausbildungsabschluss möglich.

Abbildung 34

Vergleich der Bildungsabschlüsse zwischen Haushalten ohne Baukindergeldförderung und Baukindergeldhaushalten



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 38.215; ohne Angaben „Weiß nicht/keine Angaben“ (n = 904)), DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, eigene Berechnungen.

Wanderungsbewegungen der Baukindergeldhaushalte

Etwa drei Viertel der Baukindergeldempfänger bleibt im Zusammenhang mit dem Einzug in die neue Immobilie im gleichen Regionstyp (vgl. Abbildung 35). 20 % ziehen in eine niedrigere Verdichtungssebene und 4 % ziehen in einen stärker verdichteten Regionstyp. Durch den Umzug im Rahmen des Erwerbs von Eigentum ist für knapp 60 % der Hauptverdiener im Haushalt der Arbeitsweg ungefähr gleichgeblieben. 23 % gaben an, dass der Arbeitsweg jetzt mindestens 10 Minuten länger ist, während er für 15 % mindestens 10 Minuten kürzer ist.⁵³ Die Befragung zeigte zudem, dass 49 % derjenigen, die in eine niedrigere Verdichtungssebene ziehen, einen längeren Arbeitsweg in Kauf nehmen. Bei Haushalten, die in ihrer Verdichtungssebene bleiben oder die in eine höhere Verdichtungssebene ziehen, sind die Werte mit 16 % bzw. 21 % weitaus niedriger. Der Vergleich mit Erwerbern in der Kantar/BBSR-Studie zeigt, dass Umzüge in niedrigere Verdichtungssebenen im Zeitverlauf häufiger geworden sind. Ersterwerber weichen demnach tendenziell vermehrt in das Umland oder ländlichere Regionen aus, in denen die Immobilienpreise im Mittel niedriger sind.

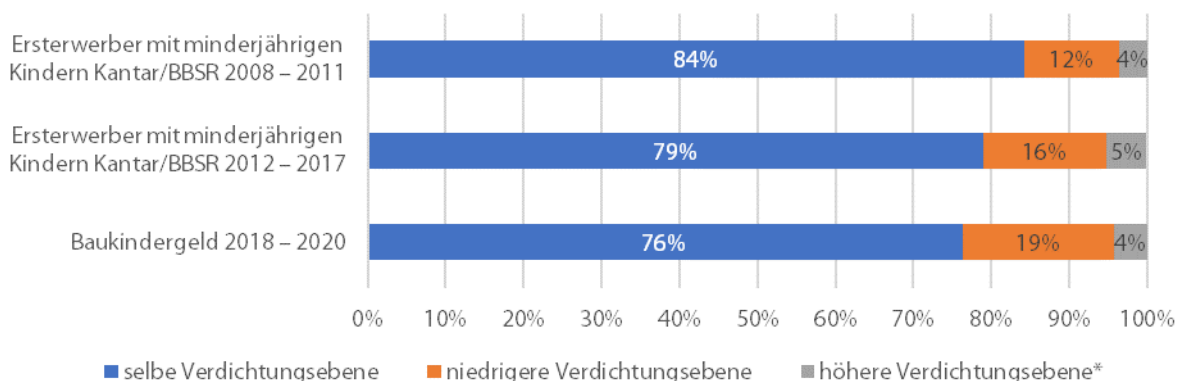
Bereits vor Inkrafttreten der Baukindergeldförderung zeichneten sich aufgrund hoher Immobilien- und Grundstückspreise sowie regionaler Angebotsmängel eine Abwanderung ins Umland ab (Ammann et al. 2020). In

⁵³ n = 38.644, Anteil „Weiß nicht/keine Angabe“: 3 %.

der Kantar/BBSR-Studie blieben zwischen 2012 und 2017 noch 75 % der Befragten in der Kernstadt wohnen; im Zeitraum 2008 – 2011 sogar 81 %.

Abbildung 35

Wohnort vor und nach dem Ersterwerb



Quelle: KfW Daten, Befragung Baukindergeld (n = 36.409) und BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2008 – 2011 und 2012 – 2017; aggregierte BIK(10)-Gemeindegrößenklassen, eigene Berechnungen.

Tabelle 5 differenziert die Wanderungsbewegungen der Baukindergeldempfänger zwischen Regionstypen und zeigt, dass insbesondere aus den Kernstädten viele Familien fortziehen – ein Viertel ins Umland und weitere 10 % in Regionen mit Verdichtungsansätzen und ländliche Regionen. Auch aus dem Umland oder aus Regionen mit Verdichtungsansätzen ziehen Haushalte eher in niedrigere Verdichtungssebenen als in höhere. Es lässt sich demnach eine positive Tendenz zur Belebung ländlicher Regionen und eine mögliche Entlastung angespannter Wohnungsmärkte in den Ballungsräumen erkennen.

Tabelle 5

Wohnort vor und nach dem Ersterwerb – Wechsel zwischen Regionstypen

	Kernstadt nach ...	Umland nach ...	Verdichtet nach ...	Land nach ...
Kernstadt	65 %	5 %	1 %	1 %
Umland	25 %	84 %	4 %	6 %
Verdichtet	6 %	5 %	87 %	10 %
Ländlich	4 %	6 %	8 %	84 %

Quelle: KfW Daten, Befragung Baukindergeld (n = 36.409) und aggregierte BIK(10)-Gemeindegrößenklassen, eigene Berechnungen.

Einfluss des Umzugs auf die Verkehrsmittelnutzung

Vor dem Umzug nutzen rund 80 % der Befragten ein Verkehrsmittel, um zur Arbeit zu kommen, etwa 17 % kombinieren zwei Verkehrsmittel oder ein Verkehrsmittel und einen Fußweg. Nach dem Umzug ist der Anteil derer, die nur ein Verkehrsmittel nutzen, mit 77 % geringer. 19 % kombinieren zwei und fast 4 % nutzen drei verschiedene Fortbewegungsarten.

Im Jahr 2016 benutzten etwa 68 % der Erwerbstätigen einen PKW für den Hinweg zur Arbeitsstätte.⁵⁴ Durch den Umzug ins Wohneigentum (Abbildung 36) nutzen Familien den PKW für den Weg zur Arbeit etwas häufiger. Allerdings lag bereits vor dem Umzug die PKW-Nutzung mit 80 % auf einem hohen Niveau. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Baukindergeldempfänger in den Kernstädten leicht unterrepräsentiert sind (vgl. Abbildung 28). Erwartungsgemäß nimmt der Anteil der Befragten, die den Arbeitsweg mit dem PKW zurücklegen,

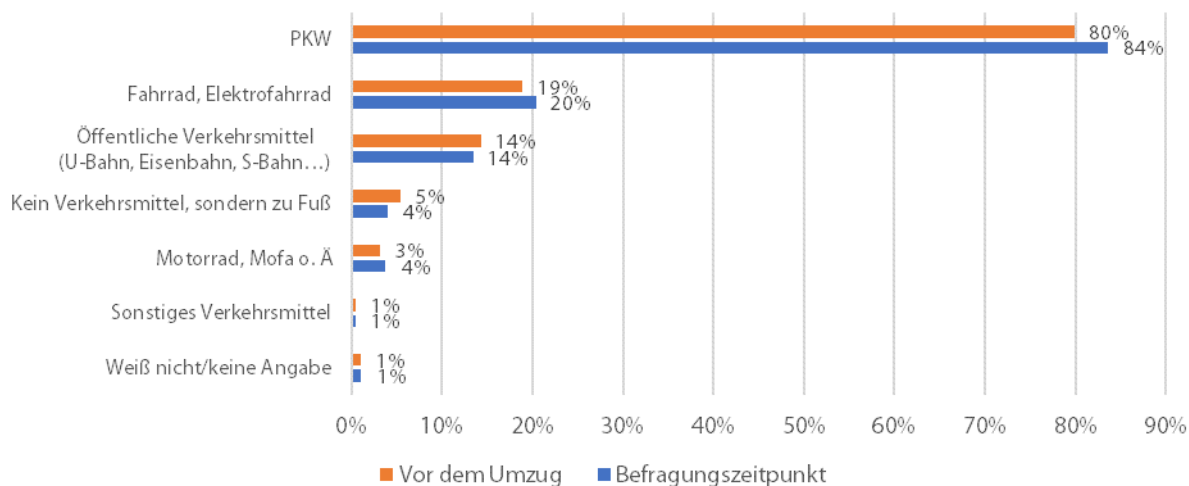
⁵⁴ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbsstaetigkeit/Tabellen/pendler1.html>

mit der Dichte des Regionstyps ab: in Kernstädten liegt er bei 70 %, in ländlichen Regionen bei 84 %. Jeder fünfte Befragte gibt an, nach dem Umzug (ggf. unter anderem aufgrund von Mehrfachnennungen) mit dem Fahrrad oder dem Elektrofahrrad zur Arbeit zu fahren.

Insgesamt fallen die Veränderungen in der Wahl des Verkehrsmittels für den Weg zur Arbeit eher klein aus. Die Corona-Pandemie sowie deren Einflüsse auf das Mobilitätsverhalten verzerren möglicherweise das Ergebnis.⁵⁵ Der Vergleich zwischen den Förderjahrgängen gibt keine Hinweise auf ein verändertes Mobilitätsverhalten.

Abbildung 36

Verkehrsmittel für den Weg zur Arbeit – vor dem Umzug und zum Befragungszeitpunkt



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 38.784), eigene Berechnungen. Mehrfachnennungen möglich.

Merkmale der gebauten bzw. gekauften Immobilien

Objektarten und Gebäudealter

In Deutschland stagniert die Zahl fertiggestellter Ein- und Zweifamilienhäuser seit 2010, während die Zahl fertiggestellter Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im gleichen Zeitraum anstieg.⁵⁶ Das Baukindergeld soll unter anderem das Angebot an Wohnraum insbesondere in wachsenden Städten und Regionen mit Wohnungsmängeln erweitern. Um die Effektivität des Programms in dieser Hinsicht zu beurteilen, wird zunächst die Neubauquote im Programm untersucht.

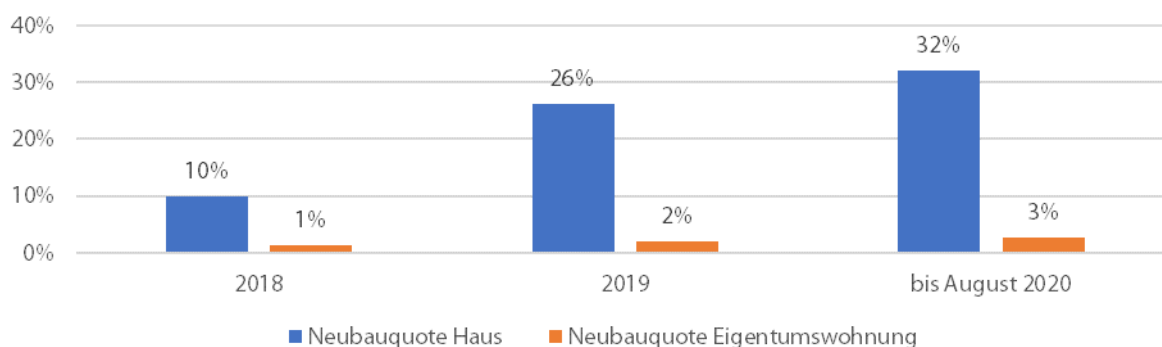
Seit Beginn der Förderung im September 2018 ist der Anteil an Neubauten gestiegen (vgl. Abbildung 37). Dies ist vor allem auf die Antragsbedingungen des Baukindergeldes zurückzuführen: Das Baukindergeld kann erst nach dem Einzug in die neue Immobilie beantragt werden, die Baugenehmigung darf jedoch nicht vor dem Jahr 2018 erteilt worden sein. Damit gehen Neubauten mit einem Zeitverzug in die Baukindergeldstatistik ein.

⁵⁵ Für Baden-Württemberg zeigte sich eine Abnahme an Fahrgästen im Liniennahverkehr im ersten Quartal 2020 gegenüber dem Vorjahr von 8 % (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2020178>; Letzter Zugriff am 21.12.2020). Der Einfluss der Corona-Pandemie auf das Mobilitätsverhalten kann jedoch nicht zweifelsfrei abgegrenzt werden. Befragte wurden gebeten anzugeben, welches Verkehrsmittel von der neuen Immobilie zur Arbeitsstätte genutzt wird. Inwieweit bei dieser Frage tatsächlich die aktuelle Verkehrsmittelnutzung während Corona oder der „Normalzustand“ beschrieben wurde, lässt sich nicht identifizieren. Hinweise geben jedoch andere Studien: Die repräsentative Panelstudie des DLR-Institut für Verkehrsforschung widmet sich der Frage, inwieweit Corona das Mobilitätsverhalten beeinflusst. Der Studie zufolge hat die Pandemie die Verkehrsmittelpräferenzen stark beeinflusst. Der Anteil der Befragten, die im Verlauf einer Woche ausschließlich das Auto nutzten, lag vor Corona bei 50 %. Im November und Dezember 2020 lag dieser Anteil mit 61 % deutlich höher. Demgegenüber ist die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel von 13 % auf 8 % gesunken (<https://verkehrsforschung.dlr.de/de/news/dritte-dlr-befragung-wie-veraendert-corona-unser-mobilitaet>; Letzter Zugriff am 13.04.2021).

⁵⁶ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/02/PD21_N015_44.html, Letzter Zugriff am 30.03.2021.

Abbildung 37

Anteil der Neubauten an der Summe der Baukindergeldzusagen im Zeitvergleich



Quelle: KfW Daten, eigene Berechnungen.

Aufgrund des Zeitverzugs von Neubauten in der Statistik stellt Tabelle 6 die von Baukindergeldempfängern erworbenen Objekttypen für Januar bis August 2020 dar. Insgesamt 35 % der mit Baukindergeld geförderten Familien haben in diesem Zeitraum ein neues Eigenheim (32 %) bzw. eine neue Eigentumswohnung (3 %) erworben oder gebaut. Das Baukindergeld wird überwiegend und im Vergleich zu Ersterwerbern ohne Baukindergeld häufiger für den Kauf von Häusern verwendet, Eigentumswohnungen werden im Vergleich zu Ersterwerbern der Kantar/BBSR-Studie deutlich seltener erworben. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass unter den Ersterwerbern auch Haushalte ohne Kinder vertreten sind, die häufiger in Eigentumswohnungen leben. Darüber hinaus ist der Anteil für Ein- und Zweifamilienhäuser umso höher, je niedriger der Verdichtungsgrad ist (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015). Da die Inanspruchnahme des Baukindergeldes im Umland und ländlicheren Regionen besonders hoch ist, ist auch der Anteil an Häusern überproportional hoch.

Tabelle 6

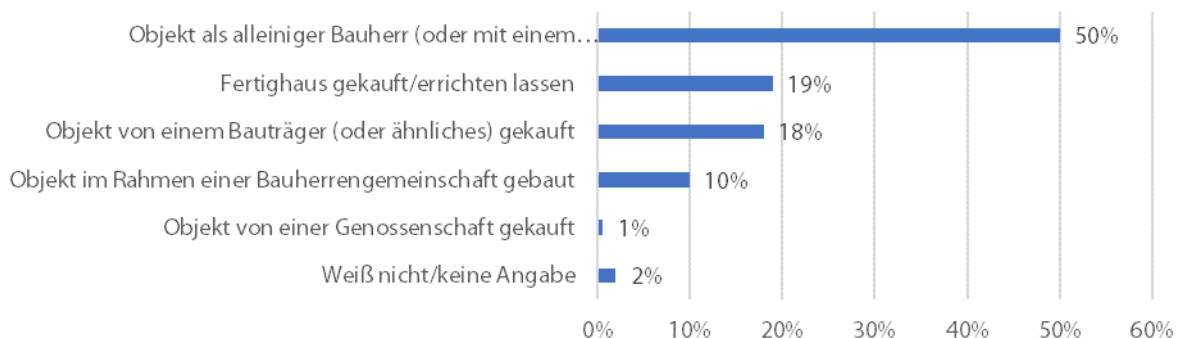
Erworbenene Objekttypen: Vergleich von Ersterwerbern ohne Baukindergeldförderung und Baukindergeldempfängern

	Kantar/BBSR-Studie Ersterwerber (2012 – 2017)	Baukindergeld (2020)
Neue Wohnung	5 %	3 %
Neues Haus	22 %	32 %
Gebrauchte Wohnung	18 %	11 %
Gebrauchtes Haus	55 %	54 %

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012 – 2017: Ersterwerber (ohne Erbschaft/Schenkung; ohne Kategorie „Sonstiges“) und KfW Daten (eigene Berechnungen für den Zeitraum 2018 – 2020).

Unter den Haushalten, die in einen Neubau einzogen, war die Hälfte (50 %) selbst Bauherr des Objektes (vgl. Abbildung 38). 19 % kauften ein Fertighaus, 18 % haben die Immobilie von einem Bauträger erworben. 9 % der Befragten gab an, die Immobilie im Rahmen einer Bauherrengemeinschaft gebaut zu haben. Die Befragungsergebnisse ergaben darüber hinaus, dass unter den Häusern das freistehende Einfamilienhaus mit einem Anteil von 60 % am häufigsten vertreten ist. Doppelhaushälften und Reihenhäuser wurden mit 17 % weitest häufiger erworben bzw. gebaut als Zweifamilienhäuser (5 %). Der Anteil der Eigentumswohnungen liegt bei 14 %, 2 % entfallen auf die nicht weiter spezifizierte Kategorie „Sonstiges“.

Abbildung 38
Erwerbsweg bei Neubau



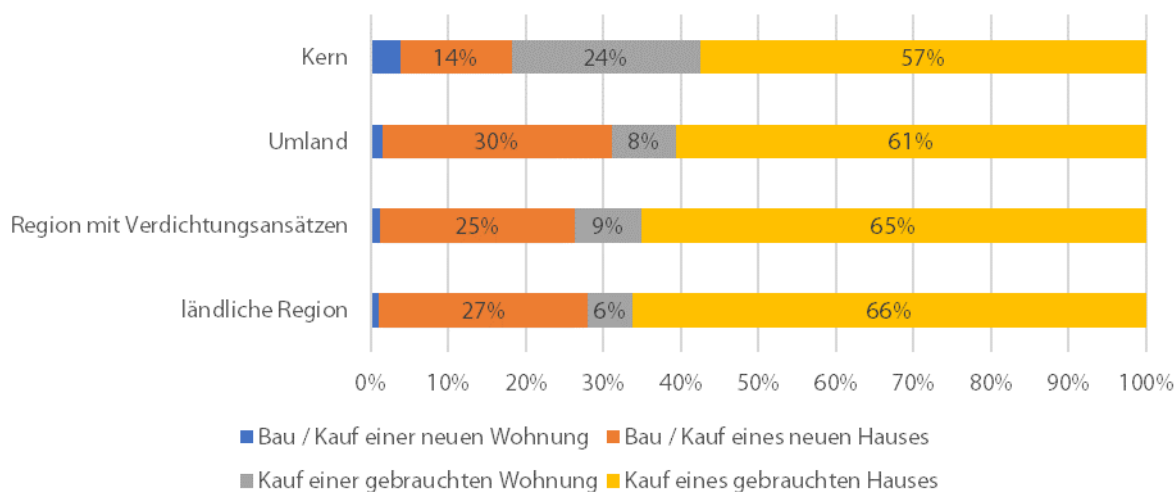
Quelle: Befragung Baukindergeld (eigene Berechnungen, n = 12.735).

Objektarten und Gebäudealter nach Regions- und Entwicklungstyp

Der Neubauanteil ist in den Stadtstaaten (6 %) und im Süden (3 %) für Wohnungen am höchsten.⁵⁷ Neue Häuser werden überproportional in den östlichen Flächenländern (33 %) sowie im Süden (28 %) von Baukindergeldempfängern gebaut. Wird der gewählte Gebäudetyp der Baukindergeldempfänger nach Regionstypen differenziert, zeigt sich zudem eine klare Tendenz zu Häusern in ländlichen Regionen sowie Regionen mit Verdichtungsansätzen (vgl. Abbildung 39).

Abbildung 39

Gebäudetyp und -alter der Baukindergeldhaushalte (2018 – 2020) differenziert nach Regionstyp



Quelle: KfW Daten, aggregierte BIK(10)-Gemeindegroßenklassen, eigene Berechnungen.

In ländlichen Regionen sowie Regionen mit Verdichtungsansätzen liegt der Häuseranteil (neu und gebraucht) bei kumuliert 93 % bzw. 90 %. In der Kantar/BBSR-Studie ist der Häuseranteil mit 90 % in ländlichen Regionen und 85 % in Regionen mit Verdichtungsansätzen etwas niedriger. Auch in den Kernstädten ist der Häuseranteil unter Baukindergeldempfängern mit 72 % höher als bei Ersterwerbern ohne Baukindergeld mit 60 %. In den hochverdichteten Kernstädten ist der Anteil an gebrauchten Eigentumswohnungen mit 24 % unter den Baukindergeldempfängern und 33 % unter Ersterwerbern ohne Baukindergeld (Kantar/BBSR-Studie) überdurchschnittlich hoch. Dies kann einerseits an einem größeren Angebot an Bestandsimmobilien, andererseits an einem Mangel an Bauland liegen, welcher hier nicht nur die Möglichkeiten eines Neubaus einschränkt, sondern auch zu hohen Preisen führt. Dies verdeutlicht wieder die Relevanz der hohen Einkommensschwelle.

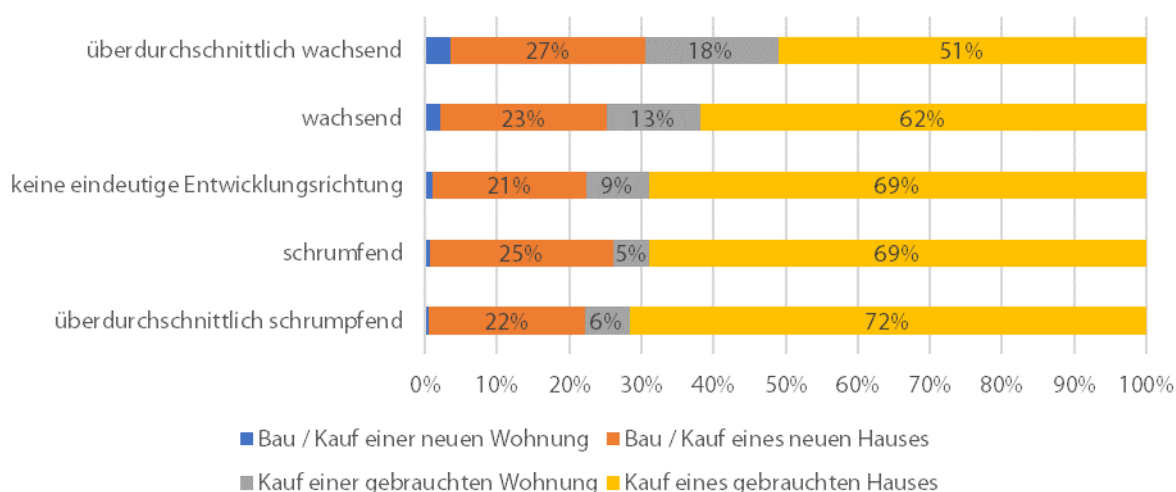
⁵⁷ Vgl. Tabelle B 2 in Anhang B.6.

Häuser werden vergleichsweise häufig im Umland (30 %) und in ländlichen Regionen (27 %) sowie in überdurchschnittlich wachsenden Regionen (27 %) (vgl. Abbildung 40) neu gebaut. Auch hier zeigt sich ein Unterschied zu Ersterwerbern in der Kantar/BBSR-Studie: an allen Käufen machen neue Häuser in Kernstädten 20 %, im Umland 22 % und in Regionen mit Verdichtungsansätzen 28 % aus.⁵⁸ In (überdurchschnittlich) schrumpfenden Gemeinden sowie Gemeinden ohne eindeutige Entwicklungsrichtung werden vor allem gebrauchte Häuser erworben. Im Umland und in wachsenden Gemeinden steht häufig noch mehr Bauland zur Verfügung bzw. neues Bauland wird ausgewiesen, während das Angebot an gebrauchten Häusern in (überdurchschnittlich) schrumpfenden Gemeinden größer ist. Zudem ist auch die relative Preisdifferenz zwischen neuen und gebrauchten Immobilien in wachsenden Städten und Gemeinden im Vergleich zu schrumpfenden Städten und Gemeinden kleiner.⁵⁹ Dadurch ist der Erwerb einer gebrauchten Immobilie in stark wachsenden Städten und Gemeinden aus finanzieller Sicht nicht so attraktiv wie in schrumpfenden Gemeinden.

Die Verteilung der erworbenen Gebäudetypen nach Regionstypen ist folglich sowohl auf die Verfügbarkeit von Flächen für den Neubau, auf den Bestand an freien Gebrauchtimmobilien und auch auf das Wohnkostenniveau in den jeweiligen Regionen zurückzuführen. Die identifizierten Unterschiede zwischen den Baukindergeldempfängern und den Erwerbern in der Kantar/BBSR-Studie lassen sich auf das niedrigere Einkommensniveau der Baukindergeldempfänger zurückführen.⁶⁰

Abbildung 40

Bewohnter Gebäudetyp und -alter der Baukindergeldhaushalte (2018 – 2020) differenziert nach Entwicklungstyp



Quelle: KfW Daten, Entwicklungstyp 2012 – 2017 des BBSR (2020), eigene Berechnungen.

Der niedrige Anteil an Neubauten im schrumpfenden Raum ist positiv zu bewerten – schließlich wird für den Zeitraum 2017 bis 2040 ein Bevölkerungsrückgang in diesen Regionen von –16 % in Städten und –19 % im ländlichen Raum erwartet (Hoymann und Schlömer 2021)⁶¹. Eine positive Bevölkerungsentwicklung wird der Prognose zufolge nur in überdurchschnittlich wachsenden Räumen stattfinden. In den Zentren sowie in deren Umland ist die Neubauquote höher. Die Förderung wirkt damit wie antizipiert: in wachsenden Städten und

⁵⁸ Anteil für ländliche Regionen aufgrund zu geringer Fallzahlen in der Kantar/BBSR-Studie nicht dargestellt.

⁵⁹ Das Kaufpreisverhältnis zwischen einem Neubau und einer gebrauchten Immobilie in überdurchschnittlich schrumpfenden Gemeinden liegt bei 1,6 (absolut und pro m²). In überdurchschnittlich wachsenden Gemeinden beträgt das Verhältnis des absoluten Kaufpreises 1,2 und das Verhältnis pro m² liegt bei 1,0 – d.h. hier kostet der Quadratmeter eines Neubaus genauso viel wie der einer Bestandsimmobilie. Die Kaufpreise für neue und gebrauchte Häuser für überdurchschnittlich schrumpfende bis überdurchschnittlich wachsende Städte und Gemeinden sind in Abbildung B 3 in Anhang B.6 dargestellt.

⁶⁰ Die Unterschiede zwischen Baukindergeldempfängern und Erstwerbern im Allgemeinen können ebenfalls ein Ausdruck der sich verschärfenden Wohnungsmarktlage zwischen dem Zeitraum von 2012 bis 2017 (Kantar/BBSR-Studie) sowie 2018 bis 2020 (Baukindergeld) sein.

⁶¹ Sonderauswertung nach Entwicklungstypen zur Verfügung gestellt vom BBSR.

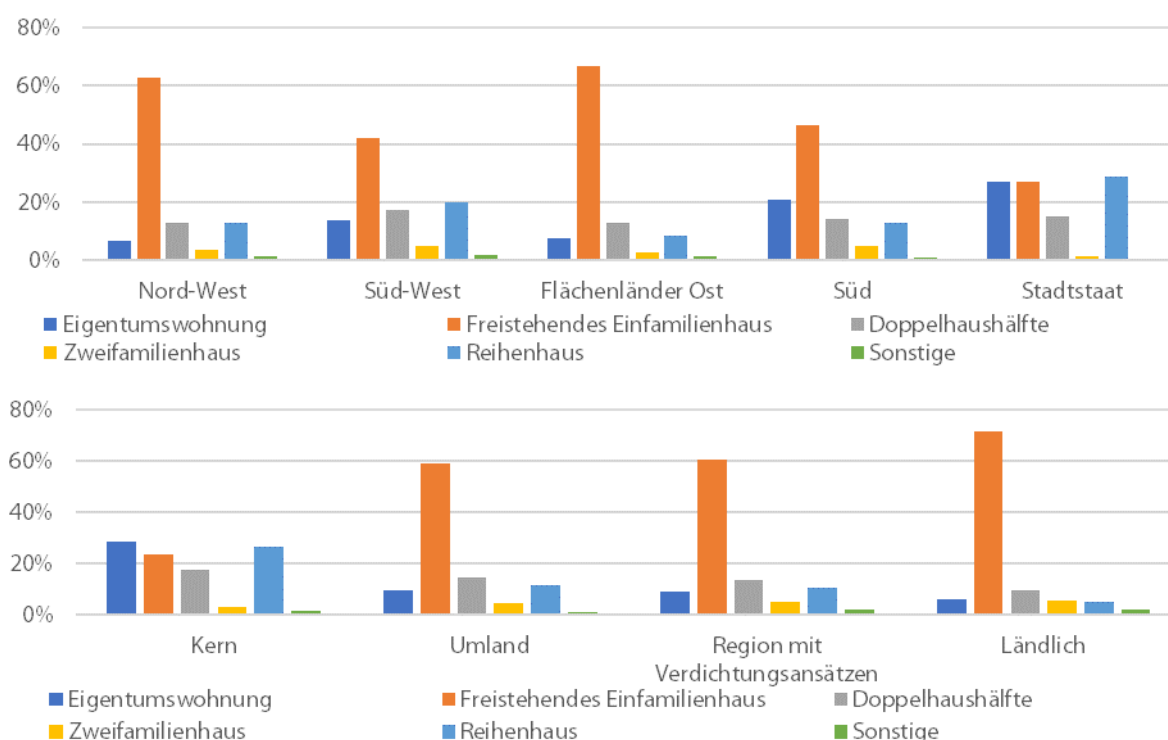
Regionen wird das Angebot an Wohnraum eher erweitert, während strukturschwache Regionen aufgrund des niedrigen Preisniveaus und der hohen Entlastung durch das Baukindergeld an Attraktivität gewinnen.

Regionale Verteilung der Gebäudetypen

Eine weitergehende Differenzierung nach Gebäudetypen zeigt erhebliche Unterschiede zwischen den Länder- und Regionstypen (Abbildung 41). Freistehende Einfamilienhäuser machen in norddeutschen und ostdeutschen Bundesländern über 60 % aus, während in süd- und westdeutschen Bundesländern der Anteil mit ca. 46 % weitaus niedriger liegt. Der höchste Anteil an freistehenden Einfamilienhäusern wird in den ländlichen Regionstypen sowie den östlichen Flächenländern mit beinahe 70 % erreicht. Der niedrigste Anteil ist mit 27 % in den Stadtstaaten bzw. 24 % in den Kernstädten zu finden. In den Stadtstaaten wohnen ungefähr gleich viele Baukindergeldhaushalte in Reihenhäusern (29 %) ⁶² wie in Eigentumswohnungen (27 %).

Abbildung 41

Verteilung der Gebäudetypen für Ländergruppen (oben) und Regionstypen (unten)



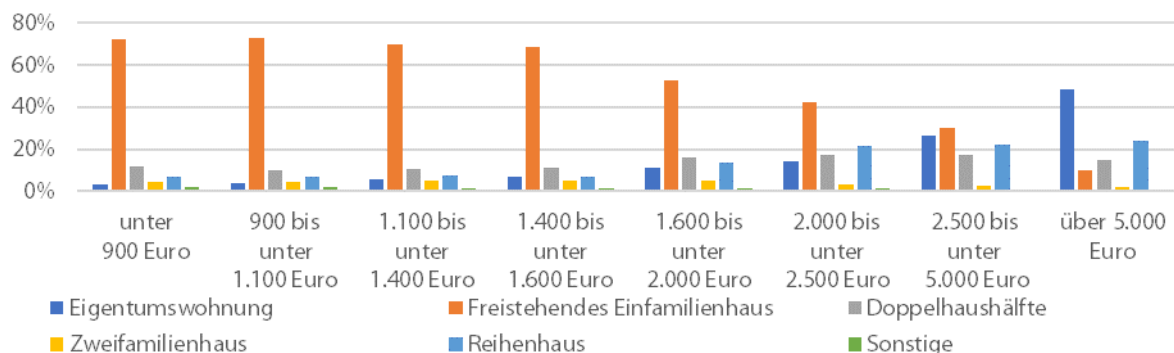
Quelle: Befragung Baukindergeld (eigene Berechnungen, n = 52.457).

Anhand des regionalen Immobilienkaufpreisniveaus lassen sich zudem folgende Trends beobachten: je niedriger das Kaufpreisniveau für gebrauchte Häuser ist, desto höher ist der Anteil an freistehenden Einfamilienhäusern, der von Baukindergeldempfängern erworben oder erbaut wird. Mit zunehmendem Preisniveau sinkt der Anteil an freistehenden Einfamilienhäusern, umso relevanter werden hingegen Eigentumswohnungen und Reihenhäuser (vgl. Abbildung 42).

⁶² In dem Stadtstaat Bremen prägt das „Bremer Haus“ in Reihenhausbauweise das Stadtbild. Der Anteil an Reihenhäusern in Bremen liegt mit 53 % deutlich höher als in Berlin (15 %) oder Hamburg (32 %).

Abbildung 42

Verteilung der Gebäudetypen nach Kaufpreisklassen für gebrauchte Häuser



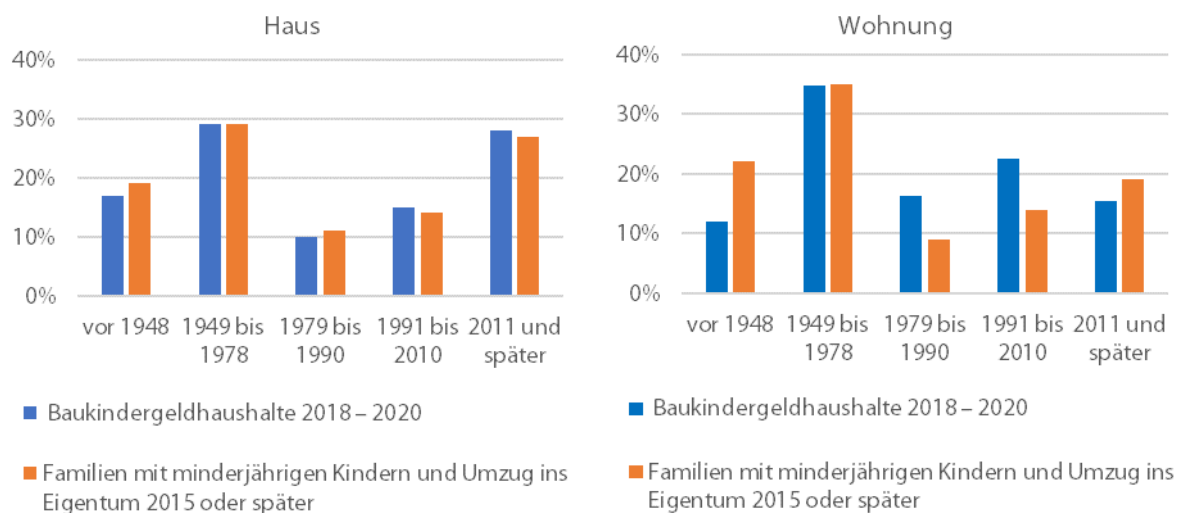
Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 52.422), Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse, eigene Berechnungen.

Baualtersklassen

In Abbildung 43 sind die Verteilungen der Baualtersklassen von Baukindergeldempfängern und Familien ohne Baukindergeld dargestellt.⁶³ Baukindergeldempfänger weisen eine leichte Tendenz zu neueren Baualtersklassen bei Häusern auf. So erwerben Baukindergeldempfänger seltener Häuser mit Baujahr vor 1948 sowie mit Baujahr zwischen 1979 bis 1990. In der Baualtersklasse zwischen 1949 und 1978 zeigt sich kein Unterschied, dafür erwerben Baukindergeldempfänger häufiger Häuser mit Baujahr 1991 bis 2010 sowie ab 2011 bzw. bauen häufiger neu. Die Verteilung der Baualtersklassen für Wohnungen stellt sich anders dar: Wohnungen mit Baujahr vor 1948 werden von Baukindergeldempfängern weitaus seltener erworben als von Familien mit Umzug ins Eigentum im Mikrozensus. Wohnungen mit Baujahr zwischen 1979 und 2010 werden überdurchschnittlich erworben, Wohnungen mit Baujahr ab 2011 werden jedoch seltener erworben als in der Vergleichsgruppe.⁶⁴

Abbildung 43

Verteilung der Baualtersklassen: Vergleich zwischen Baukindergeldempfängern und Familien ohne Baukindergeld



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 51.975) und DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, eigene Berechnungen.

⁶³ Für die Darstellung wurden die Baualtersklassen 2011 bis 2015 mit der Baualtersklasse 2016 und später zusammengefasst, da die Klasse zwischen 2011 und 2015 unter Baukindergeldempfängern nur schwach besetzt ist und durch die Zusammenfassung die Vergleichbarkeit zwischen Mikrozensus 2018 und Baukindergeld hergestellt wird. Aus den unterschiedlichen Erhebungszeitpunkten (Mikrozensus 2018; Baukindergeld 2018 bis 2020) resultieren unterschiedliche Zeitspannen zwischen Baujahr ab 2016 und Erhebungszeitpunkt, wodurch der Vergleich verfälscht wäre.

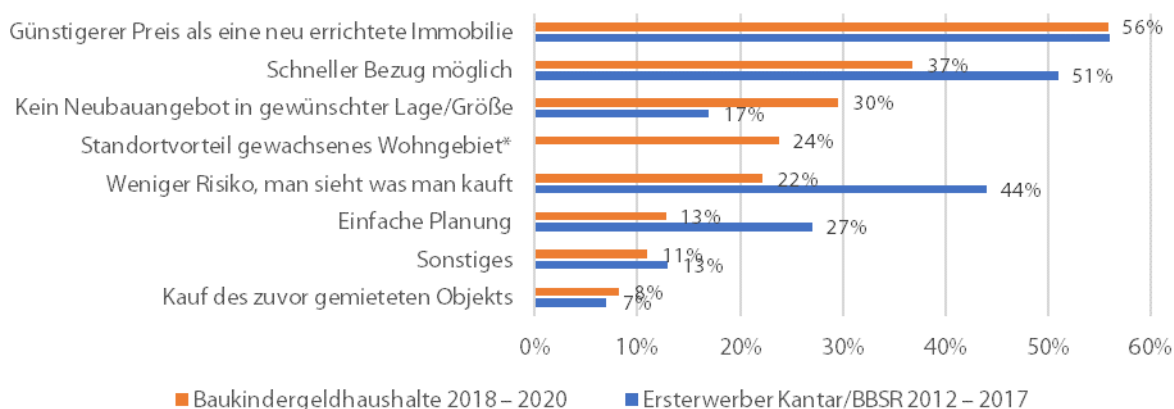
⁶⁴ Bei der Abbildung ist zu berücksichtigen, dass die Baualtersklassen unterschiedlich lange Zeiträume zusammenfassen. Die zwei jüngsten Baualtersklassen sowohl für Häuser als auch für Wohnungen sind am stärksten besetzt.

Modernisierungen

Baukindergeldempfänger modernisieren ihre gebrauchte Immobilie häufig: 37 % der Haushalte, die eine gebrauchte Immobilie kauften, gaben an, dass Ihre Immobilie umfassend modernisiert wurde bzw. noch modernisiert wird. Weitere 51 % haben kleinere bauliche Veränderungen und Schönheitsreparaturen vorgenommen bzw. diese geplant. Mehr als ein Drittel der erworbenen Bestandsgebäude wird folglich im Zusammenhang mit dem Ersterwerb umfassend aufgewertet. Unter den Objekten mit Baujahr vor 1978 wird sogar jedes zweite umfassend modernisiert. In diesem Zusammenhang ist auch die Sanierungspflicht im Rahmen der bis zum 1. November 2020 geltenden Energieeinsparverordnung (EnEV) zu berücksichtigen. Je nach energetischem Gebäudezustand sah die Verordnung spätestens zwei Jahre nach Einzug eine Dämmung von Dach oder Dachboden, gegebenenfalls den Austausch der alten Heizung sowie das Dämmen von Rohrleitungen, vor. Auch das seit dem 1. November 2020 geltende Gebäudeenergiegesetz (GEG) schreibt die Dämmung der obersten Geschossdecken vor, wenn die Anforderungen an den Mindestwärmeschutz nicht eingehalten werden können (§ 47 GEG). Trotz der Mehrkosten durch energetische Modernisierungen bzw. sonstige notwendige Umbauten sieht die Mehrheit der Befragten den günstigeren Preis einer gebrauchten Immobilie als Vorteil an (vgl. Abbildung 44). Der schnelle Bezug der Immobilie ist Baukindergeldempfängern weniger wichtig als Ersterwerbern in der Kantar/BBSR-Studie. Überdurchschnittlich viele Baukindergeldempfänger entscheiden sich zudem für eine gebrauchte Immobilie, da kein Neubauangebot in gewünschter Lage oder Größe verfügbar ist. Für knapp ein Viertel der Baukindergeldempfänger stellt zudem das gewachsene Wohngebiet einen Standortvorteil dar. Im Gegensatz zu Ersterwerbern in der Kantar/BBSR-Studie verbinden Baukindergeldempfänger den Erwerb einer gebrauchten Immobilie seltener mit einem geringeren Risiko und einer einfacheren Planung.

Abbildung 44

Motive für den Gebraucherwerb

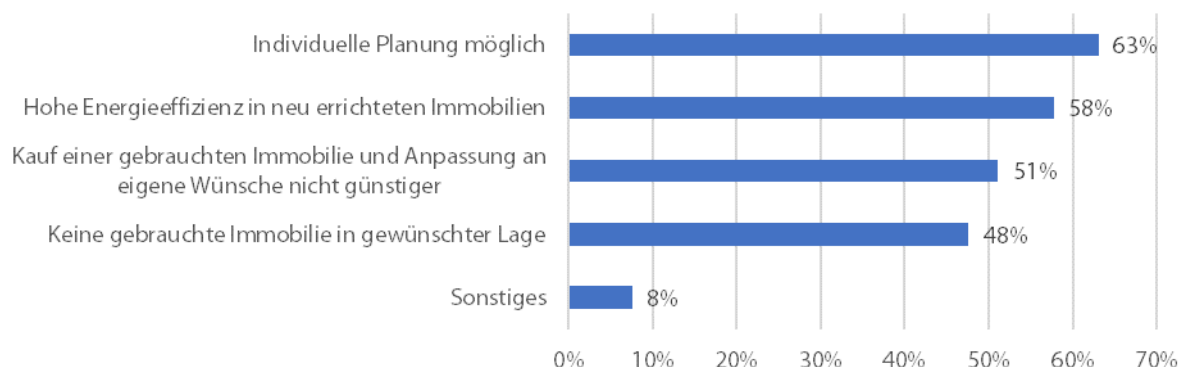


Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 39.803) und BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012 – 2017 (n = 1.448). Mehrfachantworten möglich. *Frage nur in Befragung Baukindergeld. Eigene Berechnungen.

Haushalte, die einen Neubau erwerben oder bauen, sehen den größten Vorteil in der individuellen Planung (vgl. Abbildung 45). Darüber hinaus ist die hohe Energieeffizienz neuer Immobilien für mehr als die Hälfte der Befragten ein Grund für einen Neubau. Jeder zweite befragte Haushalt gab zudem an, dass der Kauf einer gebrauchten Immobilie und die Anpassung an die eigenen Wünsche nicht günstiger ist. Ebenfalls nannte beinahe jeder zweite befragte Haushalt, dass keine gebrauchte Immobilie in der gewünschten Lage verfügbar war.

Abbildung 45

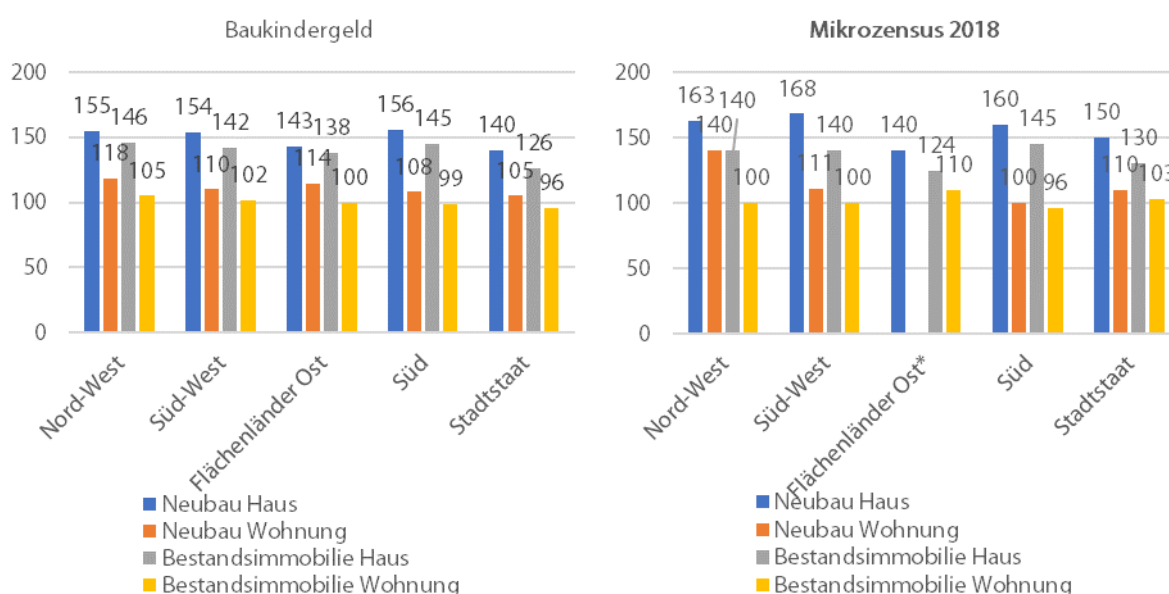
Motive für den Erwerb bzw. Bau eines Neubaus



Quelle: Befragung Baukindergeld (eigene Berechnungen, n = 12.741). Mehrfachantworten möglich.

Wohn- und Grundstücksflächen

Der Vergleich zwischen Baukindergeldempfängern und Familien mit minderjährigen Kindern und Umzug ins Eigenheim im Mikrozensus 2018 zeigt, dass die Wohnflächen der Baukindergeldempfänger im Durchschnitt kleiner sind: Baukindergeldempfänger leben auf durchschnittlich 138 m², Familien ohne Baukindergeld, die zwischen 2015 und 2018 ins Eigentum umzogen, haben 143 m² Wohnfläche zur Verfügung. Gebrauchte Häuser von Familien ohne Baukindergeld sind im Nord-Westen, Süd-Westen und den östlichen Flächenländern hingegen kleiner und nur in den Stadtstaaten mit 130 m² im Vergleich zu 126 m² größer (vgl. Abbildung 46). Für Wohnungen, ob neu oder gebraucht, lassen sich keine systematischen Unterschiede feststellen. Der Unterschied zwischen Wohnflächen von gebrauchten und neuen Immobilien sowohl unter Baukindergeldempfängern als auch Familien im Mikrozensus weist auf den gestiegenen Wohnflächenkonsum hin (Deschermeier und Henger 2020). Insgesamt spricht die Tatsache, dass Baukindergeldempfänger im Durchschnitt keine größeren Wohnflächen bewohnen, für einen effizienten Einsatz der Fördermittel.

Abbildung 46Durchschnittliche Wohnfläche in m² von Familien mit Kindern und Umzug ins Eigentum

Quelle: Links: Befragung Baukindergeld (n = 50.319). Rechts: DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, eigene Berechnungen, *für Neubauwohnungen lässt sich keine Aussage aufgrund geringer Fallzahlen treffen.

Mit einem Regressionsmodell ist es möglich, den Einfluss einzelner Faktoren, welche sich auf die Wohnfläche auswirken (z. B. Haushaltsgröße, Einkommen) zu berechnen. Unter Kontrolle dieser Einflüsse ist ein Vergleich nach Ländertypen präziser. Die Wohnfläche der Baukindergeldempfänger hängt neben dem Ländertyp (Nord-West, Süd-West etc.) von unterschiedlichen Faktoren ab (vgl. Tabelle B 3 im Anhang B.6). Die Wohnfläche steigt signifikant mit der Höhe des Einkommens unter statistischer Kontrolle der Kinderzahl, der Region, dem Regionstyp, dem Gebäudealter und dem Gebäudetyp an. Pro Kind steigt die mittlere Wohnfläche um rund 10 m². Unter Kontrolle der vorgenannten sozioökonomischen Merkmale weist nicht mehr der Süd-Westen Deutschlands, sondern die Länder der Gruppe Nord und westdeutsche Flächenstaaten die höchste mittlere Wohnfläche auf. Im Osten liegt die Wohnfläche unter sonst gleichen Bedingungen um 6 m² niedriger, in den Stadtstaaten sogar um 8 m². Ebenso hängt die Wohnfläche von dem Regionstyp ab – sie ist in den hochverdichteten Kernstädten am niedrigsten und in dünn besiedelten ländlichen Regionen rund 16 m² größer als in Kernstädten. Neubauten sind ca. 8 m² größer als Bestandsbauten und Häuser weisen eine im Durchschnitt 35 m² größere Wohnfläche auf als Wohnungen.

Grundstücke der Häuser von Baukindergeldhaushalten sind durchschnittlich 700 m² groß. Dabei ist die durchschnittliche Grundstücksfläche in den östlichen Flächenländern mit 940 m² am größten. In den Ländern der Gruppe Nord und westdeutschen Flächenstaaten sind Grundstücke im Mittel ca. 714 m² groß, im Süd-Westen 551 m², im Süden 616 m² und in den Stadtstaaten 486 m². Grundstücke von Zweifamilienhäusern und freistehenden Einfamilienhäusern sind mit durchschnittlich über 800 m² im Bundesdurchschnitt am größten, Doppelhaushälften stehen auf durchschnittlich 479 m² und Reihenhäuser auf durchschnittlich 295 m². Die Grundstücksgröße unterscheidet sich kaum zwischen neu gebauten und gebrauchten Immobilien. Ein geringer Anteil von 2,8 % hat das bebaute Grundstück geerbt⁶⁵; bei 5 % der Baukindergeldempfänger handelt es sich bei dem Grundstück um ein Erbbaugrundstück⁶⁶. Grundstücke der ersterwerbenden Haushalte mit Kindern in der Kantar/BBSR-Studie sind mit 579 m² im Vergleich zu 700 m² kleiner.⁶⁷ Die Differenz lässt sich dadurch erklären, dass Baukindergeldhaushalte im Vergleich zu Familien dieser Studie häufiger Eigentum in Regionen mit Verdichtungsansätzen und ländlichen Regionen – in denen Grundstücke in der Regel größer und pro Quadratmeter auch günstiger sind – bildeten.

Kosten des Eigentümererwerbs

Die Effektivität einer Förderung hängt nicht nur davon ab, ob die angestrebte Zielgruppe erreicht wird. Der Mitteleinsatz ist ebenfalls relevant. In Bezug auf die Wohnflächen wurde bereits deutlich, dass Baukindergeldhaushalte nicht in überdurchschnittlich großen Wohnungen oder Häusern leben. Im Folgenden werden die Kosten des Eigentümererwerbs für Baukindergeldempfänger differenziert nach Neubau und Gebrauchtimmobilie vor diesem Hintergrund betrachtet (Tabelle 7).

Die Gesamtkosten des Eigentümererwerbs (Kaufpreis inklusive Erwerbsnebenkosten) belaufen sich auf durchschnittlich 401.000 Euro für neue und 329.000 Euro für gebrauchte Immobilien. Der Preis der Immobilie einschließlich der Grundstückskosten ohne Kaufnebenkosten liegt erwartungsgemäß niedriger mit durchschnittlich 380.000 für Neubauten und 264.000 für gebrauchte Immobilien ohne eventuell angefallene Kosten für Modernisierungen. Doppelhaushälften, Reihenhäuser oder Zweifamilienhäuser sind im Mittel am teuersten – dies ist darauf zurückzuführen, dass diese Gebäudetypen häufiger in dichter besiedelten und preisintensiveren Wohnungsmärkten erworben oder gebaut werden (vgl. oben). Pro Quadratmeter beziffern sich die durchschnittlichen Preise der Immobilien auf 2.616 Euro für Neubauten und 2.059 Euro für gebrauchte Immobilien.

Die Modernisierungskosten für gebrauchte Immobilien der Baukindergeldhaushalte belaufen sich auf durchschnittlich ca. 82.000 Euro⁶⁸ (Median: 60.000 Euro) für umfassende Modernisierungen sowie etwa 33.000

⁶⁵ Baukindergeldempfänger Neubau, für die die Frage nach dem Erbe zutrifft: n = 15.827; Anteil „Weiß nicht/keine Angabe“: 2,9 %.

⁶⁶ Baukindergeldempfänger: n = 45.396; Anteil „Weiß nicht/keine Angabe“: 12,5 %. Bei einem Erbbaugrundstück wird das Grundstück gepachtet, um die darauf stehende Immobilie zu kaufen oder ein Haus zu bauen.

⁶⁷ Baukindergeldempfänger: n = 41.763; Kantar/BBSR-Studie: n = 720.

⁶⁸ Quelle: Befragung Baukindergeld (eigene Berechnungen, n = 13.172).

Euro⁶⁹ (Median: 25.000 Euro) für kleinere bauliche Veränderungen und Schönheitsreparaturen. Mit einem Gesamtdurchschnitt von 54.000 Euro liegen sie deutlich höher als die durchschnittlichen Modernisierungskosten von Hauskäufern in der Kantar/BBSR-Studie (36.000 Euro). Die Ursache für diesen Unterschied kann einerseits in Preissteigerungen durch höhere Baukosten gesehen werden, andererseits zeigt der Vergleich der Baualterklassen zwischen Baukindergeldempfängern und Ersterwerbern in der Kantar/BBSR-Studie, dass Baukindergeldempfänger häufiger Wohnungen oder Häuser mit Baujahr bis 1990 erwarben (vgl. Abbildung B 2 im Anhang B.6). Auf Basis des Baujahrs ist davon auszugehen, dass Ersterwerber in der Kantar/BBSR-Studie gebrauchte Häuser erworben haben, die in einem besseren baulichen Zustand waren und seltener eine umfassende Modernisierung benötigten.

Tabelle 7

Übersicht über die Kosten des Eigentümererwerbs

	Neu	Gebraucht	n
Gesamtkosten der Immobilie in Tausend Euro	401	329	50.955
Gesamtwert der Immobilie in Tausend Euro	380	264	50.955
Freistehendes EFH	369	259	26.423
Doppelhaushälfte / Reihenhaushaus / Zweifamilienhaus	415	283	17.017
Wohnung	393	237	6.809
Kosten pro m² Wohnfläche in Euro (Gesamtwert)	2.616	2.059	48.923
Modernisierungskosten in Tausend Euro	–	54	30.538
Grundstückswert in Tausend Euro	82	102*	31.161
Erschließungskosten in Tausend Euro	15	– **	6.735
Erwerbsnebenkosten in Tausend Euro	15	24	47.294

Quelle: Befragung Baukindergeld (eigene Berechnungen). * Der Grundstückswert bei gebrauchten Immobilien basiert auf einer Schätzung der Befragten. ** Erschließungskosten wurden nur im Fall eines Neubaus erhoben.

Für Grundstücke, auf denen Baukindergeldempfänger Häuser neu errichteten, werden im Mittel 82.000 Euro bezahlt. Der Grundstückswert für gebrauchte Häuser wurde von den Befragten auf durchschnittlich 102.000 Euro geschätzt. Für Neubauten kommen bei etwa der Hälfte der Befragten⁷⁰ noch Erschließungskosten von etwa 15.000 Euro hinzu. Die Erwerbsnebenkosten (z. B. Grunderwerbsteuer, Notargebühren, Maklerprovision) beziffern sich für Neubauten auf 15.000 Euro, für gebrauchte Immobilien liegen sie mit 24.000 Euro höher. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Grunderwerbsteuer, Gebühren und ggf. Maklerprovisionen im Gegensatz zu einem gebrauchten Haus bei einem Neubau teilweise nur für den Erwerb des Grundstücks zu entrichten sind.⁷¹

Wie Abbildung 47 zeigt, sind neue bzw. gebrauchte Häuser innerhalb der Regionstypen absolut gesehen teurer als neue bzw. gebrauchte Wohnungen. Wird anstelle der absoluten Kaufpreishöhe der Kaufpreis pro Quadratmeter Wohnfläche betrachtet (Abbildung 48), kehrt sich das Bild um: Wohnungen sind teurer als Häuser. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Quadratmeterpreis einer Immobilie mit dessen Größe abnimmt und Eigentumswohnungen im Durchschnitt kleiner sind als Häuser. Vor allem im Neubau sind die Quadratmeterpreise der Wohnungen wesentlich höher als der Häuser. Im Bestand reduziert sich der Wohnflächenpreisabstand zwischen Wohnung und Häusern erheblich.

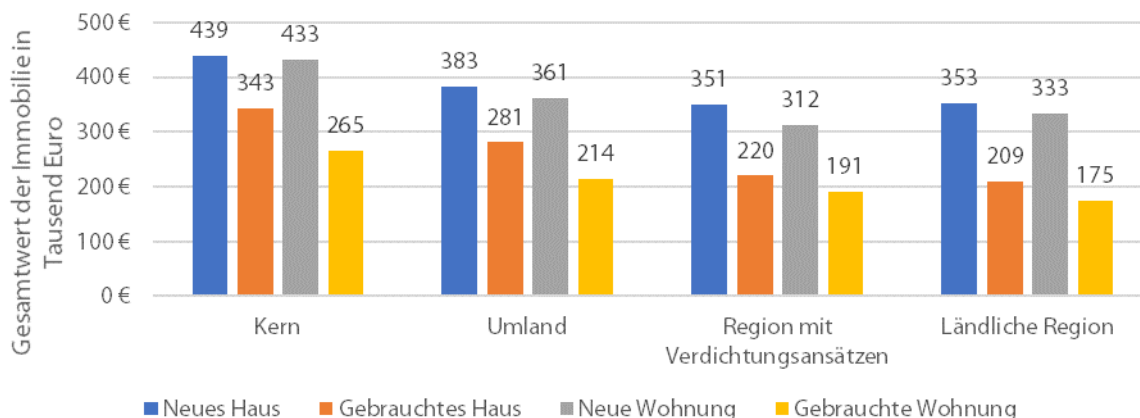
⁶⁹ Quelle: Befragung Baukindergeld (eigene Berechnungen, n = 17.217).

⁷⁰ Basierend auf 12.740 Befragten, die eine neue Immobilie errichtet haben.

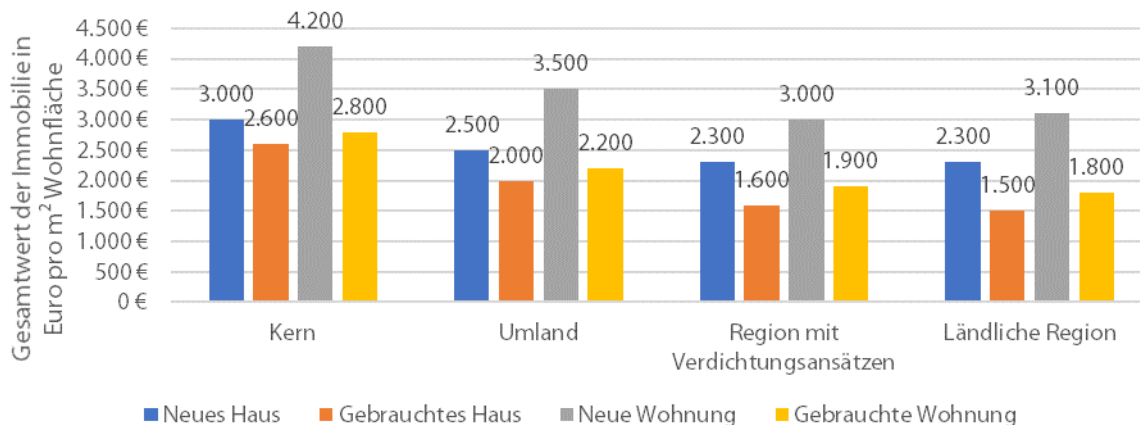
⁷¹ Grunderwerbsteuer im Neubau fällt nur an, wenn zwei getrennte Verträge für Grundstückskauf und Hausbau abgeschlossen werden oder ein Architektenhaus errichtet wird.

Abbildung 47

Gesamtwert der Immobilie in Tausend Euro nach Regionstypen

**Abbildung 48**

Gesamtwert der Immobilie in Euro pro Quadratmeter Wohnfläche nach Regionstypen



Quelle: Befragung Baukindergeld (eigene Berechnungen, n = 50.849).

Beide Beobachtungen erklären sich durch die Marktgegebenheiten: Neubauwohnungen werden in der Regel vom Bauträger erworben und Bestandswohnungen weisen gegenüber gebrauchten Häusern häufig einen geringeren Modernisierungsbedarf auf. Somit können sich Familien durch den Erwerb von gebrauchten Immobilien eine große Wohnfläche zu einem vergleichsweise niedrigen Preis leisten. Der Mitteleinsatz ist demnach hier besonders effektiv. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass Häuser in Bezug auf den Flächen- und Ressourcenverbrauch weniger nachhaltig sind als Wohnungen. Auf diesen Aspekt geht Kapitel 3.5 ein.

Eigenkapitalbildung und Finanzierungsstrukturen der Baukindergeldempfänger

Die Finanzierungsstrukturen der Baukindergeldempfänger vor dem Immobilienerwerb geben Hinweise darauf, inwieweit mit der Förderung der Bedarf der Zielgruppe gedeckt wird. Dafür werden zunächst die Eigenkapitalbildung und die Finanzierungsstruktur von Baukindergeldempfängern vergleichend dargestellt. Daraufhin wird die Entlastungswirkung der Förderung in Relation zur Finanzierungsbelastung nach dem Erwerb gesetzt.

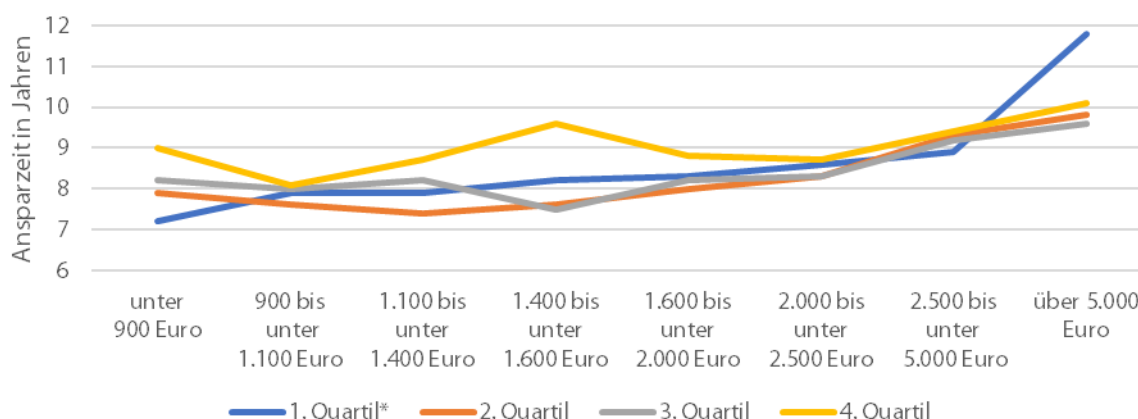
Ansparzeit vor dem Wohneigentumserwerb

Ein Anteil von 61 % aller Befragten hat bewusst für den Erwerb von Wohneigentum Geld angespart. Ein Drittel sparte nach eigener Aussage kein Geld für den Eigentumserwerb (Weiß nicht/keine Angabe: 6 %). Dieser Wert liegt – vermutlich aufgrund des niedrigeren Einkommensniveaus – unter dem Anteil von 37 % bei Erwerbern in der Kantar/BBSR-Studie.

Die durchschnittliche Ansparzeit vor einem Immobilienerwerb⁷² beträgt unter Baukindergeldempfängern 8,6 Jahre. Haushalte mit geringeren Einkommen sparen dabei nicht länger als Haushalte mit höheren Einkommen: unter den Haushalten im ersten Einkommensquartil beträgt die durchschnittliche Ansparzeit 8,3 Jahre, im zweiten Einkommensquartil 8,4 Jahre. Haushalte des dritten Einkommensquartils sparen durchschnittlich 8,6 Jahre. Mit durchschnittlich 9,2 Jahren sparen Haushalte im vierten Einkommensquartil demnach am längsten. Dass dieses Muster auch mit dem Gesamtwert der Immobilie zusammenhängt, zeigt Abbildung 49. Über die Einkommensgrenzen hinweg sparen Haushalte im Mittel umso länger, je höher der Quadratmeterpreis der gekauften Immobilie ausfällt. Große Unterschiede nach Gebäudetyp lassen sich in Bezug auf die Ansparzeit nicht feststellen.

Abbildung 49

Ansparzeit für die Immobilienfinanzierung nach Gesamtwert der Immobilie



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 22.172), eigene Berechnungen. *Im 1. Quartil liegt die Fallzahl in der Preisklasse über 5.000 Euro pro Quadratmeter bei n = 46, Aussagekraft eingeschränkt.

Sparraten vor dem Wohneigentumserwerb

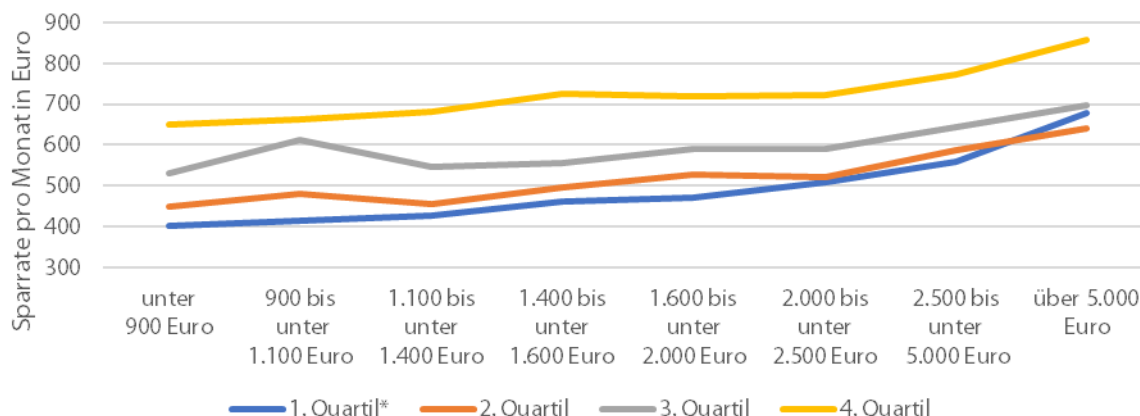
Die Sparrate von Baukindergeldempfängern hängt sowohl vom Haushaltseinkommen als auch vom Gesamtwert der Immobilie in Euro pro Quadratmeter ab (vgl. Abbildung 50): Haushalte im vierten Einkommensquartil sparen monatlich unabhängig vom Gesamtwert der Immobilie pro Quadratmeter die höchsten Beträge. Zudem fällt die Sparrate im Mittel umso höher aus, je höher der Gesamtwert der erworbenen Immobilie ist. Die Mehrheit spart ein bzw. zwei Jahre vor Eigentumserwerb zwischen 200 bis unter 500 Euro (37 %) und zwischen 500 bis unter 1.000 Euro (24 %) pro Monat. Durchschnittlich sparen die Haushalte in den letzten ein bis zwei Jahren 590 Euro monatlich.⁷³ Familien ohne Baukindergeld wiesen mit durchschnittlich 650 Euro pro Monat höhere Sparraten auf, was wiederum auf das höhere Einkommensniveau sowie die höheren Kaufpreise im Vergleich zu Baukindergeldempfängern zurückzuführen ist.

⁷² Errechnet auf Grundlage der Klassenmittelwerte: 1-5 Jahre, 6-10 Jahre, 11-15 Jahre, 16-20 Jahre, 21 Jahre und länger.

⁷³ Für die Berechnung wurden die Klassenmittelwerte der Sparraten (bis unter 200 Euro, 200 bis unter 500 Euro, 500 bis unter 1.000 Euro, 1.000 bis unter 1.500 Euro, 1.500 Euro und mehr) herangezogen. Der Mittelwert von 590 Euro erscheint angesichts der niedrigen Einkommen viel. Vermutlich ist die Verteilung der Klasse 500 bis unter 1.000 Euro linkssteil, d.h. mehr Familien sparen 500 oder 600 Euro, während weniger Familien 800 oder 900 Euro im Monat sparen. Die Klasseneinteilung orientierte sich an der Kantar/BBSR-Studie, um die Sparraten von Familien mit und ohne Baukindergeld vergleichen zu können.

Abbildung 50

Sparrate für die Immobilienfinanzierung nach Gesamtwert der Immobilie



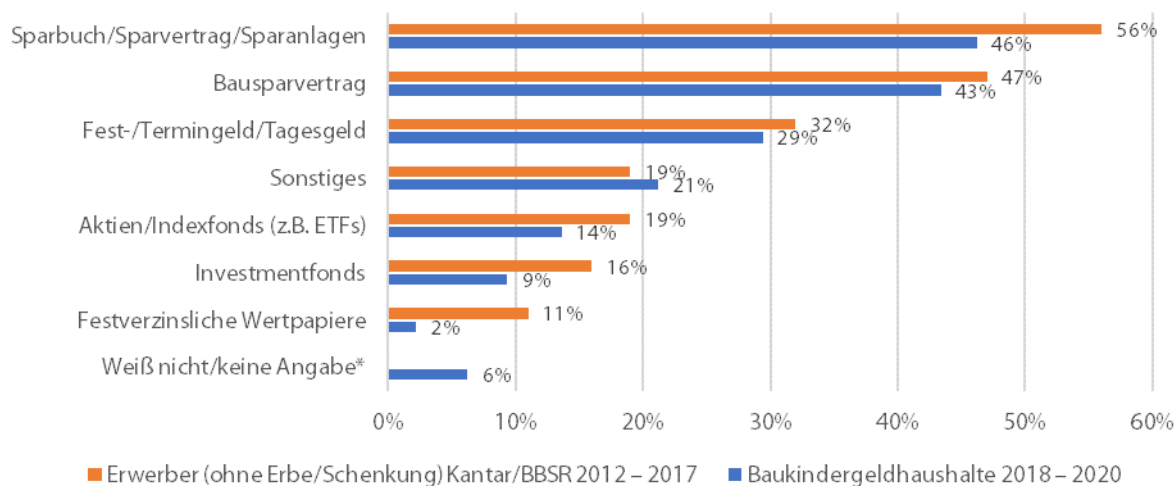
Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 20.558), *Im 1. Quartil liegt die Fallzahl in der Preisklasse über 5.000 Euro pro Quadratmeter bei n = 39, Aussagekraft eingeschränkt.

Spar- bzw. Geldanlageformen für den Wohneigentumserwerb

Der Großteil der Baukindergeldempfänger spart mit Sparbuch (46 %) oder Bausparvertrag (43 %). Beinahe 30 % nutzen ein Fest- oder Tagesgeldkonto, um Geld zu sparen. Aktien- und Indexfonds bzw. Investmentfonds werden vergleichsweise selten genutzt (Abbildung 51). Der Vergleich zu Erwerbern in der Kantar/BBSR-Studie zeigt darüber hinaus, dass Baukindergeldhaushalte seltener Sparanlagen und auch Bausparverträge nutzen.

Abbildung 51

Genutzte Spar- bzw. Geldanlageformen für den Wohneigentumserwerb



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 24.441), Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012 – 2017 (n = 1.362), eigene Berechnungen. *Trifft nur für Befragung Baukindergeld zu. Mehrfachnennungen möglich.

Verhältnis zwischen Kaufpreis und Einkommen

Für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum (Kosten der Immobilie inklusive Grundstücks-, Erschließungs- und Erwerbsnebenkosten) geben Baukindergeldempfänger im Mittel das 9,4-Fache⁷⁴ ihres Haushaltsnettoeinkommens⁷⁵ aus (n = 49.101). Dieser Anteil lag bei ersterwerbenden Familien mit Kindern in der Kantar/BBSR-Studie noch bei 6,6 Nettojahreseinkommen. Europace (2020) zufolge benötigten Haushalte für den Erwerb von Häusern und Wohnungen zwischen 2016 und 2019 das 6,9-Fache ihres jährlichen Haushaltsnettoeinkommens. Die höhere Relation des Kaufpreises zum Einkommen der Baukindergeldempfänger ist auf deren niedrigeres Haushaltseinkommen zurückzuführen.

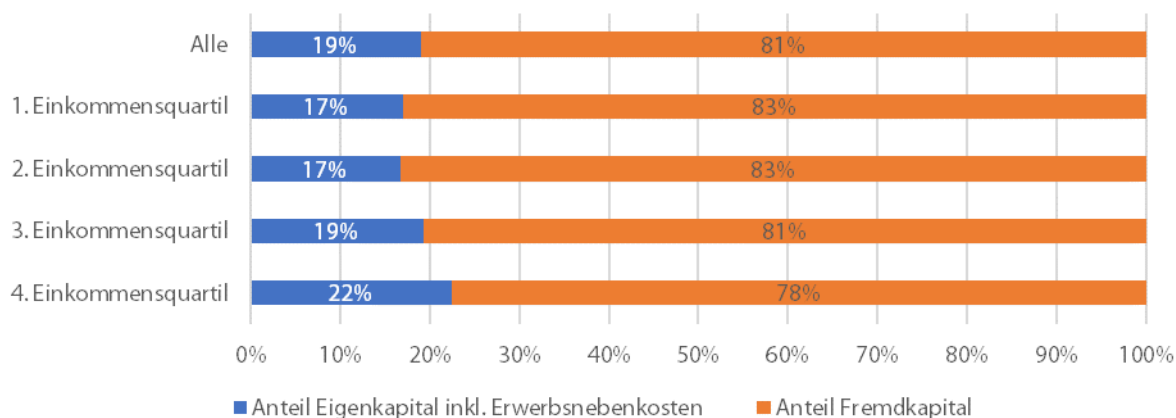
Bei neuen Eigentumswohnungen liegt das Verhältnis zwischen Hauspreis und Einkommen mit 11,1 unter Baukindergeldempfängern am höchsten. Neue Häuser und gebrauchte Häuser folgen mit einer Relation von 10,9 und 9,2. Für gebrauchte Wohnungen wird im Mittel das 7,3-fache ausgegeben. Ebenso zeigt sich auch hier der Einfluss des örtlichen Preisniveaus. In der günstigsten Preisklasse für gebrauchte Häuser geben Erwerber von gebrauchten Häusern das 6,7-fache ihres Jahresnettoeinkommens aus; die Relationen steigen bis zur teuersten Klasse (über 5.000 Euro pro m²) auf das 13,4-fache an. Dabei weisen Haushalte im 1. Einkommensquartil mit ca. 10,7 erwartungsgemäß den höchsten jahreseinkommensbezogene Kaufpreisfaktor auf. Die Kaufpreisfaktoren der Baukindergeldhaushalte des dritten und vierten Einkommensquartils liegen bei 6,8 bzw. 6,0.

Kapitalstruktur der Baukindergeldempfänger

Für einen Immobilienerwerb wird häufig sowohl Eigen- als auch Fremdkapital eingesetzt. Unter den Baukindergeldempfängern setzen 92 % für die Finanzierung ihrer Immobilie Eigenkapital ein.⁷⁶ Der Kantar/BBSR-Studie zufolge setzt ein vergleichbarer Anteil von 93 % der Haushalte mit Kindern zur Finanzierung auch Eigenkapital ein. Unter den Baukindergeldempfängern finanziert nur ein geringer Anteil von 0,5 % die Immobilie ausschließlich mit Eigenkapital. Im Gegensatz dazu liegt der Anteil an Haushalten, die ausschließlich Eigenkapital für den Erwerb einsetzen, in der Kantar/BBSR-Studie bei 12 %.

Abbildung 52

Kapitalstruktur von Baukindergeldempfängern mit Fremdfinanzierung



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 16.442; nur Fälle, in denen sich der Anteil aus Eigen- und Fremdkapital auf genau 1 addiert; ohne Eigenkapital-Vollfinanzierer), eigene Berechnungen.

⁷⁴ Ausreißer nach oben (mehr als das 30-fache des Jahreseinkommens, 709 Fälle) wurden aus Plausibilitätsgründen ausgeschlossen.

⁷⁵ Aus dem zu versteuernden Einkommen der Baukindergeldempfänger wurde ein Haushaltsnettoeinkommen geschätzt, um die Einkommen und Wohnkostenbelastungen der Baukindergeldempfänger mit anderen Studienergebnissen zu vergleichen.

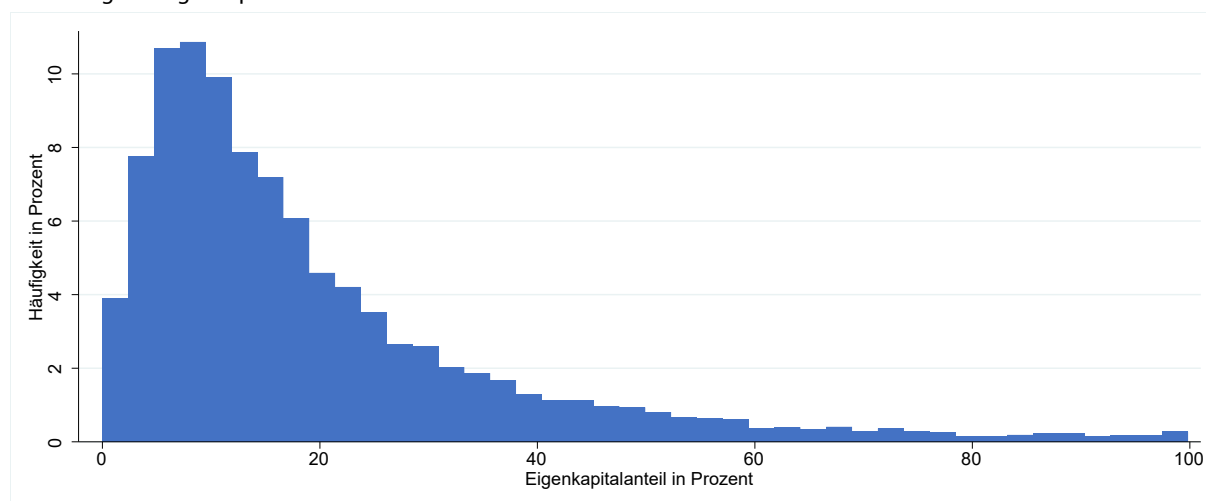
⁷⁶ Von 43.591 Befragungsteilnehmern mit Angaben zur Höhe des Fremdkapitals gaben 3.478 Befragte ein Eigenkapital in Höhe von 0 Euro an.

Abbildung 52 zeigt für Baukindergeldempfänger, die ihre Immobilie fremdfinanziert haben, einen Eigenkapitalanteil von durchschnittlich ca. 19 %. Damit setzen Baukindergeldempfänger für den Immobilienerwerb einen geringeren Eigenkapitalanteil ein als Ersterwerber in der Kantar/BBSR-Studie. Hier beträgt der durchschnittliche Eigenkapitalanteil⁷⁷ für Ersterwerber mit Kindern 27 %. Der Anteil an Eigenkapital an den Gesamtkosten steigt mit dem Einkommensniveau der Haushalte an. In der untersten Einkommensgruppe liegt er bei 17 % und steigt bis 22 % in der obersten Einkommensgruppe an. Bei den Baukindergeldempfängern, die bewusst auf den Immobilienerwerb gespart haben, liegt der Eigenkapitalanteil bei durchschnittlich 27 %. Im Vergleich weisen Haushalte, die nicht bewusst auf den Immobilienerwerb gespart haben, einen niedrigeren Eigenkapitalanteil von nur 17 % auf.

Abbildung 53 zeigt darüber hinaus, dass ein großer Anteil der Haushalte eine geringe Eigenkapitalquote von unter 20 % für die Gesamtkosten des Immobilienerwerbs eingesetzt hat. Unter bestimmten Voraussetzungen – wie z. B. einem ausreichend hohen und gesicherten Einkommen sowie einem guten Standort der Immobilie, ist ein niedriger Eigenkapitalanteil möglich. Zu berücksichtigen ist, dass die dargestellten Eigenkapitalhöhen bzw. das Verhältnis von Eigen- und Fremdkapital nicht in einem Zusammenhang mit dem theoretisch verfügbaren Eigenkapital eines Haushaltes stehen muss. Insbesondere in Zeiten besonders niedriger Zinsen können sich Haushalte für eine hohe Fremdfinanzierung ihrer Immobilie entscheiden und einen höheren Anteil ihres Eigenkapitals anderweitig einsetzen. Denkbar ist auch, dass Haushalte einen Teil des Eigenkapitals für den Fall zurückhalten, dass im Rahmen des Baus oder Erwerbs höhere Kosten als ursprünglich angenommen anfallen.⁷⁸ Nur ein geringer Anteil von 4 % der Befragten gab zudem an, dass die Auszahlung des Baukindergeldes von einer Bank vorfinanziert wurde, sodass die Förderung nur in Ausnahmefällen als Bestandteil des Eigenkapitals eingesetzt wurde.

Abbildung 53

Verteilung des Eigenkapitals inkl. Erwerbsnebenkosten



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 16.442; nur Fälle, in denen sich der Anteil aus Eigen- und Fremdkapital auf genau 1 addiert; ohne Eigenkapital-Vollfinanzierer), eigene Berechnungen.

Das eingesetzte Eigenkapital beläuft sich auf durchschnittlich 71.000 Euro; die Höhe des Fremdkapitals auf etwa 264.000 Euro. Insgesamt setzen Baukindergeldhaushalte niedrigere Eigenkapitalsummen für den Immobilienerwerb ein als Haushalte mit Kindern in der Kantar/BBSR-Studie – hier summiert sich die Eigenkapitalhöhe auf 183.000 Euro. Die Unterschiede in der Eigenkapitalausstattung lassen sich darauf zurückführen, dass in der Kantar/BBSR-Studie auch Familien enthalten sind, die über den Einkommensgrenzen des Baukindergeldes liegen, insgesamt im Durchschnitt höhere Einkommen aufweisen und im Mittel höhere Kaufpreise zahlen.

⁷⁷ Der Eigenkapitalanteil stellt an dieser Stelle den Anteil an den Gesamtkosten der Immobilie dar, die auch die Erwerbsnebenkosten enthalten.

⁷⁸ Eine niedrige Eigenkapitalquote geht jedoch mit höheren Zinsen einher, sodass davon auszugehen ist, dass Familien ihr verfügbares Eigenkapital auch überwiegend für den Immobilienerwerb einsetzen.

Wie auch die Kaufpreise steigt die absolute Höhe des Eigen- und Fremdkapitals in dichter besiedelten Regionstypen und in Gebieten mit einem höheren Kaufpreinsniveau an. Zudem zeigt sich ein Unterschied in der Relation zwischen Eigen- und Fremdkapital in Abhängigkeit des Gebäudealters: Käufer von Neubauten weisen mit 22 % einen höheren Eigenkapitalanteil auf als Käufer von gebrauchten Immobilien mit 18 %. Für den Erwerb einer gebrauchten Immobilie wird für Eigentumswohnungen am meisten Eigenkapital (19 %) eingesetzt, bei Neubauten für das Zweifamilienhaus (28 %) ⁷⁹ gefolgt vom freistehenden Einfamilienhaus (22 %).

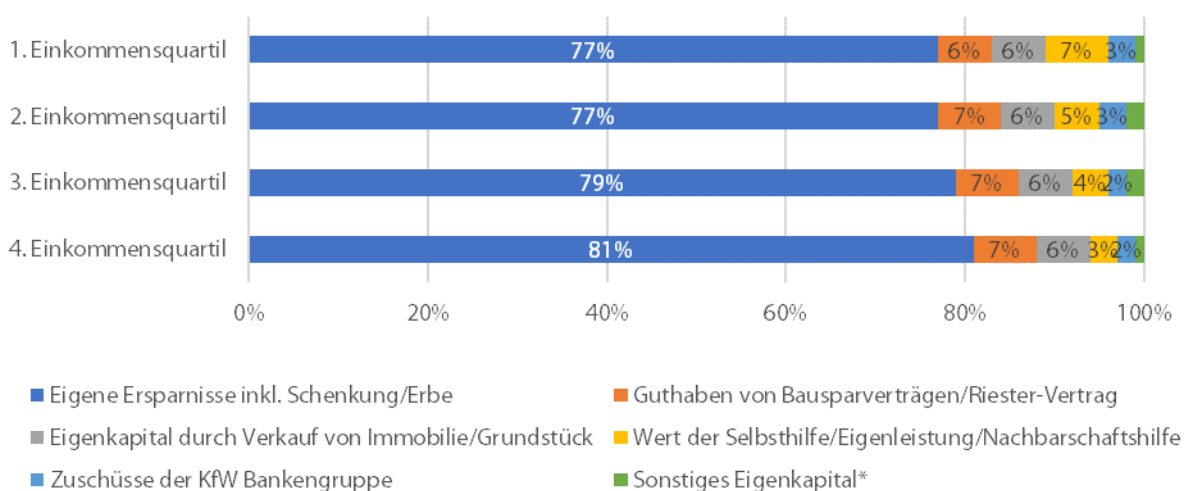
Zusammensetzung des Eigenkapitals

Teilnehmer der Befragung haben anhand von acht vorgegeben Kategorien die Zusammensetzung des Eigenkapitals angegeben (vgl. Abbildung 54). Eine hohe Anzahl an Befragten gab die Höhe der eigenen Ersparnisse an, die exakt der Höhe des eingesetzten Eigenkapitals entsprach. Damit setzt sich das Eigenkapital der Baukindergeldempfänger im Mittel zu 79 % aus den eigenen Ersparnissen inkl. Schenkung/Erbe zusammen. Dieser Wert liegt weitaus höher als in der Kantar/BBSR-Studie mit vergleichbaren Fragedesign mit 65 %. ⁸⁰

Etwa 9 % der Befragten gab an, Eigenkapital in Höhe von durchschnittlich 123.500 Euro aus dem Verkauf von Immobilien oder Grundstücken eingesetzt zu haben. Für diese Haushalte entspricht die Verkaufssumme etwa 80 % des eingesetzten Eigenkapitals – sodass im Durchschnitt über alle Baukindergeldempfänger der Anteil an Eigenkapital durch den Verkauf von Immobilien/Grundstück mit 6 % hoch erscheint. 5 % des Eigenkapitals werden durch Selbsthilfe, Eigenleistung oder Nachbarschaftshilfe mit einer Höhe von durchschnittlich ca. 21.000 Euro erbracht. Zuschüsse der KfW Bankengruppe ⁸¹ machen einen Anteil von 2,3 % an der Eigenkapitalsumme aus. Darüber hinaus wird deutlich, dass sich (Bau)Zuschüsse vom Land oder der Gemeinde oder im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung kaum in der Eigenkapitalzusammensetzung wiederfinden.

Abbildung 54

Eigenkapitalzusammensetzung nach Einkommensquartilen



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 23.606; nur Fälle, in denen die Einzelpositionen des Eigenkapitals genau der Höhe des angegebenen Eigenkapitals entsprechen, ohne Eigenkapital-Vollfinanzierer). *Sonstiges Eigenkapital: Wert des bereits vorhandenen Grundstücks; (Bau)Zuschüsse vom Land/der Gemeinde; (Bau)Zuschüsse im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus/der sozialen Wohnraumförderung. Eigene Berechnungen.

Differenziert nach Einkommensquartilen zeigen sich Unterschiede in der Eigenkapitalzusammensetzung: während sich das Eigenkapital bei Haushalten im ersten Einkommensquartil zu 77 % aus eigenen Ersparnissen inkl. Schenkung/Erbe zusammensetzt, liegt dieser Anteil für Haushalte im obersten Einkommensquartil bei 81 %.

⁷⁹ Eingeschränkte Aussagekraft aufgrund niedriger Fallzahl von n = 71.

⁸⁰ Möglicherweise wird der Anteil eigener Ersparnisse unter den Baukindergeldempfängern überschätzt, da Befragte Schwierigkeiten haben, die Eigenkapitalzusammensetzung dezidiert aufzuschlüsseln (bei der Kantar/BBSR-Studie handelte es sich um eine CAPI-Befragung (Computer Assisted Personal Interviewing), Interviewer können hier die Eigenkapitalzusammensetzung detaillierter erfassen und ggf. nachfragen).

⁸¹ Z. B. Zuschuss Energieeffizient Sanieren, Energieeffizient Bauen, Baukindergeld.

Dafür ist die Selbsthilfe, Eigenleistung oder Nachbarschaftshilfe für Haushalte mit niedrigeren Einkommen von größerer Bedeutung: für Haushalte im untersten Einkommensquartil macht diese einen Anteil von 7 % der Eigenkapitalzusammensetzung aus, für Haushalte im obersten Einkommensquartil nur noch 3 %. Zuschüsse der KfW Bankengruppe werden mit 2-3% in allen Quartilen etwa gleich genutzt.

Zusammensetzung des Fremdkapitals

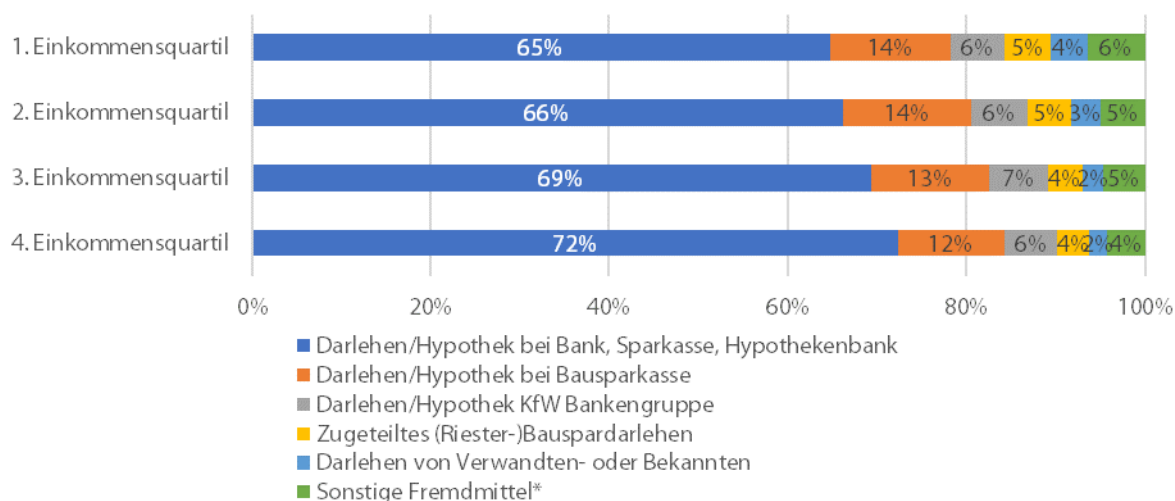
Bei der Zusammensetzung des Fremdkapitals (Abbildung 55) machen Darlehen und Hypotheken bei Banken und Sparkassen insgesamt mit 69 % den größten Anteil aus. Dieser Anteil ist höher als der in der Kantar/BBSR-Studie mit vergleichbarem Fragedesign (65 %). Bereits dort war die Entwicklung zu beobachten, dass der Anteil an Fremdkapital bei Banken und Sparkassen im Zeitverlauf zunahm: in den Jahren 2008 – 2011 belief sich dieser noch auf 60 %. In dieser Hinsicht unterscheiden sich Baukindergeldempfänger folglich nicht von anderen Erwerbern.

Differenziert nach Haushaltseinkommen zeigt sich, dass bei Haushalten des ersten Einkommensquartils Darlehen und Hypotheken bei Banken und Sparkassen mit einem Anteil von 65 % an der Zusammensetzung des Fremdkapitals geringer sind. Bei Haushalten des obersten Einkommensquartils steigt dieser Anteil auf 72 %. Haushalte mit niedrigen Einkommen beziehen einen etwas höheren Anteil ihres Fremdkapitals aus (Riester-) Bauspardarlehen (5 % im ersten Quartil im Vergleich zu 4 % im vierten Quartil). Ein weiterer Unterschied ist bei Darlehen von Verwandten oder Bekannten zu sehen: deren Bedeutung ist im ersten Einkommensquartil (4 %) doppelt so groß wie im vierten Einkommensquartil (2 %).

Der Anteil an Darlehen bei Bausparkassen an der Fremdkapitalzusammensetzung liegt insgesamt bei 13 % (Kantar/BBSR-Studie: ebenfalls 13 %). Darlehen der KfW Bankengruppe machen 6 % der Fremdkapitalzusammensetzung aus (Kantar/BBSR-Studie: 5 %), zugeteilte Bauspardarlehen noch 4 % (Kantar/BBSR-Studie: 6 %). Die Inanspruchnahme von Darlehen der KfW Bankengruppe fällt mit 7 % im zweiten und dritten Einkommensquartil etwas höher aus als im ersten oder vierten Quartil (jeweils 6 %). Darüber hinaus zeigt sich ein Unterschied zwischen Neubau und gebrauchten Immobilien: unter Familien, die einen Neubau erworben, machen Darlehen der KfW Bankengruppe 8 % aus. Für den Kauf einer gebrauchten Immobilie liegt dieser Anteil mit 5 % niedriger.

Abbildung 55

Fremdkapitalzusammensetzung nach Einkommensquartilen



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 21.746; nur Fälle, in denen die Einzelpositionen des Fremdkapitals genau der Höhe des angegebenen Fremdkapitals entsprechen). *Sonstige Fremdmittel: Darlehen/Hypothek bei Lebensversicherung; Sonstige öffentliche Darlehen (z. B. des Landes, der Gemeinde); Baudarlehen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus; Darlehen/Hypothek Riester-Bankdarlehen bzw. Riester-Versicherungsdarlehen; Arbeitgeberdarlehen, eigene Berechnungen.

Die Ausführungen zeigen in Übereinstimmung mit dem niedrigen Einkommensniveau, dass es sich bei Baukindergeldempfängern häufig um Familien handelt, für die eine zusätzliche finanzielle Unterstützung sinnvoll ist. Sie haben verhältnismäßig lange und mit niedrigen durchschnittlichen Sparraten für ihre Immobilie Geld angespart und weisen ein geringes Eigenkapital auf. Diese Ergebnisse sprechen dafür, dass die Förderung die anvisierte Zielgruppe erreicht und die Mittel effizient eingesetzt werden.

Inanspruchnahme weiterer Zuschüsse und öffentlicher Darlehen

Wie in Kapitel 2.6 dargestellt, gibt es über das Baukindergeld hinaus auf Länder- und Gemeindeebene noch weitere Förderprogramme, welche die Wohneigentumsbildung von Haushalten unterstützen sollen. Nachfolgend wird untersucht, in welchem Ausmaß diese Programme von Baukindergeldempfängern genutzt werden.

14 % der Haushalte gaben an, neben dem Baukindergeld noch (Bau-)Zuschüsse vom Land oder der Gemeinde zu erhalten. 30 % erhalten jährliche Zahlungen, im Mittel 9,9 Jahre lang über insgesamt durchschnittlich rund 15.000 Euro. Ca. 35 % gaben an, eine Einmalzahlung in Höhe von durchschnittlich 12.400 Euro zu erhalten und weitere 35 % erhalten sowohl eine Einmalzahlung als auch jährliche Zahlungen. Unter den Haushalten, die sowohl eine Einmalzahlung als auch jährliche Zahlungen erhält, wohnt die Mehrheit mit einem Anteil von 98 % in Bayern. Hier wird das Bayerische Baukindergeld Plus (jährliche Auszahlung) mit der Bayerischen Eigenheimzulage (einmalige Auszahlung) kombiniert, sodass Haushalte durch die Kombination dieser Programme mit dem Baukindergeld mit durchschnittlich 41.000 Euro gefördert werden.

Etwa 12 % der Befragungsteilnehmer, die Fremdkapital für den Immobilienerwerb einsetzten, erhielten ein Darlehen der KfW – zum Beispiel das Wohneigentumsprogramm (Kredit 124). Damit fallen die Nutzeranteile in der Kantar/BBSR-Studie mit 17 % höher aus.

Förderbanken ermöglichen darüber hinaus mit landesspezifischen Zusatzprodukten bestimmte Kopplungseffekte (vgl. Kapitel 2.6). Unter den Baukindergeldempfängern gab jedoch nur 0,5 % an, dass ein Teil des Fremdkapitals einem Baudarlehen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung entstammt. Weitere 1 % haben sonstige öffentliche Darlehen (z. B. des Landes, der Gemeinde) erhalten. Die niedrige Inanspruchnahme von Darlehen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung deckt sich – wo vorhanden – mit Erkenntnissen aus den durchgeführten Experteninterviews mit Bausparkassen und Landesförderbanken. So beträgt der Anteil an Darlehen aus dem Bereich der sozialen Wohnraumförderung der Investitionsbank Schleswig-Holstein im Jahr 2020 an der Summe der Kunden nur 3,5 %. Ursächlich sind einerseits Einkommensgrenzen, die im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung im Vergleich zu den Grenzen im Baukindergeld deutlich niedriger liegen.⁸²

Insgesamt wurde im Rahmen der durchgeführten Experteninterviews deutlich, dass übergreifend nur wenige Erkenntnisse zu Baukindergeldempfängern vorliegen. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Finanzierungsinstitute nicht in die Antragstellung involviert waren und zum anderen die Beantragung des Baukindergeldes nicht Teil der konkreten Finanzierung darstellt. Auf Seiten der Bausparkassen wird dem Baukindergeld eine hohe Beratungsintensität und geringer Kenntnisstand unter den Kunden attestiert. Die Förderbanken berichten keine vergleichbaren Erkenntnisse, da die Finanzierungsberatung hier entsprechend vorgelagert ist. Das Baukindergeld stellt den Experten zufolge für Finanzdienstleister⁸³ jedoch auch ein Instrument der Kundenakquise dar.

Zusammenfassend weisen die Ergebnisse aber darauf hin, dass das Baukindergeld in seiner niedrigschwelligen Ausgestaltung Familien mit dem Wunsch, Wohneigentum zu bilden, besonders gut erreicht. Die zusätzliche Unterstützung von einkommensschwachen Familien durch länderspezifische Programme ist als sinnvoll zu bewerten. Im Rahmen der Experteninterviews wurde deutlich, dass insbesondere die zusätzliche Beratung während der Antragstellung landesspezifischer Programme als sicherheitsfördernd angesehen wird. Die Finanzierung von Schwellenhaushalten wird aus Sicht der Risikoabsicherung von Bausparkassen und Landesförderbanken demnach nicht als problematisch empfunden. Seitens der erstrangigen Finanzierer ergeben sich

⁸² Die Einkommensgrenze liegt bei ca. 55.000 Euro für einen Vierpersonenhaushalt mit zwei Kindern. Die Förderprodukte der Länder erreichen demnach vor allem Schwellenhaushalte.

⁸³ Z. B. die Wüstenrot Bausparkasse AG der W&W-Gruppe.

in der aktuellen Marktlage und aufgrund der Tatsache, dass das Baukindergeld keine Vorbedingungen einer Finanzierung darstellen kann, keine erhöhten Risiken.

Nach dem Eigentumserwerb: Kreditbelastung der Baukindergeldempfänger

Je nach Wohnort, Gebäudetyp und Einkommenssituation ergeben sich unterschiedlich hohe individuelle Belastungen für eigentumsbildende Familien. Die Wohnkostenbelastung beschreibt das Verhältnis der Ausgaben für Wohnkosten zum Haushaltsnettoeinkommen. Für Mieter ist die Miethöhe der determinierende Faktor, bei Eigentümern die Belastung durch Kredittilgung und Zinsen. Eine Wohnkostenbelastung über 40 % wird gemeinhin als Wohnkostenüberbelastung eingeschätzt. Die Wohnkostenbelastung von Eigentümern im Allgemeinen ist nicht direkt mit der Wohnkostenbelastung von Ersterwerbern zu vergleichen, denn sie sinkt mit zunehmenden Alter ab (die Einkommen steigen bis zum Eintritt ins Rentenalter, zu diesem Zeitpunkt ist die Immobilie in der Regel schuldenfrei) (Braun et al. 2000). Für selbstnutzende Eigentümer, die noch Belastungen aus Zins und Tilgung tragen, lag die Wohnkostenbelastung im Jahr 2018 bei durchschnittlich 21 % (Voigtländer und Sagner 2020a). Einer Studie zur Wohneigentumsfinanzierung des Verbandes deutscher Pfandbriefbanken (vdp (2020)) zufolge lag die Kreditbelastung für selbst genutzte Eigenheime und Eigentumswohnungen 2019 bei 26 %. Dieser Anteil ist nach einem langjährigen Abwärtstrend seit 2015 stetig angestiegen.

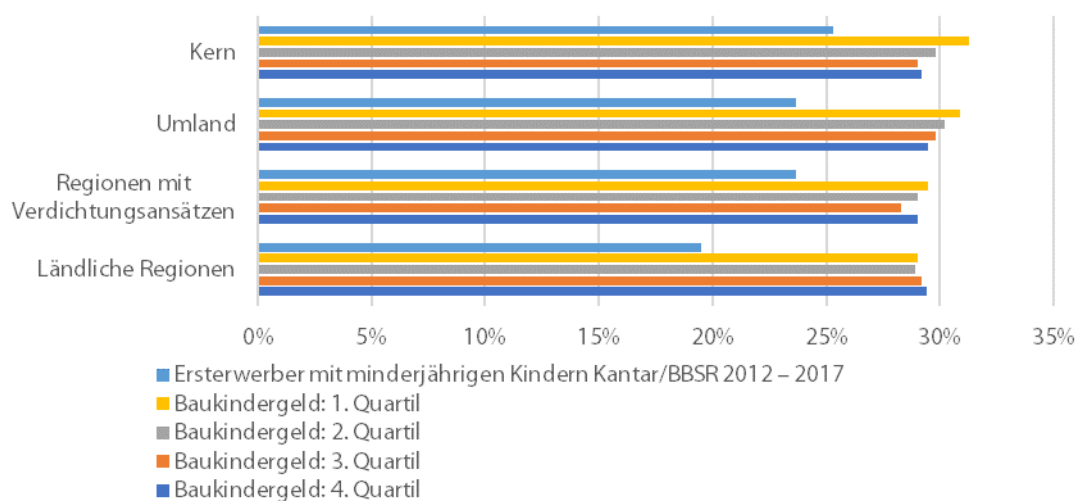
Aufgrund der vergleichsweise niedrigen Einkommen der Baukindergeldempfänger ist die finanzielle Belastung durch Zinszahlung und Tilgungsleistung von Baukindergeldempfängern mit einem Mittelwert von 30 %⁸⁴ deutlich höher. Interessant ist vor diesem Hintergrund auch die absolute Kreditbelastung: während sie bei Baukindergeldempfängern bei durchschnittlich 1.140 Euro im Monat liegt, zahlten Familien mit Kindern in der Kantar/BBSR-Studie 1.400 Euro im Monat. Die hohe prozentuale Kreditbelastung ist demnach nicht darauf zurückzuführen, dass Baukindergeldempfänger höhere Tilgungsraten aufbringen. Die Kreditbelastung unter Baukindergeldempfängern ist darüber hinaus durchschnittlich 340 Euro höher als die Miethöhe vor dem Umzug. Unter Familien in der Kantar/BBSR-Studie liegen die durchschnittlichen Kosten etwa 650 Euro über der vorherigen Miete.

Ein weiterer Unterschied zwischen Baukindergeldempfängern und Ersterwerbern in der Kantar/BBSR-Studie liegt in der Kreditbelastung nach Regionstypen. Bei Ersterwerbern ohne Baukindergeld ist diese im Kern mit 25 % am höchsten und in ländlichen Regionen mit 20 % am niedrigsten. Unter Baukindergeldempfängern sind die Unterschiede nach Regionstypen deutlich schwächer (vgl. Abbildung 56). Während der Einkommensfaktor also aufgrund des höheren Preisniveaus unter Baukindergeldempfängern in den Kernstädten zunimmt (s.o.), bleibt die mittlere Belastung gleich. Dies ist nur umzusetzen, wenn mehr Eigenkapital aufgebracht wird oder die Kreditlaufzeit länger ausfällt. Differenziert nach Haushaltseinkommen und nach Regionstyp zeigen sich unter Baukindergeldempfängern nur geringfügige Unterschiede in der Kreditbelastung: in verdichteten Regionen nimmt die Belastung mit der Höhe des Einkommens leicht ab; in ländlichen Regionen ist die Kreditbelastung einkommensschwacher Familien etwas geringer als die der höchsten Einkommensgruppe. Überdies hängt die Wohnkostenbelastung deutlicher vom örtlichen Preisniveau als vom Regionstyp ab: im niedrigsten Preissegment liegt die Belastung für Käufer von gebrauchten Häusern im Durchschnitt bei 27 %, in Regionen mit Preisklasse zwischen 2.500 und 5.000 Euro bei 29 % und in Wohnungsmärkten, in denen für gebrauchte Immobilien mehr als 5.000 Euro pro m² benötigt werden, liegt die Belastung bei 32 %.

⁸⁴ Befragungsteilnehmer wurden gebeten, den Anteil der monatlichen Belastung für Tilgung und Zinsen an ihrem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen in Prozent zu schätzen. In der Befragung wurde das Haushaltsnettoeinkommen definiert als die „... Summe aller Einkünfte, die Ihnen nach Abzug aller Abgaben, Steuern und Beiträge für Pflichtversicherungen monatlich zur Verfügung steht. Dazu zählen Einkünfte aus Erwerbstätigkeit, Verdienste aus Nebenjobs, Bezüge aus Renten und Pensionen, öffentliche Zahlungen (z.B. Wohngeld oder Kindergeld) und Kapitalerträge.“ Inwieweit Befragte das Baukindergeld zu ihrem Einkommen zählen, kann an dieser Stelle nicht zweifelsfrei festgestellt werden.

Abbildung 56

Kreditbelastung von Baukindergeldempfängern und Ersterwerbern ohne Baukindergeld nach Regionstypen und Einkommensquartilen



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 23.552) und Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland (2012 – 2017), eigene Berechnungen.

Bedeutung des Baukindergeldes für Schwellenhaushalte

Die vergleichsweise hohe Kreditbelastung der Baukindergeldhaushalte ist auf die niedrigen und mittleren Einkommen der Familien zurückzuführen. In diesem Zusammenhang ist von Interesse, inwieweit das Baukindergeld Schwellenhaushalte bei der Wohneigentumsbildung unterstützt. Es existiert keine allgemeingültige Definition dazu, wie viel Eigenkapital der Haushalt mitbringen muss bzw. wie hoch das Haushaltseinkommen sein sollte, um nicht als Schwellenhaushalt zu gelten. In Bezug auf das Eigenkapital wird häufig ein Anteil von 20 bis 30 % des Kaufpreises (ohne Nebenkosten) vorausgesetzt. Zudem wird von einer maximalen Kreditbelastung von 30 bis 40 % des Einkommens ausgegangen. Der Immobilienverband IVD bemisst die Erschwinglichkeit von Immobilien an einer Belastungsgrenze von mehr als 25 % des Haushaltseinkommens (Immobilienverband IVD 2021).

Aufgrund seiner Ausgestaltung kann das Baukindergeld ohne eine (äußerst seltene) Vorfinanzierung nicht als Bestandteil des Eigenkapitals eingesetzt werden. Stattdessen setzt die Förderung bei den Einkommen der Erwerber an und unterstützt sie in der Zins- und Tilgungsphase. Wie wichtig diese Unterstützung für die Baukindergeldempfänger ist, zeigt sich daran, dass trotz der Förderung die Kreditbelastung hoch ist (vgl. oben). Im Folgenden wird untersucht, wie hoch die Kreditbelastung der Familien ohne das Baukindergeld ausfallen würde. Zudem wird der Anteil an Schwellenhaushalten ermittelt, die durch das Baukindergeld (früher) Wohneigentum erwerben konnten. An dieser Stelle wird ein Haushalt als Schwellenhaushalt bezeichnet, wenn dessen Kreditbelastung über 30 % liegt. Der Eigenkapitalanteil wird für die Betrachtung nicht berücksichtigt, da sich das Baukindergeld hier nicht auswirkt.

Für die Untersuchung der Kreditbelastung ohne das Baukindergeld wird angenommen, dass das Baukindergeld über den Zeitraum von 10 Jahren dem Haushaltsnettoeinkommen zugeordnet wird. Eine Familie mit zwei Kindern und einem Haushaltsnettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit von 36.000 Euro im Jahr hat mit Berücksichtigung des Baukindergeldes demzufolge 38.400 Euro im Jahr zur Verfügung. Wird die Höhe der Förderung vom Haushaltsnettoeinkommen abgezogen, steigt die durchschnittliche Kreditbelastung von 30 % auf 31 % an. Anstelle der Zuordnung des Baukindergeldes zum Haushaltseinkommen könnte das Baukindergeld während dessen Bezugszeit theoretisch als Tilgungszuschuss betrachtet und somit von den laufenden Kreditkosten abgezogen werden. Obwohl es sich bei der monatlichen Entlastung durch das Baukindergeld absolut gesehen um den gleichen Betrag handelt, fällt die prozentuale Entlastung bei einem Abzug des Baukindergeldes

von der laufenden Tilgungs- und Zinsleistung höher aus.⁸⁵ Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Baukindergeld einen relativ größeren Anteil an der Kreditbelastung als am Haushaltseinkommen ausmacht.

Das Baukindergeld ist jedoch nicht zweckgebunden und könnte daher beliebig eingesetzt werden (neben der Reduktion der Tilgungslast auch für die Rücklagenbildung oder nachträgliche Modernisierungen etc.). Darüber hinaus wird es erst nach dem Erwerb direkt auf das Konto der Familie und nicht an die kreditgebende Bank ausgezahlt. Vor diesem Hintergrund erscheint die rechnerische Zuordnung des Baukindergeldes zum Haushaltsnettoeinkommen als die plausible Variante. Die Entlastungswirkung des Baukindergeldes wird bei der Betrachtung von Schwellenhaushalten deutlicher. Unter Berücksichtigung der Förderung bringt ein Anteil von 32 % der Haushalte ein Jahr nach Einzug in die neue Immobilie mehr als 30 % ihres Haushaltsnettoeinkommens für Zins und Tilgung auf. Fällt die Förderung als Einkommensbestandteil weg, findet eine Kurvenverschiebung statt und der Anteil der Schwellenhaushalte erhöht sich auf 53 %. Der Anstieg fällt hoch aus, da ein beträchtlicher Teil der Haushalte bereits mit Förderung nah an der gesetzten Schwelle von 30 % liegt. In diesem Sinne konnten 21 % der Baukindergeldhaushalte mit der Förderung Eigentum bilden, ohne die Schwelle zur Wohnkostenüberlastung zu überschreiten.⁸⁶

Eine weitere Möglichkeit, die Bedeutung des Baukindergeldes für Haushalte zu bewerten, ist der Einbezug der Förderung in Erschwinglichkeitsindizes.⁸⁷ Den Berechnungen des Immobilienverbands IVD (2021) zufolge erhöht das Baukindergeld die Erschwinglichkeit deutlich. Während die Erschwinglichkeit ohne das Baukindergeld für Deutschland im dritten Quartal 2020 bei 88 % liegt (ein Indexwert kleiner 100 % bedeutet unerschwinglich, d.h. mehr als 25 % des Haushaltseinkommens muss für die Immobilienfinanzierung aufgenommen werden), steigt die Erschwinglichkeit durch das Baukindergeld auf 103 (ein Kind) bzw. 126 % (zwei Kinder). Ohne Berücksichtigung des Baukindergeldes wird bereits seit 2010 keine der Top-7-Städte⁸⁸ als erschwinglich eingestuft (Index in Frankfurt am Main beispielsweise bei 50 im dritten Quartal in 2020). Das Baukindergeld führt hier aufgrund der hohen Preise nur zu einer kleinen Kurvenverschiebung, die Erschwinglichkeit in Frankfurt zum gleichen Zeitpunkt liegt mit Baukindergeld für zwei Kinder bei 56. In günstigeren Preislagen ist der Effekt des Baukindergeldes deutlich größer: die Erschwinglichkeit ohne das Baukindergeld liegt beispielsweise in kleinen Mittelstädten mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern bei 153, mit Baukindergeld für zwei Kinder sogar bei 298 (Immobilienverband IVD 2021).

Es lassen sich an dieser Stelle zwei wesentliche Ergebnisse festhalten: das Baukindergeld stockt das Einkommen der Familien auf, sodass die Kreditbelastung niedriger ausfällt. Ohne die Förderung läge der Anteil der Familien, die mehr als 30 % ihres Einkommens für Tilgung und Zinsen aufbringen müssen, 21 Prozentpunkte bzw. 65 % höher. Der Erschwinglichkeitsindex des IVD zeigt darüber hinaus, dass das Baukindergeld die Erschwinglichkeit umso stärker erhöht, je niedriger das örtliche Immobilienkaufpreisniveau und der Verstädterungsgrad sowie das Einkommen der Haushalte ist.

Nutzung des Baukindergeldes

Der Einsatz des Baukindergeldes ist nicht zweckgebunden. Vor diesem Hintergrund wurden Baukindergeldempfänger gefragt, wie das Baukindergeld genutzt wird. Etwa die Hälfte der Befragten gab an, das Baukinder-

⁸⁵ Die durchschnittliche Kreditbelastung würde von 30 % auf 34 % steigen.

⁸⁶ Ein weiterer Faktor, welcher sich auf die Kreditbelastung auswirkt, ist die Laufzeit. Je kürzer die Laufzeit für einen festen Kreditbetrag gewählt wird, desto höher ist die monatliche Kreditbelastung. Empirisch ist dies anhand der Befragungsdaten nicht zu überprüfen. Da die Tilgungsraten der Baukindergeldempfänger jedoch unter denen anderer ersterwerbender Familien liegen, gibt es jedoch keinen Grund anzunehmen, dass Baukindergeldempfänger eine höhere Kreditbelastung aufgrund von kürzeren Kreditlaufzeiten haben. Anzumerken ist allerdings, dass eine vollständige Tilgung der Kreditsumme im Durchschnitt nach 15 bis 35 Jahren erfolgt. Das Baukindergeld entlastet nur über einen Zeitraum von 10 Jahren.

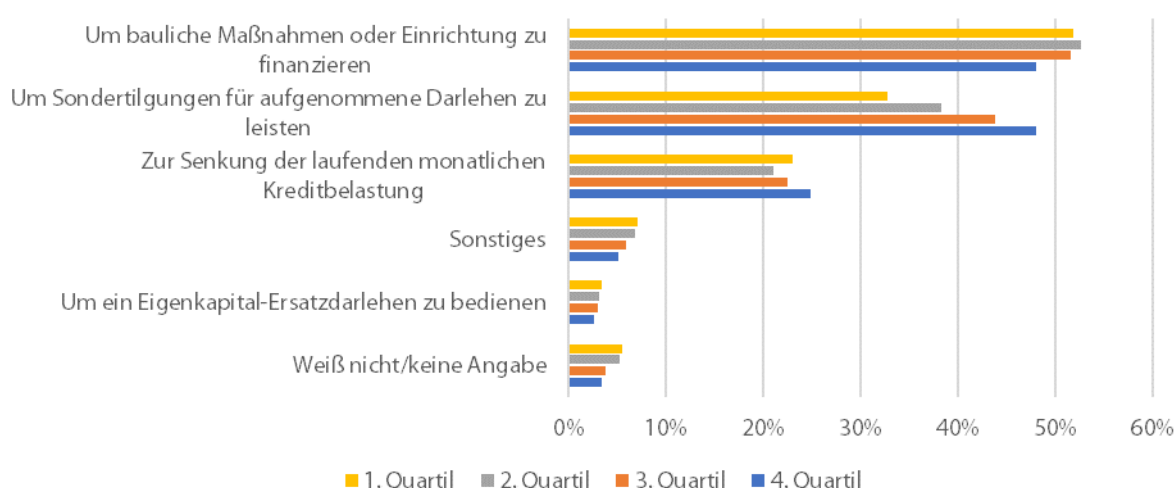
⁸⁷ „Der Erschwinglichkeitsindex führt die Faktoren Immobilienpreise, Löhne und Gehälter sowie das Zinsniveau zusammen und gibt Auskunft darüber, inwieweit es für einen durchschnittlichen Haushalt finanziell möglich ist, eine Immobilie zu erwerben.“ (Immobilienverband IVD 2021). Dem Index liegt die Grundannahme zugrunde, dass eine Haushaltsbelastung durch Immobilienerwerb von 25 % erschwinglich ist. Mit diesem Wert sollte sichergestellt werden, dass die Belastung für das Wohnen, inkl. Wohnnebenkosten und Rücklagen, 35 - 40 % des Haushaltseinkommens unterschreitet. Weitere Informationen sind den Ausführungen auf <https://ivd.net/2021/01/erschwinglichkeitsindex/> zu entnehmen.

⁸⁸ Hamburg, Köln, Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Stuttgart, München.

geld für die Finanzierung baulicher Maßnahmen oder Einrichtung zu verwenden (vgl. Abbildung 57). Der Anteil innerhalb der ersten drei Einkommensquartile liegt mit rund 52 % höher als im vierten Einkommensquartil (48 %). Je höher das Einkommen, desto häufiger nutzen Haushalte das Baukindergeld, um Sondertilgungen für aufgenommene Darlehen zu leisten sowie für die laufende monatliche Kreditbelastung. Im Gegensatz dazu zeigt sich für Haushalte mit niedrigeren Einkommen eine Tendenz, dass Eigenkapital-Ersatzdarlehen mit dem Baukindergeld häufiger bedient werden.

Unterschiede im Einsatzzweck zeigen sich zudem für Neubauten und gebrauchte Immobilien: das Baukindergeld wird von ca. 53 % der Familien in gebrauchten Immobilien für bauliche Maßnahmen oder die Einrichtung genutzt, für Neubauten fällt dieser Anteil mit 45 % niedriger aus. In Neubauten wird das Baukindergeld hingegen häufiger für die Leistung von Sondertilgungen verwendet (49 % im Vergleich zu 38 % bei gebrauchten Immobilien). Ebenso unterscheidet sich der Einsatzzweck nach den vier Regionstypen: in den Kernstädten ist der Anteil der Haushalte, die das Baukindergeld für die Finanzierung von baulichen Maßnahmen oder Einrichtung nutzen, mit 45 % kleiner als der Durchschnitt über alle Baukindergeldempfänger (51%). In ländlichen Regionen ist dieser Anteil hingegen mit 56 % überdurchschnittlich hoch. Dafür wird die Förderung in den Kernstädten etwas häufiger verwendet, um Sondertilgungen zu leisten (43 % im Vergleich zu 41 % im Mittel) bzw. um die Kreditbelastung zu senken (26 % im Vergleich zu 23 % im Mittel).

Abbildung 57
Einsatzzweck des Baukindergeldes



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 40.439), eigene Berechnungen. Mehrfachnennungen möglich.

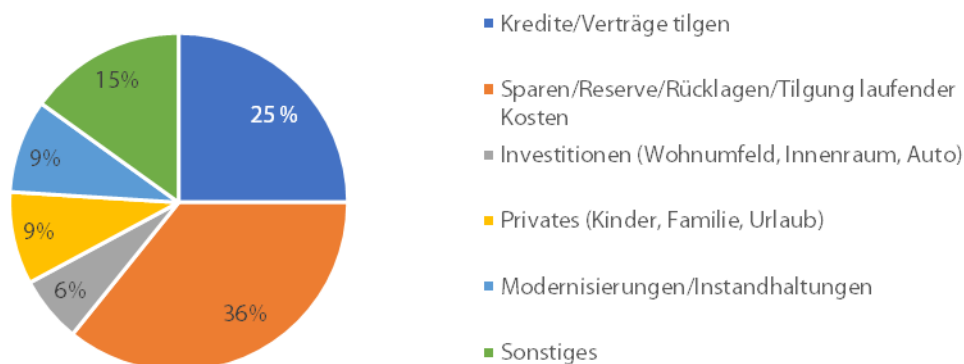
Befragte konnten zudem unter „Sonstiges“ weitere Einsatzzwecke des Baukindergeldes ergänzen. Die Angaben sind zusammengefasst in Abbildung 58 dargestellt. Es finden sich unter den Freitextnennungen auch Angaben, die den bereits vordefinierten Angaben entsprechen, beispielsweise die Tilgung von Krediten und Verträgen (in der Freitextnennung häufig beschrieben als „Kredit abzahlen“⁸⁹) oder die Finanzierung baulicher Maßnahmen („Modernisierung“, „Küche“).

Insgesamt gab ein Viertel der Befragten, welche den Einsatzzweck unter „Sonstiges“ näher beschrieben, die Tilgung von Krediten und Verträgen an. 36 % möchten das Baukindergeld nutzen um zu sparen, eine Reserve oder Rücklagen für die Immobilie zu bilden oder laufende Kosten (z. B. Heizölbestellungen) zu tragen. 6 % nutzen das Baukindergeld um Investitionen rund um die Immobilie oder im Zusammenhang mit einem Auto zu bezahlen und 9 % gaben an, das Geld für private Zwecke zu nutzen. Weitere 9 % setzen das Geld für Modernisierungen oder Instandhaltungen der Immobilie ein und 15 % gaben Einsatzzwecke an, die sich keiner übergeordneten Kategorie zuordnen lassen.

⁸⁹ Möglicherweise ist ein älterer (Konsum-)Kredit an dieser Stelle gemeint.

Abbildung 58

Einsatzzweck des Baukindergeldes: Zusammengefasste Freitextnennungen



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 2.316), eigene Berechnungen.

Auswirkung des Baukindergeldes auf die Bau- bzw. Kaufentscheidung

Ferner wurde erhoben, inwieweit sich das Baukindergeld auf die Bau- oder Kaufentscheidung ausgewirkt hat – und ob es eine Auswirkung auf die Bau- oder Kaufentscheidung gehabt hätte, wenn die Nutzung des Baukindergeldes keine Option gewesen wäre. Zu berücksichtigen ist, dass das im September 2018 eingeführte Baukindergeld rückwirkend ab dem 1. Januar 2018 galt. Für Familien aus dem Förderjahr 2018 kann es folglich überwiegend kein Anreiz zum Bau oder Kauf gewesen sein. Zudem kann das Baukindergeld erst im Anschluss an den Kauf beantragt werden. In diesem Sinne kam von Teilnehmern in der Befragung auch die Rückmeldung, dass sich das Baukindergeld nicht auf ihre Bau- oder Kaufentscheidung auswirken konnte, da die Entscheidung bei Beantragung des Baukindergeldes bereits getroffen war. Darüber hinaus gibt es keinen Rechtsanspruch auf die Baukindergeldförderung – Haushalte müssen demnach damit rechnen, die Immobilie auch ohne das Baukindergeld zu finanzieren.

Der Unterschied nach Förderjahren zeigt, dass im Jahr 2018 noch 69 % der Befragten angaben, dass sie den Immobilienerwerb ohnehin geplant hatten. Dieser Anteil nimmt im Zeitverlauf ab: für Befragte mit Antragsstellung im Jahr 2019 liegt er bei 60 %; im Jahr 2020 nur noch bei 57 % (vgl. auch Abbildung 61). Parallel dazu gaben Befragte aus dem Förderjahr 2020 mit einem Anteil von 56 % an, dass sich die Nichtverfügbarkeit des Baukindergeldes auf die Bau- oder Kaufentscheidung ausgewirkt hätte. Unter den Befragten aus dem Förderjahrgang 2018 liegt dieser Anteil bei 43 %.⁹⁰

Abbildung 59 stellt die Angaben der Befragten zur Auswirkung des Baukindergeldes auf die Bau- bzw. Kaufentscheidung differenziert nach Einkommensquartilen dar. Der Vergleich zwischen den Einkommensquartilen zeigt, dass das Baukindergeld für Haushalte des untersten Einkommensquartils bei fast der Hälfte ausschlaggebend für den Eigentumserwerb ist.⁹¹ Ebenso zeigt sich in dieser Einkommensgruppe die höchste Zustimmung in Bezug darauf, dass das Baukindergeld der Anstoß zum Erwerb von Immobilieneigentum ist (16 %) und der Erwerb des Immobilieneigentums zudem früher als geplant ermöglicht wird (18 %).

Insbesondere Befragte im dritten Einkommensquartil gaben häufig an, dass das Baukindergeld nicht ausschlaggebend für die Bau- oder Kaufentscheidung war. Dafür stimmen Befragte des dritten und vierten Einkommensquartil häufiger zu, dass sie sich durch das Baukindergeld eine Immobilie leisten konnten, die ihren Anforderungen, z. B. hinsichtlich Ausstattung oder Größe, besser entspricht (17 % bzw. 19 %).⁹²

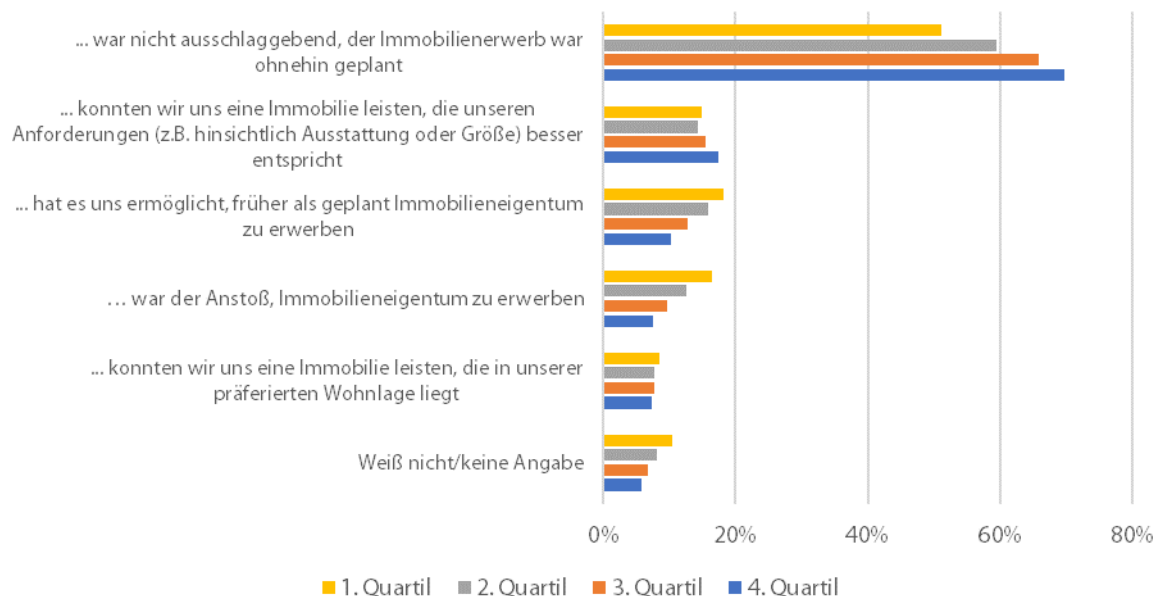
⁹⁰ Die Auswirkungen der Nichtverfügbarkeit des Baukindergeldes auf die Kauf- bzw. Bauentscheidung nach Förderjahrgängen sind in Abbildung B 4 in Anhang B.6 dargestellt.

⁹¹ 51 % der Befragten im ersten Einkommensquartil zufolge war das Baukindergeld nicht ausschlaggebend. Daraus wird gefolgert, dass es für 49 % der Befragten im ersten Einkommensquartil ausschlaggebend war.

⁹² Als Kontrollfrage wurde erhoben, wie sich die Nichtverfügbarkeit des Baukindergeldes auf die Kaufentscheidung ausgewirkt hätte. Die entsprechenden Auswertungen finden sich im Anhang B.6 in Abbildung B 5.

Abbildung 59

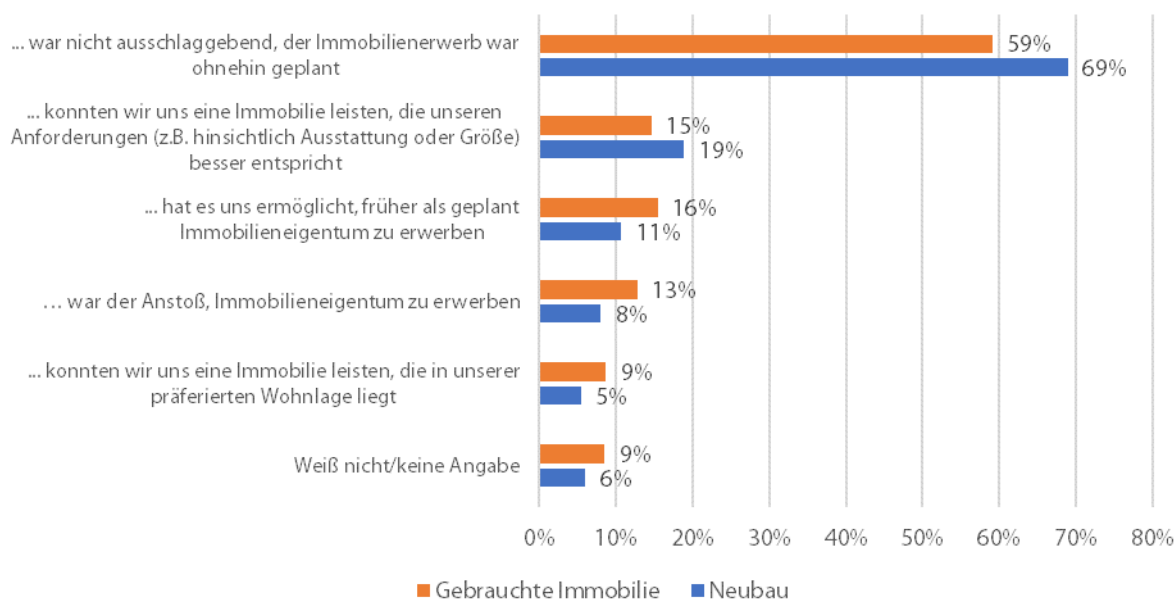
Auswirkung des Baukindergeldes auf die Bau- bzw. Kaufentscheidung differenziert nach Einkommensquartilen



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 40.288), eigene Berechnungen. Mehrfachnennungen möglich.

Abbildung 60

Auswirkungen der Nichtverfügbarkeit von Baukindergeld auf die Bau- bzw. Kaufentscheidung differenziert nach Gebrauchtimmobilie und Neubau



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 40.288), eigene Berechnungen. Mehrfachnennungen möglich.

Wird die Auswirkung des Baukindergeldes auf die Bau- bzw. Kaufentscheidung getrennt für gebrauchte Immobilien sowie Neubauten in Abbildung 60 betrachtet, wird deutlich, dass das Baukindergeld seltener ausschlaggebend für den Immobilienerwerb bei Neubauten ist. Der Einfluss des Baukindergeldes auf den Zeitpunkt des Erwerbs bzw. den Anstoß, Immobilieneigentum zu erwerben, ist bei gebrauchten Immobilien höher. Dafür stimmt ein höherer Anteil von Familien, die einen Neubau erwerben oder bauen, der Aussage zu, dass sie sich mit dem Baukindergeld

eine Immobilie leisten konnten, die hinsichtlich Ausstattung oder Größe besser den Anforderungen entspricht. Ein Grund für das unterschiedliche Antwortmuster mag darin begründet sein, dass Neubauten in der Regel einen längeren Vorlauf haben. Hier entscheidet das Baukindergeld vergleichsweise seltener über die Frage, ob Wohneigentum überhaupt gebildet wird.

Nutzertypisierung der Baukindergeldempfänger

Die vorangegangenen uni- und bivariaten Auswertungen weisen darauf hin, dass das Baukindergeld von Familien je nach Wohnort, Einkommen, Kinderzahl etc. unterschiedlich in Anspruch genommen wird. Um ein deutlicheres Bild der Baukindergeldempfänger zu erhalten, erfolgt nachfolgend eine Typisierung der Familien. Dafür werden die Familien, die an der Befragung teilgenommen haben, mittels einer Clusteranalyse auf ihre Ähnlichkeit hin typisiert.⁹³ Für die Charakterisierung werden die folgenden Indikatoren herangezogen⁹⁴:

- Neubau vs. gebrauchte Immobilie
- Gebäudetyp: Haus (Einfamilienhaus/Zweifamilienhaus/Doppelhaushälfte/Reihenhaus) vs. Mehrfamilienhaus
- Kleinkind (unter 3 Jahre) im Haushalt
- Älteres Kind (über 10 Jahre) im Haushalt
- Großfamilie (mind. 3 Kinder im Haushalt)
- Zu versteuerndes Haushaltseinkommen in drei Kategorien (1: unter 30.000 Euro, 2: zwischen 30.000 und unter 60.000 Euro, 3: ab 60.000 Euro)
- Regionswechsel (-1: niedrigere Verdichtungsebene, 0: gleiche Verdichtungsebene, 1: höhere Verdichtungsebene).

Es wurden fünf Gruppen identifiziert, die im Folgenden gemeinsam mit weiteren Merkmalen beschrieben werden. Die Verteilung einzelner Indikatoren und Merkmale sowie der Vergleich mit der Grundgesamtheit (Eigentumsbildende Familien ohne Baukindergeld) ist in Tabelle B 4 in Anhang B.6 dargestellt. Die identifizierten Typen werden in einem ersten Schritt mit den Eigenschaften der Baukindergeldempfänger insgesamt verglichen. Dieser Vergleich verdeutlicht, inwieweit sich die einzelnen Nutzertypen voneinander unterscheiden. In einem weiteren Schritt werden die einzelnen Nutzertypen mit eigentumsbildenden Familien ohne Baukindergeld verglichen, um die Effektivität des Programms zu untersuchen.

Vergleichende Beschreibung der Baukindergeld-Nutzertypen

Gruppe 1 „Einkommensschwächere Bestandserwerber“: Die größte Gruppe macht 41 % der befragten Baukindergeldhaushalte⁹⁵ aus. Es handelt sich dabei um Familien, die ein niedriges bzw. mittleres Einkommen beziehen und im Durchschnitt 37 Jahre alt sind. In den Familien wohnen mit einem Anteil von 21 % vergleichsweise häufig mehr als 3 Kinder (Großfamilie), jedoch weder ein Kleinkind noch ein älteres Kind. Diese Familien wohnen fast ausschließlich in gebrauchten Immobilien und zu einem Anteil von 86 % in einem Haus. Die Mehrheit von 78 % bleibt im Zuge des Umzuges im Regionstyp. Der Familientyp verteilt sich auf die Kernstädte (29 %) und Umland (30 %), zu einem Viertel in Regionen mit Verdichtungsansätzen und mit einem Anteil von 15 % in ländlichen Regionen. Mit kumuliert 81 % wohnen sie in Regionen, in denen gebrauchte Häuser ein niedriges

⁹³ Bei einer Clusteranalyse werden Beobachtungsfälle anhand vorgegebener Charakteristiken gruppiert. Mithilfe der Clusteranalyse werden die Baukindergeldempfänger so gruppiert, dass die Unterschiede innerhalb eines Clusters möglichst gering sind, die Unterschiede zwischen den Clustern hingegen möglichst groß. Für die hier vorliegenden kategorialen Variablen eignet sich der Jaccard-Koeffizient. Dieser leitet die Similarität der Fälle aus den gegebenen Übereinstimmungen binärer Eigenschaften ab. Die Clusteranalyse wird zweistufig durchgeführt: zunächst wird mittels eines explorativen hierarchischen Verfahrens die sinnvolle Anzahl der Gruppen ermittelt. Schließlich findet eine konfirmatorische Analyse statt, bei der die Anzahl der Gruppen vordefiniert ist und eine Zuordnung der Fälle zu diesen Gruppen stattfindet.

⁹⁴ Weitere Variablen wie z. B. der Ländertyp, Regionstyp, die Anzahl der Kinder oder das Alter der Zuschussnehmer in Kategorien wurden in die Analyse einbezogen. Da sie nicht zu einer Gruppenbildung führten oder die Gruppenbildung dominierten (Regionstyp), wurden sie für die Clusterbildung nicht weiter berücksichtigt.

⁹⁵ Ausgehend von 35.100 Befragten, für die vollständige Informationen zu den einbezogenen Variablen vorliegen.

bzw. durchschnittliches Kaufpreisniveau aufweisen. Dazu passt auch, dass die durchschnittlichen Gesamtkosten für die Immobilie mit ca. 317.000 Euro unter dem Mittelwert aller Befragungsteilnehmer liegen. Auch die mittlere Wohnfläche liegt mit 136 m² leicht unter dem Mittelwert von 139 m².

Gruppe 2 „Junge Häuslebauer“: Die zweite Gruppe (22 %) zeichnet sich dadurch aus, dass sie besonders häufig ein neues Haus bezogen haben: über die Hälfte der Immobilien wurden neu erbaut und bei 9 von 10 Immobilien handelt es sich um ein Haus. Ferner sind die Zuschussnehmer mit durchschnittlich 34 Jahren besonders jung; in mehr als jedem 2. Haushalt lebt ein Kleinkind, ein älteres Kind ist in den Haushalten nicht anzutreffen. Ebenso wohnen nur in 7 % der Familien mehr als 3 Kinder. Die Kleinfamilien weisen ein mittleres Einkommen zwischen 30.000 und 60.000 Euro auf und sind überproportional häufig in eine niedrigere Verdichtungsebene gezogen. Die Mehrheit dieser Gruppe lebt mit einem Anteil von 39 % im Umland sowie in Regionen mit Verdichtungsansätzen (24 %). Ein Wohnort in einer Kernstadt ist mit einem Anteil von 21 % hingegen eher selten. Der Familientyp wohnt überwiegend in Regionen, in denen ein niedriges und mittleres Preisniveau für gebrauchte Immobilien vorliegt. Im Durchschnitt gab dieser Familientyp insgesamt ca. 355.000 Euro für ihr 141 m² großes, neues Haus aus.

Gruppe 3 „Ältere, urbane Besserverdiener“: 15 % der befragten Baukindergeldhaushalte zeichnen sich insbesondere durch ein hohes Einkommen und ein für Baukindergeldempfänger vergleichsweise hohes Alter (40 Jahre) aus. Auch in dieser Gruppe ist der Anteil an neu gebauten Immobilien mit 33 % relativ hoch. Der Anteil an Häusern ist im Vergleich zu Wohnungen mit 89 % ebenfalls überdurchschnittlich hoch. Im Gegensatz zur zweiten Gruppe handelt es sich vergleichsweise häufig um eine Familie mit älteren Kindern im Haushalt sowie mit einem Anteil von 17 % um eine Großfamilie. In Familien dieser Gruppe wohnen zudem keine Kleinkinder. Dieser Familientyp wohnt besonders häufig im Umland (34 %), aber insbesondere in einer Kernstadt (39 %) sowie nur selten in Regionen mit einem niedrigen Preisniveau. Über ein Drittel wohnt in einer Region mit einem hohen Immobilienkaufpreisniveau. Von allen Gruppen weisen sie außerdem die höchsten Gesamtkosten (etwa 471.000 Euro) für die bezogene Immobilie auf und bewohnen mit durchschnittlich 150 m² vergleichsweise große Immobilien.

Gruppe 4 „Junge Erwerber mit Kleinkind“: Die vierte Gruppe umfasst 12 % der befragten Baukindergeldhaushalte. Es handelt sich dabei um junge Kleinfamilien: Zuschussnehmer sind durchschnittlich 34 Jahre alt und in jedem Haushalt lebt ein Kleinkind, ältere Kinder kommen nicht vor. Die Mehrheit der Haushalte weist ein hohes Einkommen auf, der Anteil an Neubauten liegt leicht über dem Durchschnitt. Der Anteil an Häusern entspricht dem Durchschnitt mit 86 %. Diese Gruppe grenzt sich von der zweiten Gruppe dadurch ab, dass hier in jedem Haushalt ein Kleinkind wohnt und die Familien zudem mehrheitlich ein hohes Einkommen im Gegensatz zu mittleren Einkommen aufweisen. Ein Viertel der Familien zog in eine niedrigere Verdichtungsebene, dennoch wohnen insgesamt noch 65 % in den hochverdichteten Kernstädten oder dem hochverdichteten Umland, die bewohnte Region weist darüber hinaus zu drei Vierteln ein mittleres Immobilienkaufpreisniveau auf. Die Gesamtkosten für die durchschnittlich 150 m² großen Immobilien sind mit ca. 391.000 Euro die zweithöchsten der gebildeten Gruppen.

Gruppe 5 „Familien mit älteren Kindern“: 10 % der Familien machen die fünfte Gruppe aus. Es handelt sich dabei um eher ältere Zuschussnehmer (39 Jahre) mit älteren Kindern im Haushalt. Ein Drittel dieser Gruppe weist ein geringes, zwei Drittel ein mittleres Einkommen auf. Der Neubauanteil ist in dieser Gruppe mit 16 % unterdurchschnittlich, ebenso wie der Anteil an Häusern: ein Drittel der Familien wohnt in einer Eigentumswohnung. Dafür sind diese Familien auch seltener in eine niedrigere Verdichtungsebene gezogen – 82 % blieben in derselben Verdichtungsebene. Am häufigsten wohnt diese Gruppe im Umland, der Anteil an Familien in Regionen mit Verdichtungsansätzen sowie in ländlichen Regionen ist jedoch überdurchschnittlich hoch. Darüber hinaus wurde Eigentum hier besonders häufig in Regionen mit einem niedrigen Immobilienkaufpreisniveau gebildet. Das niedrigere Preisniveau sowie der höhere Anteil an gekauften Wohnungen anstelle von Häusern schlägt sich auch in den Gesamtkosten für die Immobilie von durchschnittlich ca. 270.000 Euro nieder. Ferner ist die mittlere Wohnfläche mit 125 m² auch deutlich unter dem Mittelwert von 139 m².

Zusammenfassend unterstützt das Baukindergeld unterschiedliche Familientypen, eine homogene Gruppe der Baukindergeldempfänger gibt es nicht.

Vergleich der Baukindergeld-Nutzertypen mit eigentumsbildenden Familien ohne Baukindergeld

Allen Nutzertypen gemein ist, dass Wohneigentum im Vergleich zu eigentumsbildenden Familien ohne Baukindergeld⁹⁶ überproportional in Form von Häusern anstelle von Wohnungen gebildet wird und dass es sich bei Baukindergeldempfängern häufiger um Großfamilien handelt. Im Vergleich zu Familien ohne Baukindergeld werden mit dem Baukindergeld Familien mit niedrigen bis mittleren Einkommen, die außerhalb der Kernstädte und in Regionen mit niedrigen Immobilienkaufpreisniveau Häuser erwerben (Gruppe 1) oder neu bauen (Gruppe 2), unterstützt.

Bei der größten Nutzergruppe („einkommensschwache Bestandserwerber“) sticht im Vergleich zu Familien, die ohne Baukindergeld Wohneigentum bilden, das geringe bis mittlere Einkommen sowie die große Kinderzahl hervor. Konsequenterweise erwirbt diese Nutzergruppe überproportional gebrauchte Immobilien in Regionen mit einem niedrigen Preisniveau.

Wie auch die vorherigen Auswertungen zeigt dieser Vergleich, wo das Baukindergeld an seine Grenzen stößt: Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen sind unterproportional in den Kernstädten und in Regionen mit hohen Preisniveaus vertreten und können sich insbesondere dort auch seltener einen Neubau leisten. Möglich ist dies nur für einen kleinen Teil der Familien, welche unter den Baukindergeldempfängern die höchsten Einkommen aufweisen (Gruppe 3 und 4). Das durchschnittliche Alter der Zuschussnehmer von 40 Jahren in Gruppe 3 zeigt zudem auf, dass eine längere Ansparphase für den Kauf notwendig war.

3.4 Impact

Ein zentrales Kriterium zur Evaluation von Förderprogrammen ist ihr Impact. Hierbei werden Effekte des Programms ermittelt, die über die eigentliche Zielsetzung hinausgehen. In der vorliegenden Studie wird hierfür zwischen dem volkswirtschaftlichen Impact (Bruttowertschöpfung, Beschäftigungseffekte sowie fiskalische Effekte) sowie sonstigem Impact differenziert. Hierzu zählen Umzugsketten bzw. Sickereffekte, aber auch negative bzw. unklare Auswirkungen – beispielsweise durch Investitionen, die auch ohne das Förderprogramm durchgeführt worden wären oder durch Fehlallokationen.

Volkswirtschaftliche Effekte des Baukindergeldes

Die im Rahmen der Wohneigentumsbildung erfolgten Investitionen entfalten unterschiedliche Effekte auf verschiedene volkswirtschaftliche Größen und dadurch auch auf die Einnahmen und Ausgaben des Staats. Die Auswertung dieser Effekte umfasst drei Schritte:

1. die Ermittlung des Investitionsvolumens, das aus der Wohneigentumsbildung resultiert,
2. die Quantifizierung der volkswirtschaftlichen Effekte auf Basis einer Input-Output-Analyse sowie
3. die Ermittlung der Auswirkungen der im Rahmen der Wohneigentumsbildung erfolgten Investitionen auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates.

Bei der Interpretation der Ergebnisse der Schritte 2 und 3 muss berücksichtigt werden, dass in den Modellrechnungen nicht zwischen kausalen Effekten des Förderprogramms und Effekten sowieso durchgeführter Baumaßnahmen bzw. Erwerbsvorgängen differenziert werden kann. Somit basieren die Berechnungen auf der Annahme, dass die Investitionen durch das Förderprogramm angestoßen wurden. Es ist jedoch grundsätzlich denkbar, dass die Investitionen auch ohne das Förderprogramm durchgeführt worden wären. Denn es erscheint im Lichte der Erkenntnisse aus Kapitel 3.3 sowie der Programmausgestaltung unwahrscheinlich, dass alle erworbenen Häuser und Eigentumswohnungen ausschließlich aufgrund der erhaltenen und zukünftigen Zuschüsse realisiert werden konnten. Dies kann in den nachfolgenden Berechnungen jedoch nicht abgebildet werden.

Die Grundlage der Berechnungen (Schritt 1) ist die Ermittlung des Investitionsvolumens, das aus der Wohneigentumsbildung resultiert. Da dieses Merkmal nicht in den Mikrodaten der Fördermittelempfänger, die im

⁹⁶ Vgl. Tabelle B 4 im Anhang B.6.

Rahmen dieser Evaluation ausgewertet wurden, enthalten ist (Kapitel 3.1), muss diese Ausgangsgröße geschätzt werden. Die Basis hierfür bilden die Ergebnisse der Befragung der Programmnutzer. Welche Merkmale das Investitionsvolumen abbilden, hängt dabei einerseits davon ab, ob eine Eigentumswohnung oder ein Haus erworben wurde und andererseits, ob die Immobilie neu errichtet oder im Bestand erworben wurde. Wenn das Haus oder die Eigentumswohnung neu gebaut oder gekauft wurde, umfasst das Investitionsvolumen den Kaufpreis, die Kosten des Grundstücks, die Kosten für die öffentliche Erschließung, die Kosten der privaten Erschließung sowie Notar- und ggf. Maklerkosten.⁹⁷ Für den Erwerb von Bestandsimmobilien umfasst das Investitionsvolumen die durch den Erwerb angestoßenen Modernisierungskosten sowie Notar- und ggf. Maklerkosten.⁹⁸

Somit erfordern die Berechnungen zur Quantifizierung des Investitionsvolumens, das aus der Wohneigentumsbildung resultiert, verschiedene Merkmale aus der Befragung. Die entsprechenden Fragen wurden von den Teilnehmern der Befragung jedoch teilweise nicht ausgefüllt und sind daher in den erhobenen Daten als fehlende Werte („missing values“) enthalten. Das Ziel in diesem Arbeitsschritt ist es jedoch, das Investitionsvolumen für alle Fördermittelempfänger des Programms zu ermitteln und nicht nur für die Teilmenge der Befragungsteilnehmer, die die erforderlichen Angaben gemacht haben. Daher müssen zunächst die fehlenden Werte der Befragungsdaten imputiert⁹⁹ werden, um die Datengrundlage aufzufüllen, so dass alle erforderlichen Merkmale vollständig vorliegen. Dieses Vorgehen ermöglicht konsistente Auswertungen im Vergleich zu den anderen Teilen dieser Evaluation, da die gleichen Hochrechnungsfaktoren (vgl. B.4 im Anhang) genutzt werden können. Aus der Hochrechnung folgt das aus der Wohneigentumsbildung resultierende Investitionsvolumen für die Jahre 2018 bis 2020 für die Grundgesamtheit aller Fördermittelempfänger (vgl. Tabelle 8).

Die im Rahmen der Wohneigentumsbildung erfolgten Investitionen erhöhen die Nachfrage sowohl nach Bauleistungen als auch in anderen Wirtschaftssektoren. Diese gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen werden mit einem Input-Output-Modell für die Jahre von 2018 bis 2020 berechnet (Schritt 2). Eine Input-Output-Analyse bildet die Auswirkungen einer Erhöhung der Nachfrage auf die Produktion ab. Dabei wird nicht nur der Effekt im direkt betroffenen Wirtschaftssektor ermittelt, sondern auch die Auswirkungen der Vorleistungsverflechtungen einer Branche mit ihren vorgelagerten Bereichen abgebildet. Das Modell ist statisch, da es unterstellt, dass alle durch den Primärimpuls ausgelösten Effekte innerhalb eines Jahres wirksam werden. Konkret steigt durch die im Rahmen der Wohneigentumsbildung erfolgten Investitionen die Nachfrage nach Baudienstleistungen, das Baugewerbe muss daher seine Produktion erweitern, um die zusätzliche Nachfrage zu befriedigen. Die Produktion erfordert zusätzliche Vorleistungen, die ebenfalls Nachfrageeffekte in den zuliefernden Produktionsbereichen bewirken. Für die Berechnung der Effekte und der Verflechtungen wird die Input-Output-Tabelle für das Jahr 2016 des Statistischen Bundesamtes verwendet (Statistisches Bundesamt 2020e).¹⁰⁰ Zu Beginn des zweiten Analyseschritts wird der Wert der zusätzlichen Produktion bestimmt, den die im Rahmen der Wohneigentumsbildung erfolgten Investitionen auslösen. Aus dem Ergebnis leiten sich anschließend die Bruttowertschöpfung sowie direkte und indirekte Beschäftigungseffekte ab. Ausgangspunkt ist das aus der Wohneigentumsbildung resultierende Investitionsvolumen der Jahre 2018 bis 2020. Die jeweiligen Jahreswerte gehen als Primärimpuls bzw. als Endnachfragevektor in das Input-Output-Modell¹⁰¹ ein. Das Modell liefert die Auswirkungen der im Rahmen der Wohneigentumsbildung erfolgten Investitionen auf die Bruttowertschöpfung und die einhergehenden Beschäftigungseffekte.

⁹⁷ Die Makler- und Notarkosten sind in der Befragung nur mittelbar in den Erwerbsnebenkosten enthalten und werden daher auf Basis von Erfahrungswerten geschätzt.

⁹⁸ Der Erwerb eines Hauses oder Eigentumswohnung im Bestand stellt keine Investition dar. Denn die Nachfrage nach Baudienstleistungen und den verflochtenen Wirtschaftssektoren wird dadurch nicht erhöht. Der volkswirtschaftliche Produktionswert verändert sich nicht, ebenso resultieren keine Beschäftigungseffekte oder Bruttowertschöpfung.

⁹⁹ Imputation ist ein Verfahren, mit denen fehlende Daten in statistischen Erhebungen – die sogenannten Antwortausfälle – in einem Datensatz vervollständigt werden. Dadurch wird die sogenannte Schweigeverzerrung verringert, die aus Antwortausfällen resultiert.

¹⁰⁰ Durch die hohe Komplexität bei der Erstellung der Input-Output-Tabellen werden diese mit erheblichem Zeitverzug publiziert.

¹⁰¹ Die Methodik des Modells ist bereits vielfach dokumentiert worden. Der interessierte Leser findet beispielsweise bei Holub und Schnabl (1994) eine ausführliche Darstellung.

Tabelle 8

Auswirkungen der im Rahmen der Wohneigentumsbildung mit dem Baukindergeld erfolgten Investitionen und des Fördervolumens auf die Bruttowertschöpfung (jeweils in Mio. Euro)

	18.09.2018 – 31.12.2018	01.01.2019 – 31.12.2019	01.01.2020 – 31.08.2020	Summe (preisbereinigt)
Fördervolumen	840,0	1.858,0	971,0	3.536,7
Im Rahmen der Wohneigentums- bildung erfolgte Investitionen	5.501,9	11.420,5	5.957,8	22.055,1
Wert der zusätzlichen Produktion	9.532,1	19.786,1	10.321,9	38.210,5
Bruttowertschöpfung	4.461,5	9.261,0	4.831,2	17.884,6

Quelle: Eigene Berechnungen, KfW Daten und Statistisches Bundesamt (2020h).

In Folge des Primärimpulses der Investitionen, die im Rahmen der Wohneigentumsbildung erfolgt sind, erhöht sich die volkswirtschaftliche Produktion. Tabelle 8 zeigt die Auswirkungen der im Rahmen der Wohneigentumsbildung erfolgten Investitionen auf die Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung für die Jahre 2018 bis 2020.¹⁰² Insgesamt wurden Investitionen in Höhe von etwa 22,1 Milliarden Euro im Baugewerbe angestoßen.¹⁰³ Diese bewirkten eine Steigerung der Produktion im Wert von etwa 38,2 Milliarden Euro. Hieraus folgt ein Produktionswert-Multiplikator von etwa 1,73. Dieser stellt das Verhältnis der gesamtwirtschaftlichen Produktionswirkungen zur auslösenden Nachfrage in einem Bereich dar. Er beschreibt damit die Auswirkungen eines zusätzlichen investierten Euros – hier im Baugewerbe bzw. den einzelnen Bauarten – auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und zeigt, wie viel Produktion direkt und indirekt erforderlich ist, um eine Einheit der nachgefragten Güter bereitzustellen. Aus der gesteigerten Produktion leiten sich direkte und indirekte Bruttowertschöpfungseffekte in Höhe von etwa 17,9 Milliarden Euro ab.

Tabelle 9

Auswirkungen der im Rahmen der Wohneigentumsbildung mit dem Baukindergeld erfolgten Investitionen auf die Beschäftigung (in Personenjahren je 1.000)

	18.09.2018 – 31.12.2018	01.01.2019 – 31.12.2019	01.01.2020 – 31.08.2020
Beschäftigungseffekt	75,6	141,7	73,9
davon direkter Beschäftigungseffekt	47,1	88,2	46,0
davon indirekter Beschäftigungseffekt	28,5	53,5	27,9
Beschäftigung je 1 Mio. Euro Investition	13,7	12,4	12,4

Quelle: Eigene Berechnungen, KfW Daten und Statistisches Bundesamt (2019c).

Die Bruttowertschöpfung ist eng mit den Beschäftigungseffekten verknüpft, die wiederum von der Arbeitsproduktivität abhängen. Die Werte der Arbeitsproduktivität für die Jahre 2018 bis 2020 sind der amtlichen Statistik entnommen (Statistisches Bundesamt 2019c) und finden sich in Anhang B.7 (Tabelle B 5)¹⁰⁴. Tabelle 9 zeigt die ermittelten Beschäftigungseffekte. Insgesamt wurden etwa 291.000 Beschäftigungsstellen (gemessen in Personenjahren¹⁰⁵, kurz PJ), zwischen 2018 und 2020 gesichert bzw. neu geschaffen. Etwa 62 % davon bilden den direkten Beschäftigungseffekt in Höhe von etwa 181.000 Beschäftigungsstellen, also Stellen, die im Baugewerbe gesichert bzw. neu geschaffen wurden. In anderen Wirtschaftszweigen sind es entsprechend etwa 110.000 Stellen. Aus den Ergebnissen folgt, dass je einer Million Euro angestoßener Investition im Durchschnitt der dargestellten Jahre etwa 12,9 Stellen gesichert bzw. neu geschaffen wurden.

Beschäftigungs-Multiplikatoren stellen das Verhältnis der gesamtwirtschaftlichen Veränderung der Beschäftigung (Gesamteffekt) zur direkten Veränderung der Beschäftigung dar. Der direkte Beschäftigungseffekt als Bezugsgröße entspricht jener Beschäftigung, die für die Produktion des Nachfrageimpulses notwendig ist. Im

¹⁰² Um zu verdeutlichen, dass es sich bei den Ergebnissen der Anwendung des Input-Output-Modells um grobe Schätzungen handelt und nicht um präzise Berechnungen, werden die Ergebnisse immer gerundet.

¹⁰³ Für die Summenbildung wurden die einzelnen nominalen Werte in Preise von 2020 auf Grundlage der Verbraucherpreisindex der amtlichen Statistik (Statistisches Bundesamt 2020h) umgerechnet.

¹⁰⁴ Da für das Jahr 2020 bei Redaktionsschluss der Evaluation noch keine Werte für 2020 vorlagen, wurde der Wert des Jahres 2019 für die Berechnungen genutzt.

¹⁰⁵ Beschäftigung einer Person ein Jahr lang mit der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit der jeweiligen Branche.

vorliegenden Fall also jene Beschäftigung, die bei einem Nachfrageimpuls in Höhe von 1 Mrd. € im Baugewerbe erforderlich ist. Auf diese Weise ergibt sich – wie beim Produktionswert – ein dimensionsloser Multiplikator. Für den Evaluationszeitraum beträgt der Beschäftigungs-Multiplikator etwa 1,6. Die Interpretation dieses Multiplikators bezieht sich auf die gegebene Produktionstechnologie einer Volkswirtschaft und beschreibt, wie viel Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft durch eine zusätzlich beschäftigte Person im Baugewerbe benötigt wird (RWI 2011). Somit erfordert eine zusätzlich beschäftigte Person im Baugewerbe insgesamt 1,6 zusätzliche Beschäftigte in der Volkswirtschaft.

Eine Stärke des klassischen Input-Output-Modells besteht in der Möglichkeit zur unkomplizierten Erweiterung um weitere Strukturgleichungen. Dieser Ansatz wurde bei der Erstellung des STEIN-Modells verfolgt, das nachfolgend zur Abschätzung der fiskalischen Effekte des Förderprogramms genutzt wird (Schritt 3). Bei diesem Modell wird das klassische Input-Output-Modell um ein Modul erweitert, das die Auswirkungen eines kurzfristigen Endnachfrageimpulses auf den Staatshaushalt (d. h. Erhöhung der staatlichen Einnahmen oder Reduzierungen der staatlichen Ausgaben) simuliert (Kuckshinrichs et al. 2010, 2009).¹⁰⁶ Die Staatseinnahmen umfassen:

- die Gütersteuern abzüglich Gütersubventionen,
- sonstige Produktionsabgaben abzüglich sonstiger Subventionen,
- die Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge inklusive Solidaritätszuschlag,
- die Besteuerung von Unternehmensgewinnen sowie
- die beim Investor anfallende Umsatzsteuer.

Um die Berechnung und den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Effekten der Input-Output-Analyse und dem STEIN-Modul nachzuvollziehen, sind die Definitionen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hilfreich (vgl. Tabelle B 6 im Anhang B.7). Auf dieser rechnerischen Grundlage überführt das Modul den Wert der zusätzlichen Produktion des Primärimpulses über verschiedene Annahmen in die Effekte auf den Staatshaushalt.¹⁰⁷ Tabelle 10 zeigt die Auswirkungen der angestoßenen Investitionen auf die Staatseinnahmen, die durch die positiven Bruttowertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte generiert werden.

Die Einnahmen über die Jahre 2018 bis 2020 belaufen sich auf insgesamt etwa 13,1 Milliarden Euro. Von den ermittelten Staatseinnahmen entfällt durch die positiven Beschäftigungseffekte der größte Teil mit etwa 5,9 Milliarden Euro auf die Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge inklusive des Solidaritätszuschlags. Außerdem unterliegen Sanierungsmaßnahmen dem regulären Mehrwertsteuersatz.¹⁰⁸ Daher werden etwa 4 Milliarden Euro an Staatseinnahmen über die beim Investor anfallende Umsatzsteuer generiert, da von der Gesamtsumme der getätigten Investitionen 19 % (bzw. ab dem 1.7.2020 16 %) an den Staat abgeführt werden. Die Besteuerung von Unternehmensgewinnen beläuft sich auf etwa 1,2 Milliarden Euro. Durch die im Rahmen der Wohneigentumsbildung erfolgten Investitionen entstehen den Unternehmen Gewinne, die ebenfalls besteuert werden. In der Input-Output-Tabelle werden diese als „Nettobetriebsüberschuss“ ermittelt. Dieser wird indirekt besteuert, beispielsweise durch die Körperschaftssteuer oder die Kapitalertragssteuer. Gütersteuern

¹⁰⁶ Für die Berechnungen des STEIN-Moduls wurden als zusätzliche Eingangsdaten Informationen über die Staatseinnahmen (Statistisches Bundesamt 2019g) sowie detaillierte Informationen zu den Steuereinnahmen aus der Fachserie 14.4 des Statistischen Bundesamtes für die betrachteten Jahre genutzt (Statistisches Bundesamt 2020g; Statistisches Bundesamt 2019b).

¹⁰⁷ Im Anhang von (Kuckshinrichs et al. 2009) sowie in (Kuckshinrichs et al. 2010) finden sich ausführliche Darstellungen über den Zusammenhang der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Überführung in das STEIN-Modul.

¹⁰⁸ Vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2020 galt in Deutschland eine niedrigere Mehrwertsteuer. Der reguläre Satz sank von 19 auf 16 Prozent, der ermäßigte von 7 auf 5. Die Bundesregierung verfolgte dabei das Ziel den Konsum zu stärken und der Konjunktur in der Corona-Pandemie neuen Schub zu geben. Für den relevanten Zeitraum der Berechnungen wurde der reduzierte Satz berücksichtigt.

(abzüglich Gütersubventionen¹⁰⁹) erbringen etwa 257 Millionen Euro. Sonstige Produktionsabgaben abzüglich sonstiger Subventionen bilden mit etwa 21 Millionen Euro den geringsten Anteil der durch die im Rahmen der Wohneigentumsbildung erfolgten Investitionen generierten Staatseinnahmen.

Tabelle 10

Auswirkungen der im Rahmen der Wohneigentumsbildung mit dem Baukindergeld erfolgten Investitionen auf die Staatseinnahmen (in Mio. Euro)

	18.09.2018 – 31.12.2018	01.01.2019 – 31.12.2019	01.01.2020 – 31.08.2020	Summe (preisbe- reinigt)
Fördervolumen	840,0	1.858,0	971,0	3.536,7
Einnahmen für die öffentliche Hand	3.284,6	6.817,0	3.518,7	13.129,1
... davon entfallen ... Mio. Euro aufgrund der gestiegenen volkswirtschaftlichen Produktion auf:				
Gütersteuern abzüglich Gütersubventionen	56,6	117,4	61,3	257,1
sonstige Produktionsabgaben abzüglich sonstiger Subventionen	4,3	9,0	4,7	20,5
Lohnsteuer und SV-Beiträge inkl. Solidaritätszuschlag	1.298,0	2.693,3	1.405,3	5.886,4
Besteuerung von Unternehmensgewinnen	260,9	541,6	282,5	1.177,9
beim Investor anfallende Umsatzsteuer	878,1	1.822,7	913,3	3.980,6
Summe Einnahmen durch gestiegene Produktion	2.407,9	4.997,1	2.571,0	9.975,9
... davon entfallen ... Mio. Euro aufgrund des Erwerbsvorgangs auf:				
Grunderwerbsteuer	763,7	1.585,2	827,0	3.061,3
Zusätzliche Grundsteuer	23,0	47,7	24,6	91,9
Summe Einnahmen aus dem Erwerbsvorgang	758,3	1.574,0	820,9	3.153,2

Quelle: Eigene Berechnungen, KfW Kundendaten und Statistisches Bundesamt (Statistisches Bundesamt 2019b; Statistisches Bundesamt 2020g).

Das STEIN-Modell wurde in der Vergangenheit vielfach zur Quantifizierung der Auswirkungen des Fördervolumens und der angestoßenen Investitionen eines Förderprogramms auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates genutzt. In den Jahren 2018 bis 2020 bezog der Staat seine Einnahmen mehrheitlich aus Steuern (etwa 52 %) und Sozialbeiträgen (etwa 37 %). Das STEIN-Modul bildet die gesamten Sozialbeiträge sowie die Steuereinnahmen, die im Zusammenhang mit der Wohneigentumsbildung entstehen, annähernd vollständig ab (Kuckshinrichs et al. 2009). Somit sind etwa 90 % der relevanten Staatseinnahmen im Modul erfasst.

Jedoch sind bei der Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen im Rahmen der Evaluation des Baukindergeldes auch Aspekte von Interesse, die nicht im STEIN-Modell enthalten sind. Das zentrale Motiv bildet die Förderung von Wohneigentum. Durch den Erwerb eines Hauses oder einer Eigentumswohnung entstehen dem Staat auch Einnahmen, die nicht nur die Folge der gestiegenen Nachfrage nach Baudienstleistungen sind, sondern sich aus dem (steuerpflichtigen) Erwerb ableiten. Dies umfasst Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer sowie der Grundsteuer. Beide Einnahmenquellen können nicht über das STEIN-Modell abgebildet werden. Dies ist bei Evaluationen von Förderprogrammen häufig auch nicht bedeutsam, da beispielsweise ausschließlich Umbaumaßnahmen im Bestand gefördert werden.¹¹⁰

¹⁰⁹ Die Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie die verwendete Modellierung erlauben nur eine saldierte Berechnung. Eine separate Ausweisung der Höhe der Steuern und der Subventionen ist nicht möglich. Dieser Einschränkung unterliegen jedoch auch andere Studien auf Basis einer Input-Output-Analysen (Deschermeier et al. 2020; Prognos 2014; Kuckshinrichs et al. 2009).

¹¹⁰ Dies trifft beispielsweise auf die Evaluationen des KfW-Förderprogramms „Altersgerecht Umbauen“ zu (Prognos 2014; Deschermeier et al. 2020).

Grunderwerbsteuerpflichtige Erwerbsvorgänge stellen jedoch Einnahmen für die öffentliche Hand dar; diese resultieren direkt aus der Bezuschussung des Förderprogramms und werden entsprechend näherungsweise geschätzt. Die Grunderwerbsteuer (GrESt) ist eine Steuer, die beim Erwerb eines Grundstücks oder Grundstücksanteils anfällt. 2019 hatten die Einnahmen einen Anteil von 2 % an gesamten Steuereinnahmen (Statistisches Bundesamt 2020g). Dieser hat sich in den vergangenen Jahren leicht erhöht, 2014 waren es lediglich 1,7 %. Die Grunderwerbsteuer wird auf Grundlage des Grunderwerbsteuergesetzes erhoben und ist eine Ländersteuer. Je nach Bundesland beträgt der Steuersatz zwischen 3,5 % (Bayern und Sachsen) und 6,5 % (Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Brandenburg und Thüringen) der Bemessungsgrundlage. Das Gesetz spricht sich hier sehr allgemein aus, so legt § 8 Nr. 1 GrEStG fest, dass sich die Grunderwerbsteuer nach dem Wert der Gegenleistung bemisst. Zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer wird im Regelfall der beurkundete Kaufpreis herangezogen, der beim Kauf von Grundstücken, Gebäuden und Eigentumswohnung durch den Abschluss eines Kaufvertrages festgestellt wird.¹¹¹

Zur Quantifizierung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer mussten zunächst die erforderlichen Merkmale aus der Befragung auf die Grundgesamtheit der Fördermittelempfänger hochgerechnet werden. Das Vorgehen entspricht dem zur Ermittlung des Investitionsvolumens, das aus der Wohneigentumsbildung resultiert (s. oben). Insgesamt wurden durch die Grunderwerbsteuer etwa 3,1 Milliarden Euro Einnahmen für die öffentliche Hand generiert (vgl. Tabelle 10).

Gleichzeitig entstehen bei neu errichteten Immobilien den Gemeinden zusätzliche Einnahmen aus der Grundsteuer. Die Grundsteuer ist eine Gemeindesteuer auf das Eigentum, aber auch auf Erbbaurechte an Grundstücken und deren Bebauung (Substanzsteuer). Gesetzliche Grundlage der Grundsteuer ist das Grundsteuergesetz (GrStG). Auf den von der Finanzbehörde festgestellten Einheitswert wird nach Feststellung des Grundsteuer-Messbetrags ein je Gemeinde individueller Hebesatz angewendet. Durch Anwendung verschiedener Hebesätze fällt die Grundsteuerbelastung trotz gleicher Einheitswerte in verschiedenen Gemeinden unterschiedlich hoch aus.

Die Grundsteuer ist im Rahmen dieser Evaluationsstudie jedoch nur bei neuen Häusern oder Eigentumswohnungen relevant, denn bei Bestandsobjekten fiel die Steuer bereits in der Vergangenheit an. Sie wurde vom Vorbesitzer entrichtet, es handelt sich also nicht um neue bzw. zusätzliche Einnahmen durch den Erwerb.¹¹² Außerdem wird die Grundsteuer auch in den Folgejahren fällig, jedoch betrachten die Auswertungen im Rahmen der Input-Output-Analyse sowie das STEIN-Modell in diesem Kapitel lediglich kurzfristige Auswirkungen von bis zu einem Jahr, weswegen von einer Betrachtung des Barwertes zukünftiger Einnahmen abgesehen wird. Insgesamt resultieren Einnahmen von etwa 92 Millionen Euro aus der Grundsteuer.

Zusammenfassend entstehen somit über den Evaluationszeitraum etwa 13,1 Milliarden Euro Einnahmen für die öffentliche Hand. Der fiskalischen Entlastung steht ein Fördervolumen von etwa 3,5 Milliarden Euro für den Evaluationszeitraum (nicht Gesamtbudget) gegenüber, die generierten Staatseinnahmen übersteigen somit die vom Bund eingesetzten Mittel. Da sich die hier aufgeführten Steuerarten jedoch nach Gebietskörperschaften unterscheiden, fallen nicht alle Steuereinnahmen dem Bund, sondern je nach Steuerart auch den Ländern oder Gemeinden zu. Ein Euro angestoßene Investition generiert etwa 60 Cent Staatseinnahmen (=13.129,1 / 22.055,1). Ein Euro Förderung generiert etwa 3,71 Euro Staatseinnahmen. Darüber hinaus ist es denkbar, dass der Staatshaushalt zusätzlich durch geringere Transferleistungen, beispielsweise durch vermiedene Arbeitslosigkeit, weiter entlastet werden kann (Kuckshinrichs et al. 2009).¹¹³ Jedoch gibt es in vielen Regionen einen Handwerkerangel, zusätzliche Beschäftigungseffekte können daher in der Praxis unter Umständen nicht oder lediglich teilweise erzielt werden. Ebenfalls ist bei diesem Ergebnis, wie bei allen Ergebnissen aus den

¹¹¹ Ausnahmen sind im § 3 des Grunderwerbsteuergesetzes (GrEStG) geregelt. Ausnahmetatbestände können jedoch nicht auf Basis der Informationen aus der Befragung identifiziert werden. Entsprechend bilden die ermittelten Ergebnisse eine Obergrenze dar.

¹¹² Entsprechend sind die Ergebnisse in Tabelle 10 als „zusätzliche Grundsteuer“ gekennzeichnet, um die Fokussierung auf neue Häuser und Eigentumswohnungen zu verdeutlichen.

¹¹³ Analog zu früheren Evaluation (Deschermeier et al. 2020; Prognos 2014) wird von Berechnungen über die Verteilung der Beschäftigungseffekte zwischen Neueinstellungen oder Überstunden aufgrund fehlender Informationen in der vorliegenden Studie abgesehen.

Schritten 2 und 3, die Tatsache zu berücksichtigen, dass in den Berechnungen nicht zwischen kausalen Effekten des Förderprogramms und Effekten sowieso durchgeführter Baumaßnahmen bzw. Erwerbsvorgängen differenziert werden kann. Entsprechend sind in diesen Ergebnissen auch Haushalte bzw. deren Investitionen enthalten, die auch ohne Förderung Wohneigentum erworben hätten (vgl. Kapitel 3.3). Die Ergebnisse bilden somit eine Obergrenze ab.

Weitere Impact-Aspekte des Förderprogramms

Über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen hinaus lassen sich weitere Impact-Effekte der Förderung identifizieren, die im Folgenden skizziert werden.

Sickereffekte und Umzugsketten

Der Erwerb von Wohneigentum durch Familien löst sogenannte Sickereffekte und Umzugsketten aus. Denn die Baukindergeldhaushalte machen anderswo eine meist günstigere Wohnung frei, wodurch eine Kette von Folgeumzügen ausgelöst werden kann. Deren Länge und Reichweite werden kontrovers diskutiert. Ebenso ist es wohnungspolitisch von Interesse, ob die Umzugsketten aufwärtsgerichtet sind, sich die ausgelösten Folgeumzüge also segmentübergreifend ereignen und somit durch den Bezug einer teuren Wohnung eine günstigere Wohnung frei wird. Hierzu verschafft eine Metastudie einen Überblick über fünf empirische Sickerstudien (Braun 2020b).

Die Studie zeigt, dass sich Sickerhaushalte meist bei der Größe und Qualität der Wohnung verbessern. Allerdings wirken sich Preissteigerungen bei den freigewordenen Wohnungen negativ auf die Länge der Kette aus. Dadurch werden aufwärtsgerichtete Sickerbewegungen gebremst. Eine Erkenntnis der Metastudie ist, dass Neubaubezieher besonders viele Folgeumzüge auslösen. Insgesamt 35 % der Baukindergeldhaushalte erwerben eine neugebaute Immobilie und lösen somit diese besonders effektiven Umzugsketten aus (vgl. Tabelle 6 in Kapitel 3.3). Jedoch entfaltet sich die Wirkung regional unterschiedlich. Denn entscheidend für die Länge und Reichweite der Umzugsketten ist insbesondere das Zuwanderungsgeschehen. So zeigt es sich, dass die Ketten umso schneller abreißen, je größer die Zuwanderung im lokalen Wohnungsmarkt ist. Außerdem verlieren die Umzugsketten in angespannten Wohnungsmärkten tendenziell an Länge und Reichweite (BBSR 2020b).

Einfamilienhäuser bewirken im Vergleich zu Eigentumswohnungen tendenziell eine größere Versorgungswirkung, die weiter in preisgünstigere Wohnungsmarktsegmente reicht (BBSR 2020b). Dies trifft für 86 % (Neubau und Bestand) der Fördermittelempfänger zu (vgl. Tabelle 6 in Kapitel 3.3). 8 % der Baukindergeldhaushalte haben im erworbenen Objekt zuvor zur Miete gewohnt. In diesen Fällen werden entsprechend keine Sickereffekte ausgelöst. Vor diesem Hintergrund trägt das Baukindergeld grundsätzlich zur Entstehung längerer und tendenziell aufwärtsgerichteten Umzugsketten bei. Im Rahmen der Förderung wurden bei der überwiegenden Mehrheit (88 %) Mietobjekte frei – darunter mit einem Anteil von drei Vierteln Mietwohnungen. Dies kann als positiver Nebeneffekt der Förderung angesehen werden. Dennoch erscheint es durch die heterogene Situation der verschiedenen lokalen Wohnungsmärkte in Deutschland in Kombination mit den skizzierten Einschränkungen der Länge und Reichweite der Ketten sinnvoll, nicht nur eine bestimmte Art Neubauwohnung (hier Wohneigentum) zu fördern, sondern wohnungspolitische Anstrengungen breit auf Sozialwohnungen, freifinanzierte Mietwohnungen sowie auf das Eigentum zu streuen (Braun 2020b) und so möglichst lange und segmentübergreifende Umzugsketten auszulösen.

Mitnahmeeffekte und Fehlallokationen

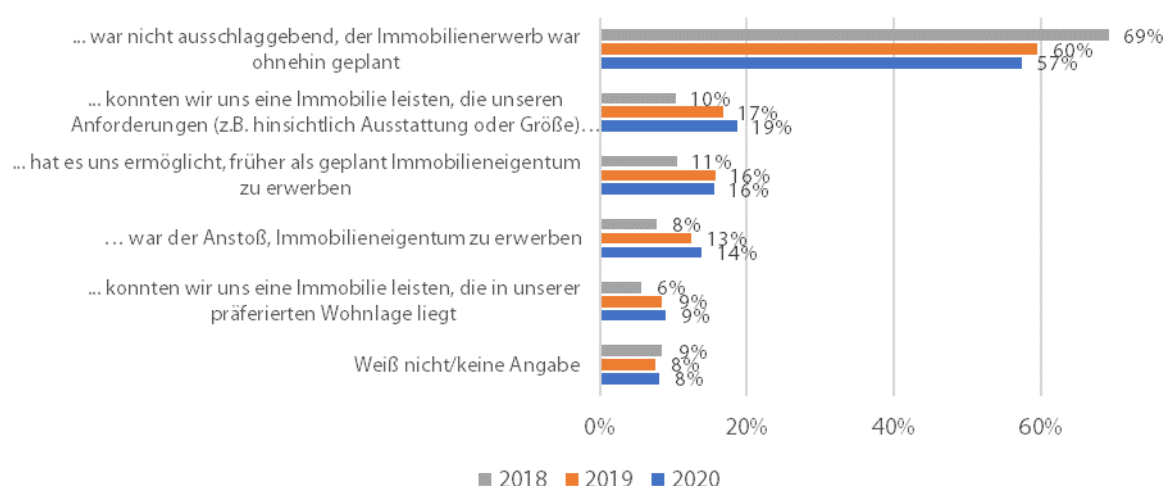
Das Baukindergeld geriet in der medialen Berichterstattung sowie der einschlägigen Literatur (z. B. Michelsen et al. 2018) bereits früh in die Kritik. Ein zentraler Vorwurf leitet sich aus den Erfahrungen mit der 2006 abgeschafften Eigenheimzulage ab: sogenannte Mitnahmeeffekte. Denn eine große Befürchtung lautet, dass auch bei Baumaßnahmen bzw. Erwerbsvorgängen, die sowieso durchgeführt wurden, die Förderung in Anspruch genommen wird. Insbesondere war dies der Fall, da das Baukindergeld im Jahr 2018 noch rückwirkend beantragt werden konnte, als Bauprojekte möglicherweise bereits gestartet oder gar beendet und Erwerbsvorgänge schon abgeschlossen waren. Die Befragungsergebnisse bestätigen dies in gewissem Umfang, denn

knapp 70 % der Teilnehmer gaben für das Jahr 2018 an, dass das Baukindergeld nicht für die Wohneigentumsbildung ausschlaggebend war (vgl. Abbildung 61). Dieser Effekt ist in den Folgejahren zwar schwächer ausgeprägt, jedoch geben sowohl 2019 (60 %) als auch 2020 (57 %) jeweils mehr als die Hälfte der Haushalte dies an. Andererseits ermöglicht das Baukindergeld Familien den Eigentumserwerb früher realisieren zu können, jedoch ist dieser Effekt wesentlich kleiner.

Ein weiteres Bedenken sind Fehlallokationen. So wird befürchtet, dass die Förderung in Ballungsgebieten vor allem die knappen Baulandgrundstücke weiter verteuern und sich damit letztlich eher als positiv für Grundstückseigentümer und Projektentwickler erweist, als für Familien. In weniger angespannten Regionen würde dagegen nicht erforderlicher Neubau angeregt, denn in vielen Landkreisen werden bereits heute mehr Einfamilienhäuser gebaut als tatsächlich benötigt werden. Die Daten der Baukindergeldhaushalte zeigen aber, dass es sich bei 66 % der erworbenen Immobilien in ländlichen und verdichteten Regionen um ein gebrauchtes Haus handelt (vgl. Kapitel 3.3.). In schrumpfenden und überdurchschnittlich schrumpfenden Regionen liegt dieser Anteil bei 69 %. Eine hohe Neubauquote in diesen Regionen würde auf eine Fehlallokation hinweisen. Stattdessen werden hier vermehrt verfügbare, gebrauchte Immobilien erworben. Gebrauchte Immobilien werden häufig modernisiert, bei Objekten mit Baujahr vor 1978 wurde jedes zweite Objekt umfassend modernisiert. Damit wird vorhandener Wohnraum nicht nur effizient genutzt und graue Energie minimiert, sondern zusätzlich der Energiebedarf im gebrauchten Gebäudebestand reduziert. In den Zentren sowie in deren Umland ist die Neubauquote höher – hier ist das Angebot an verfügbarem Wohnraum in der Regel knapper, so dass das Baukindergeld in diesen Regionen zu einem Ausbau des Wohnraumangebots beiträgt.

Abbildung 61

Auswirkung des Baukindergeldes auf die Bau- bzw. Kaufentscheidung differenziert nach Förderjahrgängen



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 40.288). Mehrfachnennungen möglich. Eigene Berechnungen.

Das Ausmaß des befürchteten Preiseffekts durch das Baukindergeld wurde bisher empirisch nicht untersucht. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass es einerseits überschaubar ist und andererseits nicht nur durch das Baukindergeld hervorgerufen wird, da auch bei der Förderung von Mietwohnungen bei anhaltender Wohnraumknappheit preistreibende Effekte erwartbar sind (Braun 2020a).

In gewissem Umfang lassen sich Mitnahmeeffekte und Fehlallokationen nicht vermeiden. So würde beispielsweise eine niedrigere Einkommensgrenze dazu führen, dass für vielen Familien in teureren Ballungsgebieten das zur Verfügung stehende Eigenkapital nicht mehr für den Eigentumserwerb ausreichen würde. Das Baukindergeld würde dann eine stärkere Lenkungswirkung in den günstigeren ländlichen und meist schrumpfenden Raum entfalten, während im Umland der Kernstädte das Wohnraumangebot nicht weiter ausgebaut werden würde.

Regionale und regionstypische Effekte

Im Zuge der Untersuchung von Programmrelevanz und -effektivität wurde bereits deutlich, dass das Baukindergeld in den einzelnen Bundesländern und Regionstypen aufgrund des Verhältnisses zwischen Einkommens- und Immobilienkaufpreisniveau im Zusammenhang mit den gesetzten Einkommensschwellen des Programms unterschiedlich stark in Anspruch genommen wird. An dieser Stelle werden die regionalen und regionstypischen Effekte des Programms zusammengefasst.

- **Lenkungswirkung:** Von der Förderung geht eine Lenkungswirkung in den preisgünstigen, ländlichen Raum aus. Dort werden vorhandene Immobilien effizient genutzt und teilweise aufgewertet bzw. modernisiert. Dadurch ist eine Belebung des ländlichen Raums prinzipiell möglich, allerdings dürften die Mengeneffekte im betrachteten Förderzeitraum nicht ausreichen, um diesen Effekt vor Ort tatsächlich zu spüren. Vielmehr bleibt abzuwarten, ob die Familien dauerhaft im ländlichen Raum wohnen werden und insbesondere ggf. andere junge Familien motivieren, ihren Wohnsitz ebenfalls außerhalb der Kernstädte und deren Umland zu wählen.
- **Ausweitung des Wohnraumangebots im Umland:** Eine Teilgruppe der Baukindergeldempfänger (Gruppe 2 der Nutzertypisierung, vgl. Kapitel 3.3) baute überwiegend im Umland neu. Diese jungen Familien wohnten zuvor besonders häufig in den Kernstädten oder bereits im Umland. Die im Rahmen der Förderung neu erbauten Häuser tragen zu einer Ausweitung des Wohnraumangebots im Umland bei.
- **Entlastung angespannter Wohnungsmärkte:** Im Zuge der Wohneigentumsbildung wandert ein erheblicher Teil der Baukindergeldempfänger aus den Kernstädten ab. Gleichzeitig ziehen kaum Haushalte aus niedrigeren Verdichtungssebenen in die Kernstädte (vgl. Tabelle 5). Durch das negative Wanderungssaldo wird Mietraum in den Kernstädten, in denen der Wohnungsmarkt besonders angespannt ist, verfügbar. Wie auch bei der Lenkungswirkung in den ländlichen Raum ist jedoch nicht davon auszugehen, dass dieser Effekt auf dem angespannten Wohnungsmarkt angesichts der Zahl der Baukindergeldempfänger spürbar ist. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass ein Kausaleffekt des Baukindergeldes angesichts der Vielfalt treibender Einflussfaktoren auf dem Wohnungsmarkt schwer zu identifizieren ist.
- **Wie stark der Entlastungseffekt angespannter Wohnungsmärkte ist, hängt zudem von der Kaufpreisdifferenz zwischen Kernstadt und Umland sowie dem Einkommensniveau ab.** Der Effekt ist besonders deutlich im Umland von Berlin oder Hamburg zu sehen. Für die Kernstädte im Süden und Süd-Westen fällt die Entlastung jedoch niedriger aus, da Haushalte mit einem Einkommen unter den gesetzten Schwellenwerten die Eigentumsbildung finanziell seltener darstellen können (vgl. Kapitel 3.2). Im Umland von München beispielsweise wird das Baukindergeld trotz zusätzlicher Förderung in Bayern seltener beansprucht. Ein Mangel an verfügbaren Baugrundstücken und Immobilien wird ebenfalls ursächlich sein.

3.5 Nachhaltigkeit der Förderung

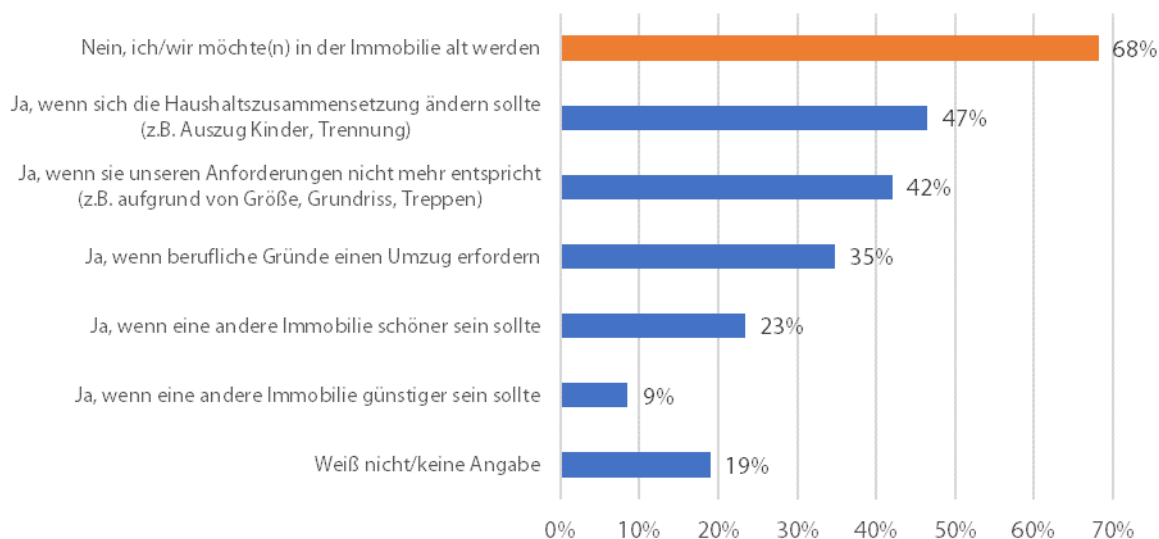
Der Impact der im Rahmen des Baukindergeldes geförderten Eigentumsbildung soll an dieser Stelle nicht nur für den Status Quo, sondern auch hinsichtlich eines länger gefassten Zeithorizonts evaluiert werden. Dies geschieht nachfolgend anhand von drei Dimensionen: aus der Perspektive der Bewohner, aus gesellschaftlicher sowie aus ökologischer Perspektive. Ebenso wird untersucht, welche Wirkung mit dem Auslaufen der Förderung zu erwarten ist.

Nachhaltigkeit aus Bewohnerperspektive

Aus der Perspektive der Bewohner wurde im Rahmen der Befragung deutlich, dass die Mehrheit anstrebt, die Immobilie langfristig zu bewohnen und darin „alt zu werden“ (vgl. Abbildung 62). 68 % der Familien kann sich einen Auszug aus Ihrer Immobilie in den kommenden 10 Jahren nicht vorstellen. Unter denjenigen, die sich einen Auszug prinzipiell vorstellen können, wäre eine veränderte Haushaltszusammensetzung, z. B. bei einem Auszug der Kinder oder einer Trennung, der wahrscheinlichste Grund für einen Auszug (47 %). Für 42 % kommt ein Auszug in Frage, wenn die Immobilie den Anforderungen der Familie, z. B. aufgrund der Größe oder der fehlenden Barrierefreiheit, nicht mehr entspricht.

Abbildung 62

Ist ein Auszug aus der Immobilie in den kommenden 10 Jahren vorstellbar?



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 39.278). Mehrfachnennungen (Ja, ...) möglich. Eigene Berechnungen.

Die Veränderung externer Rahmenbedingungen, z. B. der Haushaltsstruktur, des Einkommens während der Finanzierungsphase, Finanzierungsbedingungen und makroökonomische Entwicklungen, könnte dazu führen, dass die Immobilie den Anforderungen der Familie nicht mehr entspricht oder die Finanzierung erschwert wird. Dieses Risiko besteht jedoch bei jeder Eigentumsbildung. Das niedrige Durchschnittsalter der Zuschussempfänger sowie die Tatsache, dass in vielen Haushalten kleine Kinder leben, lässt eine langfristige Nutzung der Immobilie erwarten. In diesem Sinne bleiben die positiven Programmwirkungen aus der Perspektive der Bewohner auch mittel- und langfristig erhalten.

Das Baualter und ggf. vorgenommene Modernisierungen sind darüber hinaus relevante Indikatoren für die noch zu erwartende Nutzungsdauer der Immobilien. Dazu zeigte die Auswertung, dass der Anteil der Neubauten an der Gesamtzahl der erworbenen Wohnungen bei ca. 15 % und innerhalb der Gruppe der Häuser bei 35 % liegt (vgl. oben). Darüber hinaus werden Bestandsbauten von Baukindergeldempfängern sehr häufig umfassend modernisiert, sodass auch diese Immobilien weiterhin langfristig genutzt werden können.

Ein Auslaufen der Förderung wirkt sich auf diejenigen Haushalte, die bereits mit Hilfe des Baukindergelds Eigentum gebildet haben, nicht mehr aus. Zum Zeitpunkt der Evaluation kann der Effekt der Förderung auf die Wohneigentumsquote aufgrund der verfügbaren Datenlage noch nicht untersucht werden. Der Vergleich mit der Anzahl an Familien, die im Mikrozensus ins Eigentum zog, zeigte, dass die Inanspruchnahme des Baukindergeldes hoch ausfiel. Jedoch wurde im Rahmen der Befragung auch deutlich, dass das Baukindergeld hauptsächlich als stabilisierender Faktor in Bezug auf die finanzielle Leistbarkeit für diejenigen Haushalte wirkt, die in jedem Fall Wohneigentum erwerben. In diesem Sinne ist kein großer Knick bei der Wohneigentumsbildung zu erwarten, wenn die Förderung ausläuft. Inwieweit Familien Eigentum bilden, wird auch dann vielmehr von der Preisentwicklung bzw. insbesondere der Erschwinglichkeit der Eigentumsbildung abhängen.

Gesellschaftliche Perspektive

Von gesellschaftlicher Relevanz ist die Frage, wie sich der Immobilienerwerb oder Bau in seiner Gesamtheit langfristig auswirkt. So ist der quantitative Bestand an Wohnraum aus gesellschaftlicher Perspektive relevant, da sich die Zahl der Haushalte mittelfristig erhöht und die Nachfrage nach Wohnraum – auch aufgrund von veränderten Präferenzen – wächst (vgl. Kapitel 2.1.). Dies trifft jedoch nicht auf alle Regionen in Deutschland zu. Ein Unsicherheitsfaktor besteht hinsichtlich der Nachfrage nach Wohnraum in schrumpfenden Regionen:

Prognosen zufolge wird die Bevölkerung insbesondere in schrumpfenden und stark schrumpfenden ländlichen Regionen weiter stark zurückgehen (vgl. Kapitel 3.2). Eine Konsequenz wäre ein Anstieg der Leerstandsquote mit einhergehenden negativen Effekten wie ausbleibenden Modernisierungen und sich selbst verstärkenden Abwanderungen. Daher ist es erwähnenswert, dass genau in diesen Regionen besonders mit umfassenden Modernisierungen in den Bestand investiert wurde, die entsprechenden Regionen werden also vielmehr demografisch stabilisiert. Demzufolge kann die Förderung in dieser Hinsicht als nachhaltig angesehen werden.

Ebenfalls von gesellschaftlicher, aber auch individueller Relevanz ist das Ausmaß der Wohnkostenbelastung sowie die Armutsgefährdung. Altersarmut wird aufgrund eines sinkenden Rentenniveaus vermehrt als gesellschaftliches Problem in den Fokus rücken. Wohneigentum kann vor einer hohen Wohnkostenbelastung im Alter schützen. Auf gesellschaftlicher Ebene kann dadurch eine steigende Belastung des Sozialversicherungssystems durch einen geringeren Bedarf an Grundsicherung im Alter abgeschwächt werden (vgl. Kapitel 2.2).

Da Wohneigentum innerhalb der Familie häufig vererbt wird, wirkt sich der positive Effekt von Wohneigentum langfristig auf den Vermögensaufbau und die Alterssicherung im Allgemeinen aus. Dies hängt jedoch abermals von der Nachfrage nach Wohnraum ab: sinkt die Nachfrage nach Wohnraum beispielsweise in schrumpfenden Regionen im Zuge des demografischen Wandels, sind Leerstände und ein Wertverlust der Immobilie wahrscheinlicher. Eine solche Entwicklung würde den langfristigen Effekt von Wohneigentum auf die Altersvorsorge gefährden (Michelsen et al. 2018). Inwiefern und insbesondere in welchem Ausmaß das Szenario zutrifft, ist zum jetzigen Zeitpunkt schwer abzuschätzen und wird auch davon abhängen, wie sich die Coronapandemie und Digitalisierung langfristig auf die Arbeitswelt auswirkt (vgl. dazu den Ausblick in Kapitel 4.1).

Ökologische Perspektive

Mit Wohneigentum, insbesondere in ländlichen Regionen, geht ein erhöhter Flächenverbrauch einher. Durch den hohen Anteil an Eigentumsbildung in ländlichen Regionen könnte nicht nur insgesamt die Pro-Kopf-Wohnfläche im bundesweiten Durchschnitt weiter ansteigen, mit dem zunehmenden Wohnflächenverbrauch nimmt ebenfalls der Energie- und Ressourcenverbrauch zu (Kenkmann et al. 2019).

Die Evaluation bestätigt den Einfluss des Wohnortes und des Gebäudetyps auf die Höhe der durchschnittlichen Wohnfläche und die Grundstücksgröße: Baukindergeldempfänger bewohnen überwiegend Häuser abseits der Kernstädte. Die Wohnflächen liegen zwar höher als der Durchschnitt für alle Haushalte (Mieter und Eigentümer) in Deutschland. Allerdings ist dies kein Effekt, der speziell dem Baukindergeld zugeschrieben werden kann: die Wohnfläche der Baukindergeldempfänger ist im Durchschnitt nicht höher als die Wohnfläche von Familien, die ohne Baukindergeld Wohneigentum bildeten (vgl. Kapitel 3.3.). Vielmehr sind die Unterschiede darauf zurückzuführen, dass sowohl Eigentümer als auch Bewohner von Einfamilienhäusern überdurchschnittlich hohe Wohnflächen aufweisen. Ebenfalls lässt sich die Tatsache, dass Baukindergeldempfänger über größere Grundstücke verfügen, nicht auf einen überproportionalen Bedarf nach Fläche zurückführen. Stattdessen liegt dies daran, dass Baukindergeldempfänger vermehrt in weniger verdichteten Regionen, in denen Grundstücke großzügiger als in den Kernstädten sowie deren Umland sind, Wohneigentum bilden.

Jedoch werden in Diskussionen rund um den Wohnflächenverbrauch häufig Lock-in-Effekte und der Remanenzeffekt thematisiert (Deschermeier und Henger 2015, 2020). Der Lock-in-Effekt im Eigentum beschreibt die Situation, in der Haushalte aufgrund von hohen Transaktionskosten nach einer Änderung der Haushaltszusammensetzung und einem veränderten Wohnflächenbedarf keinen großen Anreiz haben, aus ihrer Immobilie auszuziehen. Der Remanenzeffekt beschreibt die allgemeine Beobachtung, dass ältere Familien(-mitglieder) in ihren Häusern oder Wohnungen wohnen bleiben, wenn Kinder bzw. Partner ausgezogen oder verstorben sind. Dieser Effekt ist im selbstgenutzten Eigentum besonders stark, da Eigentümer nach dem Eigentumserwerb nur noch sehr selten umziehen. Ein Umzug in eine andere bzw. kleinere Wohnung lohnt sich finanziell häufig nicht. Zudem ist dies von der Mehrheit der Bewohner auch nicht beabsichtigt, da sie in der gekauften Immobilie alt werden möchte (s.o.) und sie einen emotionalen Wert (Erinnerungen) darstellt. In dem Moment, in dem die Kinder der Baukindergeldempfänger ausziehen, bewohnen deren Eltern hohe Pro-Kopf-

Wohnflächen und haben wenig Anreiz, ihre Wohnfläche zugunsten neuer Familien, die Wohnraum suchen, aufzugeben.

Beide Effekte lassen sich nicht direkt auf das Baukindergeld zurückzuführen. Die Eigentumsbildung und der Umstand, dass mit dem Baukindergeld überwiegend Einfamilienhäuser erworben werden, könnte jedoch zu deren Verstetigung beitragen. In Bezug auf den Ressourcenverbrauch wurde zudem zwar deutlich, dass Bestandsimmobilien etwa zwei Drittel aller im Rahmen des Baukindergeldes erworbenen Immobilien ausmachen. Der Erwerb einer gebrauchten Immobilie ist nachhaltig im Hinblick auf die Bodennutzung und dem Minimieren von grauer Energie im Wohngebäudesektor. Die häufig stattfindende Modernisierung von Gebäuden mit älterem Baujahr unterstützt zudem die Klimaziele der Bundesregierung, indem der Energiebedarf im gebrauchten Gebäudebestand reduziert wird. Jedoch sind Häuser im Hinblick auf den Energie- und Ressourcenverbrauch bei identischem energetischem Standard weniger effizient als Wohnungen, was den positiven Einfluss auf den Ressourcenverbrauch schmälert.

3.6 Zusammenfassung

Relevanz

Das Baukindergeld wurde von rund 175.000 Familien – ca. 2,1 % aller Familien mit minderjährigen Kindern in Deutschland – im Zeitraum zwischen 2018 und August 2020 in Anspruch genommen. Nach Berechnungen auf Grundlage der Mikrozensus Zusatzerhebung „Wohnen in Deutschland“ sind zuvor nur 0,5 % der Familien jährlich ins Eigentum gezogen. Das Programm wird demnach stark in Anspruch genommen und zeigt dessen Relevanz.

Angesichts des Programmziels, die Finanzierungsbelastung nach dem Immobilienerwerb zu senken, ist die Förderung bedarfsgerecht ausgestaltet. Die Förderung ist niederschwellig, da keine besonderen Anforderungen an die Immobilie erfüllt werden müssen und der Antrag online im KfW-Zuschussportal eingereicht werden kann. Ein Beratungsgespräch ist für den Erhalt des Zuschusses nicht nötig. Das Baukindergeld kann nicht als Eigenkapitalersatz herangezogen werden (da kein Rechtsanspruch besteht) und darf erst nach dem Einzug in die neue Immobilie beantragt werden. Somit wirkt das Baukindergeld als stabilisierender Faktor in Bezug auf die finanzielle Leistbarkeit für diejenigen Familien, die in jedem Fall Wohneigentum erwerben. Gleichzeitig trägt die Ausgestaltung der Förderung dazu bei, dass die Gefahr einer finanziellen Überforderung bei einer Veränderung der Rahmenbedingungen (Einkommensreduktion und Finanzierungsbedingungen) verringert wird. Es adressiert jedoch nicht die Schwierigkeit vieler Haushalte, ein ausreichend hohes Eigenkapital für die gestiegenen Erwerbsnebenkosten aufzubringen.

Die Neutralität der Förderung hinsichtlich Gebäudetyp, Energieeffizienz, Baujahr, Größe und Standort ist einerseits sinnvoll, um eine möglichst große Bandbreite und hohe Zahl an Familien zu erreichen. Andererseits wurde deutlich, dass das Baukindergeld nicht in jedem Bundesland bzw. Regionstyp die gleiche Bedeutsamkeit aufweist. Die Inanspruchnahme der Förderung ist unabhängig von der Wohneigentumsquote auf Länderebene: In Regionen mit einem hohen Kaufpreisniveau wie in Oberbayern oder den Regionen im Süd-Westen Deutschlands ist die Wohneigentumsquote durchschnittlich bis hoch, während die Inanspruchnahme der Förderung im Vergleich niedrig ausfällt. Hier lässt sich mit dem Baukindergeld eine geringere Entlastung erzielen. Zudem wird für die Eigentumsbildung in Regionen mit einem hohen Kaufpreisniveau ein Einkommen benötigt, welches die Einkommensgrenzen der Förderung überschreitet. Die hohe Nachfrage nach Immobilien im Vergleich zum knappen Angebot im Süden und Süd-Westen trägt zu der niedrigen Inanspruchnahme weiter bei. In den ostdeutschen Flächenländern hingegen sind die Kaufpreise für Häuser und Einkommen im bundesweiten Vergleich niedriger. Mit dem Baukindergeld lässt sich eine höhere Entlastung beim Kauf erzielen und die Einkommensgrenzen des Baukindergeldes liegen im Verhältnis zum Einkommensniveau höher.

Effektivität

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass mit dem Baukindergeld häufig Familien mit mehr als einem Kind sowie Familien mit jüngeren Kindern erreicht werden. Zuschussnehmer sind im Vergleich zur repräsentativen Statistik etwas jünger und befinden sich häufiger noch in der Expansionsphase. Dies spricht dafür, dass einige Familien aufgrund der Unterstützung in der Finanzierungsphase früher Wohneigentum bilden konnten.

Auffällig bei der Einkommensverteilung der Familien ist, dass überwiegend Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen unter den Zuschussnehmern vertreten sind. Die mit der Kinderzahl ansteigende Einkommensgrenze wird bei weitem nicht ausgeschöpft. Stattdessen sinkt das durchschnittliche Einkommen der Zuschussnehmer sogar mit zunehmender Kinderzahl. Die im Vergleich zur repräsentativen Statistik niedrigeren Einkommen lassen sich einerseits auf die regionale Verteilung der Baukindergeldempfänger (höhere Inanspruchnahme in Regionen mit niedrigem Lohnniveau) zurückführen. Andererseits wirkt sich die Tatsache, dass häufig kleine Kinder im Haushalt leben und das Haushaltseinkommen zumindest temporär aufgrund von Elternzeit und Kinderbetreuung niedriger ausfällt, auf das Einkommensniveau aus.

Auch wenn das Einkommensniveau der Baukindergeldempfänger im Durchschnitt deutlich unter dem gesetzten Schwellenwert liegt, ist dessen Höhe sinnvoll. Denn gemessen an der Zahl der Haushalte mit minderjährigen Kindern wird Wohneigentum mit dem Baukindergeld überproportional im Umland, in Regionen mit Verdichtungsansätzen und in ländlichen Regionen – d.h. insgesamt in den weniger dicht besiedelten Regionen – gebildet. Baukindergeldhaushalte sind zudem schon jetzt in Regionen mit einem hohen Kaufpreisniveau seltener vertreten. Ein Herabsetzen der Schwelle würde eine stärkere Lenkungswirkung in den ländlichen Raum bedeuten.

Ein weiteres zentrales Ergebnis der Evaluation ist, dass viele Familien zwar Wohneigentum in weniger dicht besiedelten Gebieten bilden, jedoch insbesondere hier mit einem Anteil von 66 % überwiegend in gebrauchte Häuser ziehen. In schrumpfenden und überdurchschnittlich schrumpfenden Regionen liegt der Anteil an gebrauchten Häusern sogar noch höher. Dadurch wird Leerstand in ländlichen und schrumpfenden Gebieten zumindest kurz- und mittelfristig verringert, anstelle diesen durch Neubauaktivität zu vergrößern. Großstädtische Ballungsräume können somit teilweise entlastet werden.

Die Befragung zeigte, dass mit Ausnahme der Zuschüsse in Bayern (bayerisches Baukindergeld Plus und Eigenheimzulage) neben dem Baukindergeld nur selten länderspezifische Programme in Anspruch genommen werden. Ein Grund: die Einkommensgrenzen anderer länderspezifischer Programme im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung sind häufig niedriger als die des Baukindergelds und die Programme setzen zudem oftmals eine Beratung voraus. Damit fokussieren sie stärker die Zielgruppe der Schwellenhaushalte. Die zusätzliche Unterstützung von einkommensschwachen Familien durch solche Programme ist sinnvoll. Die vorgeschriebene Beratung während der Antragstellung für einige Programme senkt zudem das Ausfallrisiko. Insgesamt weisen die Ergebnisse darauf hin, dass das Baukindergeld mit seiner niedrigschwelligen Ausgestaltung Familien mit dem Wunsch, Wohneigentum zu bilden, besonders gut erreicht.

Baukindergeldhaushalte unterscheiden sich bei der Finanzierung von Familien ohne Baukindergeld. Hier zeigt sich der Einfluss der niedrigen und mittleren Einkommen der Baukindergeldhaushalte. Für den Eigentumserwerb geben sie im Mittel das 9,4-Fache ihres Haushaltsnettoeinkommens aus. Dieser Faktor liegt höher als bei ersterwerbenden Familien mit Kindern in der Kantar/BBSR-Studie. Darüber hinaus sparen Baukindergeldhaushalte mit durchschnittlich 8,6 Jahren nicht nur länger, sondern mit durchschnittlich 590 Euro auch niedrigere Beträge an. Ebenso liegt die Finanzierungsbelastung trotz Baukindergeld mit einem Mittelwert von 30 % vergleichsweise hoch. Gleichzeitig setzen Baukindergeldempfänger im Mittel nur 19 % der Gesamtkosten inklusive Erwerbsnebenkosten an Eigenkapital ein – auch dieser Wert liegt niedriger als bei Familien ohne Baukindergeld.

Werden Familien mit einer Kreditbelastung von mindestens 30 % als Schwellenhaushalte definiert, ist etwa jeder dritte Baukindergeldhaushalt ein Schwellenhaushalt. Ein Anteil von 21 % der Baukindergeldhaushalte konnte mit der Förderung Eigentum bilden, ohne den Schwellenwert von 30 % Kreditbelastung zu überschreiten. Ebenso wie die Einkommensverteilung sprechen die Finanzierungsstrukturen dafür, dass die Förderung

die anvisierte Zielgruppe von Familien mit niedrigen bis mittleren Einkommen, darunter auch Schwellen Haushalte, gut erreicht.

Die Evaluation zeigt darüber hinaus, dass das Baukindergeld überwiegend temporäre Zugangsschwierigkeiten insbesondere für Familien mit niedrigen Einkommen abbaut. Sie profitieren durch die Möglichkeit, früher Wohneigentum aufgrund einer höheren finanziellen Sicherheit zu erwerben. In diesem Sinne zeigen auch die Befragungsergebnisse, dass sich die Förderung besonders für Familien mit niedrigen Einkommen auf die Bau- bzw. Kaufentscheidung auswirkt. Für Familien mit mittleren Einkommen geht es weniger darum, überhaupt oder früher Wohneigentum zu erwerben, sondern mit Hilfe des Baukindergeldes Wohnraum zu erwerben, der im Sinne von Qualität, Quantität (Größe/Wohnfläche) und Standort ihren Bedürfnissen entspricht. Einher geht dieser Befund mit der Erkenntnis, dass das Baukindergeld überwiegend für die Finanzierung von baulichen Maßnahmen (z. B. Modernisierung) eingesetzt wird, um Sondertilgungen für aufgenommene Darlehen zu leisten sowie um die laufende monatliche Kreditbelastung zu senken. Häufig wird das Baukindergeld auch gespart oder für die Rücklagenbildung genutzt.

Die vorgenommene Nutzertypisierung identifizierte abschließend fünf Gruppen, die das Baukindergeld typischerweise in Anspruch nehmen. Die Nutzertypen unterscheiden sich z. B. hinsichtlich der Haushaltszusammensetzung und dem Kindesalter, dem Einkommen, dem erworbenen Gebäudetyp und dem Regionstyp. Die Heterogenität der Nutzertypen zeigt, dass das Baukindergeld eine große Bandbreite an Familien in unterschiedlichen Lebenssituationen und mit unterschiedlichen finanziellen Voraussetzungen fördert und damit unterschiedliche Bedarfe adressiert. Jedoch zeigte sich auch hier im Vergleich zur Familien ohne Baukindergeld, dass die Förderung in Regionen mit einem hohen Preisniveau weniger relevant ist und damit auch weniger effektiv wirkt.

Impact

Das Baukindergeld entfaltet Effekte, die über die eigentliche Zielsetzung des Förderprogramms hinausgehen. Denn die im Rahmen der Wohneigentumsbildung erfolgten Investitionen haben unterschiedliche Effekte auf verschiedene volkswirtschaftliche Größen, die Beschäftigung und dadurch auch auf die Einnahmen und Ausgaben des Staats. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass zwischen kausalen Effekten des Förderprogramms und Effekten sowieso durchgeführter Baumaßnahmen bzw. Erwerbsvorgängen nicht differenziert werden kann. Vor diesem Hintergrund wurden insgesamt im Evaluationszeitraum Investitionen in Höhe von etwa 22,1 Milliarden Euro im Baugewerbe angestoßen. Diese bewirkten eine Steigerung der Produktion im Wert von etwa 38,2 Milliarden Euro. Aus der gesteigerten Produktion leiten sich direkte und indirekte Bruttowertschöpfungseffekte in Höhe von etwa 17,9 Milliarden Euro ab.

Die Bruttowertschöpfung ist eng mit den Beschäftigungseffekten verknüpft, die wiederum von der Arbeitsproduktivität abhängen. Insgesamt wurden etwa 291.000 Beschäftigungsstellen in Personenjahren zwischen 2018 und 2020 gesichert bzw. neu geschaffen. Etwa 62 % davon bilden den direkten Beschäftigungseffekt in Höhe von etwa 181.000 Beschäftigungsstellen, also Stellen, die im Baugewerbe gesichert bzw. neu geschaffen wurden. In anderen Wirtschaftszweigen sind es entsprechend etwa 110.000 Stellen. Aus den Ergebnissen folgt, dass je einer Million Euro angestoßener Investition im Durchschnitt der dargestellten Jahre etwa 12,9 Stellen gesichert bzw. neu geschaffen wurden.

Aus der Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktion und den Beschäftigungseffekten resultieren Einnahmen für die öffentliche Hand. Diese belaufen sich im Evaluationszeitraum auf etwa zehn Milliarden Euro. Gleichzeitig sind der Erwerb eines Hauses oder einer Eigentumswohnung grunderwerbsteuerbare Erwerbsvorgänge und stellen somit Einnahmen für die öffentliche Hand dar. Diese resultieren direkt aus der Zuschussung des Förderprogramms und werden näherungsweise geschätzt. Ebenso entstehen zusätzliche Grundsteuereinnahmen aus neu errichteten Wohnimmobilien. Die Gesamteinnahmen durch den Erwerb und die Errichtung belaufen sich auf etwa 3,2 Milliarden Euro.

Insgesamt entstehen somit über den Evaluationszeitraum etwa 13,1 Milliarden Euro Einnahmen für die öffentliche Hand. Der fiskalischen Entlastung steht ein Fördervolumen von etwa 3,5 Milliarden Euro (für den Evaluationszeitraum) gegenüber, die generierten Staatseinnahmen übersteigen somit die vom Bund eingesetzten Mittel. Ein Euro angestoßene Investition generiert etwa 60 Cent Staatseinnahmen. Ein Euro Förderung generiert etwa 3,71 Euro Staatseinnahmen.

Über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen hinaus lassen sich weitere Impact-Effekte der Förderung identifizieren. Der Erwerb von Wohneigentum löst Umzugsketten und sogenannte Sickereffekte aus: im Rahmen der Eigentumbildung machen Baukindergeldhaushalte in der Regel eine günstigere Mietwohnung frei. Das Baukindergeld trägt damit zur Entstehung längerer (ein Umzug löst mehrere Umzüge aus) und tendenziell aufwärtsgerichteter (durch den Bezug einer teureren Wohnung wird eine günstigere Wohnung frei) Umzugsketten bei. Aufgrund der Ausgestaltung der Förderung sind sogenannte Mitnahmeeffekte, nach denen eine Förderung in Anspruch genommen wird obwohl die Baumaßnahmen bzw. der Erwerbsvorgang ohnehin durchgeführt worden wäre, nicht komplett vermeidbar. Lässt man das Jahr 2018, in dem die Förderung nur rückwirkend beantragt werden konnte außer Acht, war das Baukindergeld für den Erwerb im Jahr 2020 für 57 % der Befragten nicht ausschlaggebend. Gleichzeitig verdeutlicht dieser Anteil sowie die Tatsache, dass 14 % der Befragten nach eigener Aussage früher als geplant Immobilieneigentum erwerben konnten, dass die Förderung für einen Teil der Befragten durchaus ausschlaggebend ist.

Für Fehlallokationen, die durch die Förderung beispielsweise in Form von Neubautätigkeiten in schrumpfenden Regionen oder Preissteigerungen auftreten könnten, gibt es keine konkreten Hinweise. Zwar wurde eine gewisse Lenkungswirkung der Förderung in den preisgünstigen, ländlichen Raum ersichtlich. Insbesondere dort ist die Neubauquote jedoch niedrig, während sie in den Zentren sowie in deren Umland höher ist.

Darüber hinaus entfaltet die Förderung weitere regionale und regionstypische Effekte, die über die ursprüngliche Programmzielsetzung hinausgehen. Neben der bereits angesprochenen Lenkungswirkung in den ländlichen Raum, in dem Bestandsimmobilien effizient genutzt und teilweise modernisiert werden, wird das Wohnraumangebot durch eine höhere Neubauquote im Umland ausgebaut. Durch die Wanderungsbewegungen aus den Kernstädten in niedrigere Verdichtungsebenen können angespannte Wohnungsmärkte theoretisch entlastet werden. Dies trifft insbesondere dort zu, wo die Differenz zwischen Kaufpreisen in den Kernstädten und im Umland groß ist. Als Beispiel ist das Umland von Berlin zu nennen. Im Umland von München hingegen wird das Baukindergeld trotz zusätzlicher Förderung – auch aufgrund eines knappen Angebots an Baugrundstücken und Immobilien – seltener beansprucht.

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit des Baukindergeldes wurde anhand von drei Dimensionen untersucht: die Perspektive der Bewohner, der gesellschaftlichen sowie der ökologischen Perspektive.

Aus der Perspektive der Bewohner wurde deutlich, dass verschiedene Indikatoren einen langen Verbleib in der erworbenen Immobilie sehr wahrscheinlich machen. Lediglich eine bedeutende Veränderung externer Rahmenbedingungen könnte dazu führen, dass die Immobilie früher als geplant nicht mehr von den Familien(mitgliedern) des Baukindergeldhaushaltes bewohnt wird. In diesem Sinne bleiben die positiven Programmwirkungen aus der Perspektive der Bewohner auch mittel- und langfristig erhalten. Eine Wirkung bei Auslaufen der Förderung ist zudem nicht zu erwarten, da die grundsätzliche Entscheidung zur Eigentumbildung weniger von der Förderung, sondern mehr von der Finanzierbarkeit der Eigentumbildung abhängen wird.

Aus der gesellschaftlichen Perspektive ist zunächst angesichts steigender Haushaltszahlen und einer steigenden Wohnflächennachfrage der quantitative Bestand an Wohnraum relevant. Die Förderung erweist sich hier als nachhaltig, da die Neubautätigkeit insbesondere in den wachsenden Regionen hoch ist. Darüber hinaus ist die Förderung nachhaltig in Bezug auf das Ausmaß der Wohnkostenbelastung sowie der Armutsgefährdung. Altersarmut wird als gesellschaftliches Problem stärker in den Fokus rücken. Zwar ist Wohneigentum keine Garantie vor Armut, jedoch kann es vor einer hohen Wohnkostenbelastung im Alter schützen. Die positiven Effekte wirken zudem langfristig, da Wohneigentum innerhalb von Familien häufig vererbt wird.

Aus ökologischer Perspektive ist der Flächenverbrauch im Sinne der Pro-Kopf-Wohnfläche sowie der Siedlungsfläche zu berücksichtigen. Durch den hohen Anteil an Eigentumsbildung, größtenteils in Form von Häusern anstelle von Wohnungen, steigt auch der Energie- und Ressourcenverbrauch. Dabei ist der überwiegende Bestandserwerb positiv hervorzuheben, da der Erwerb gebrauchter Immobilien im Vergleich zum Neubau nachhaltiger im Hinblick auf die Flächenversiegelung und das Minimieren von grauer Energie ist. Baukindergeldempfänger weisen zudem keine größeren Wohnflächen auf als andere Familien im Wohneigentum. Die Förderung von Wohneigentum an sich kann jedoch bestehende Lock-in sowie Remanenzeffekte verstetigen und sich entsprechend negativ auf die Nachhaltigkeit auswirken, wobei besonders die ökologische Perspektive aktuell an Bedeutung gewinnt.

4 Ausblick und Empfehlungen

4.1 Ausblick: Einfluss der Corona-Pandemie auf die Bedeutung von selbstgenutztem Wohneigentum und dessen Förderung

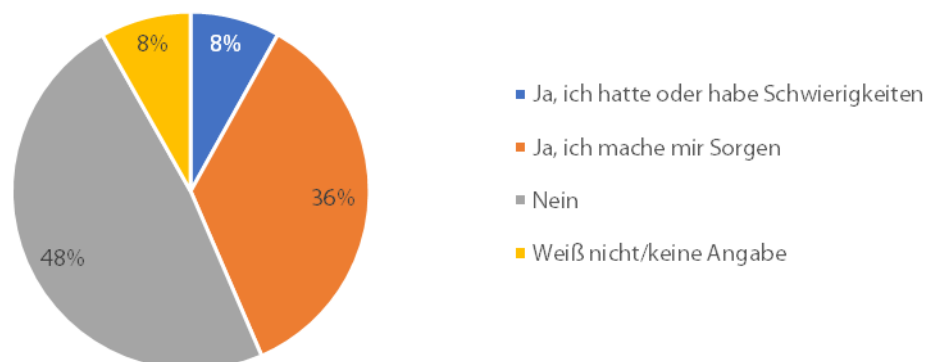
Das große Interesse am Baukindergeld sowie die hohe Inanspruchnahme zeigt, dass Wohneigentum in weiten Teilen der Bevölkerung einen hohen Stellenwert hat. Da die Immobilienpreise im letzten Jahrzehnt insbesondere in den Kernstädten sowie deren Umland ansteigen, nehmen Wanderungen aus den Städten in das Umland tendenziell zu. Dieses Muster zeigten auch die Wanderungsbewegungen der Baukindergeldempfänger auf.

Während der Bearbeitungsphase der Evaluation befindet sich Deutschland in der zweiten und dritten Welle der Corona-Pandemie. Sie wirkt sich erheblich auf die Wirtschaft und Gesellschaft aus. So sind die Bruttoverdienste im Zusammenhang mit der Pandemie im 1. und 2. Quartal 2020 gesunken, wobei die Effekte in Abhängigkeit des Sektors unterschiedlich stark ausfallen.¹¹⁴

Die Auswirkungen betreffen auch Baukindergeldempfänger: rund 30 % der Familien haben zum Zeitpunkt der Befragung (Oktober/November 2020) oder in den Monaten zuvor aufgrund der Corona-Pandemie Einkommenseinbußen erlitten. Von den Haushalten, die Einkommenseinbußen erlitten, macht sich jeder dritte Haushalt Sorgen, die Fremdfinanzierung für die Immobilie bald nicht mehr bedienen zu können (vgl. Abbildung 63). Dieser Anteil fällt erwartungsgemäß für Haushalte mit geringeren Einkommen überdurchschnittlich aus. Zum Zeitpunkt der Befragung haben zudem 5 % der Haushalte mit Einkommenseinbußen die Zins- und Tilgungsrate für den Immobilienkredit in Absprache mit der Bank vorübergehend eingestellt; weitere 3,5 % haben sie temporär reduziert.¹¹⁵ Dem Baukindergeld kommt in dieser andauernden Ausnahmesituation eine besonders unterstützende Rolle zu, da es im Gegensatz zu den Einkommen einiger Familien nicht wegbricht oder im Rahmen von Kurzarbeit sinkt. Die Reduktion sowie das Aussetzen der Ratenzahlung sind nur eine kurzfristige Abfederung der Belastung. Während die Einkommenseinbußen dauerhaft verloren sind, müssen die ausgesetzten Raten zu einem späteren Zeitpunkt getilgt werden. Betroffenen entsteht somit zu einem späteren Zeitpunkt ein Liquiditätsengpass.

Abbildung 63

Corona-Pandemie – Schwierigkeiten oder Sorgen im Hinblick auf die Fremdfinanzierung



Quelle: Befragung Baukindergeld (eigene Berechnungen, n = 12.615).

Die Pandemie selbst aber auch die wahrscheinlich bleibenden Änderungen der Arbeitswelt werden beeinflussen, wie Haushalte in Zukunft leben möchten. Dies betrifft sowohl die Präferenz bzgl. des Lebensorts (Stadt,

¹¹⁴ Statistisches Bundesamt 2020: Durchschnittlicher Bruttomonatsverdienst von Voll- und Teilzeitbeschäftigten (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Corona/Wirtschaft/kontextinformationen-wirtschaft.html#arbeitsmarkt>). Letzter Zugriff am 21.12.2020).

¹¹⁵ 88 % haben ihre Zins- und Tilgungsrate nicht reduziert oder eingestellt; 4 % antworteten „Weiß nicht/keine Angabe“ (n = 12.570, nur Haushalte mit Einkommenseinbußen).

Umland, Land) als auch der Wohnform (Miete, Eigentum, Wohnung, Haus). Während der Pandemie zeigen sich die Vorteile von Häusern mit Garten und ausreichend Platz, sowohl als Arbeitsort zu Hause als auch für die Freizeit. Eine Studie der LBS-Research befragte in der zweiten Welle der Pandemie 912 Haushalten im Alter zwischen 20 und 45 Jahren, davon etwa zwei Drittel Mieter. Die Ergebnisse zeigen, dass sich viele Haushalte eine Veränderung im Wohnumfeld wünschen. Mieterhaushalte bewerten ihre Wohnsituation in der Corona-Pandemie mit einem Anteil von 40 % als nicht mehr optimal. Bei Eigentümern ist dieser Anteil mit 23 % deutlich niedriger. Der Wunsch nach einer eigenen Immobilie unter Mietern ist zwar gestiegen, gleichzeitig hindern hohe Preise 68 % der Mieter daran, nach einer Immobilie zu suchen. Bei einem anstehenden Umzug wünschen sich 37 % der Mieter einen Garten oder Balkon. Geringere Wohnkosten, mehr Zimmer sowie mehr Optionen zur Selbstversorgung werden ebenfalls als wichtige Aspekte angesehen. Im Wohneigentum und Umland lassen sich die geäußerten Wünsche besser umsetzen als in den Städten, sodass die Tendenz zur Abwanderung ins Umland auch mit oder gerade wegen Corona ungebrochen ist bzw. verstärkt wird. Einen Wohnort weit außerhalb der Stadt können sich hingegen nur 14 % der Mieter vorstellen – eine Abwanderung in den ländlichen Raum kommt demnach für die Mehrheit nicht in Frage (LBS Research 2020a).

Wie sich die Wanderungsbewegungen und damit auch die Nachfrage nach Wohneigentum in den kommenden Jahren entwickeln wird, hängt auch von dem Fortgang des durch die Pandemie angestoßenen Strukturwandels in der Arbeitswelt ab. Die Arbeitswelt vieler Beschäftigter hat sich seit dem Frühjahr 2020 verändert: die staatliche Forderung, Abstands- und Hygieneregeln einzuhalten führte dazu, dass ca. ein Drittel aller Beschäftigten ihren Tätigkeitsschwerpunkt nach Hause verlegt hat (Blom et al. 2020; Schröder et al. 2020).

Inwieweit sich die räumliche Flexibilisierung der Arbeit nach Überwindung der Pandemie fortsetzt, ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig. Zwar sehen viele Erwerbstätige den Vorteil, Beruf und Familie oder Freizeit besser miteinander vereinbaren zu können. Der fehlende direkte Informationsaustausch zwischen Kolleginnen und Kollegen könnte sich jedoch auch negativ auf die Kreativität auswirken (Garnadt et al. 2020). Neben der Präferenz der Arbeitnehmer spielt auch eine Rolle, inwieweit Vorbehalte der Unternehmen der neuen Arbeitsformen gegenüber im Zuge der Pandemie abgebaut wurden und ob sie zu einer langfristigen Neustrukturierung der Arbeitsorganisation inklusive der oftmals notwendigen finanziellen Investitionen bereit sind. Von den langfristigen Effekten kann ein großer Anteil aller Arbeitsplätze in Deutschland betroffen sein: Wird zugrunde gelegt, dass der Beruf vollständig zu Hause ausgeübt werden kann, betrifft dies rund ein Drittel der Arbeitsplätze (Garnadt et al. 2020). Soll der Beruf nur zum Teil im Homeoffice erledigt werden können, erhöht sich das Potential auf ca. 56 % (Alipour et al. 2020).

Die Arbeit zu Hause könnte zu einer breiteren regionalen Verteilung von Beschäftigungsmöglichkeiten führen und dazu beitragen, Ungleichgewichte der regionalen Arbeitsmärkte auszugleichen. Analysen zufolge besteht ein großes Potential unter der Bedingung, dass die Infrastruktur am Standort des Unternehmens sowie am Wohnort der Beschäftigten gut ausgebaut ist. Dies betrifft insbesondere die Verfügbarkeit von Breitbandinternet. So ist das „Homeoffice-Potential“, d.h. der Anteil der im jeweiligen Kreis sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, die prinzipiell zu Hause arbeiten könnten, sehr heterogen in Deutschland verteilt. Die höchsten Potentiale finden sich in Landkreisen mit einem hohen Anteil wissensintensiver Dienstleistungen, das heißt in vielen Großstädten sowie Kreisen in Ballungsgebieten mit einer hohen Bevölkerungsdichte (Alipour et al. 2020; Garnadt et al. 2020). Damit besteht gerade für Beschäftigte in angespannten Wohnungsmärkten ein hohes Potential zum mobilen Arbeiten.

Setzt sich der Strukturwandel in der Arbeitswelt fort, könnten Ballungsgebiete im Hinblick auf knappes Bauland und auch die Verkehrsinfrastruktur entlastet werden. Essenziell dafür ist jedoch der Aufbau einer geeigneten Infrastruktur, insbesondere die Verfügbarkeit des Breitbandinternets. Für Familien mit jungen Kindern ist darüber hinaus die Möglichkeit, eine Kinderbetreuung während der Arbeit zu Hause in Anspruch zu nehmen, unerlässlich. Unter diesen Voraussetzungen könnten strukturschwächere, ländliche Räume weniger stark vom demografischen Wandel getroffen werden als bislang angenommen. Aufgrund der Heterogenität des ländlichen Raums ist jedoch auch hier zu differenzieren: während gut angebundene suburban-ländliche Räume profitieren könnten, werden periphere ländliche Räume nur bei guter Infrastruktur profitieren.

Viele Wirtschaftssektoren und Haushalte werden sich von der Pandemie und ihren Auswirkungen nicht innerhalb weniger Monate erholen können. Selbstständige sind überproportional von Einkommenseinbußen betroffen und erfahren weniger direkte staatliche Unterstützung als abhängig Beschäftigte (Kritikos et al. 2020). Für einige Haushalte mit dem Wunsch, Wohneigentum zu bilden, erhöht sich die Ansparphase für das notwendige Eigenkapital aufgrund von Einkommenseinbußen. Einige müssen den Traum vom Eigenheim zumindest mittelfristig aufgeben, da Ersparnisse während der Pandemie Einkommenseinbußen ausgleichen mussten.

Pandemiebedingte wirtschaftliche Einbußen einiger Haushalte wird für diese die Möglichkeiten zur Wohneigentumsbildung begrenzen. Auch wenn ein Haushalt bisher von finanziellen Einbußen verschont wurde, kann die finanzielle und wirtschaftliche Unsicherheit den Immobilienerwerb hinauszögern. Die Eigentumsbildung wird zusätzlich erschwert, da die Immobilienpreise trotz der Corona-Pandemie weiter angestiegen sind. Denn neben dem oben skizzierten gestiegenen Bedürfnis nach selbstgenutztem Wohnraum durch Familien haben auch Investoren durch niedrige Sparzinsen bzw. Negativzinsen sowie Ungewissheit auf dem Aktienmarkt kaum Alternativen. Wohnimmobilien in guten Lagen gelten nach wie vor als sichere Geldanlage und Investition.

Der Förderzeitraum des Baukindergeldes ist nach einer dreimonatigen Corona-bedingten Verlängerung, zum 31.03.2021 ausgelaufen. Anträge können aber noch bis Ende 2023 gestellt werden. Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen wird es ohne die Förderung tendenziell noch schwerer fallen, Wohneigentum zu bilden. Um die Wohneigentumsquote auf einem stabilen Niveau zu halten oder zu erhöhen, ist eine Unterstützung von Haushalten oder Familien nach wie vor sinnvoll.

4.2 Empfehlungen zur Förderung der Wohneigentumsbildung

Im Folgenden werden Empfehlungen zur Förderung der Wohneigentumsbildung unterbreitet. Die Empfehlungen beruhen einerseits auf den Evaluationsergebnissen sowie den geführten Experteninterviews, andererseits auf dem aktuellen Diskussionsstand.

Erkenntnisse aus der Evaluation des Baukindergeldes

Im Rahmen der Evaluation wird deutlich, dass das Baukindergeld primär temporäre Zugangsschwierigkeiten ausgleicht. Durch die Unterstützung in der Finanzierungsphase kann Wohneigentum vor allem mit einer größeren finanziellen Stabilität und dadurch teilweise früher gebildet werden.

Das Baukindergeld wird über einen Zeitraum von 10 Jahren nach Einzug in die neue Immobilie ausgezahlt. Es verhilft deshalb in einem Finanzierungsgespräch mit der Bank nicht zu einer Kreditzusage bei einem zu niedrigen Eigenkapital und hilft nicht dabei, die hohen Hürden der Erwerbsnebenkosten zu überwinden. Dementsprechend können sich kaum mehr Familien aufgrund eines niedrigen Eigenkapitals den Schritt ins Wohneigentum leisten.

Im Falle einer Neuaufgabe des Förderprogramms lassen sich deshalb folgende Empfehlungen ableiten:

Die Förderung sollte in die Eigenkapitalbildung fließen oder durch einen Tilgungszuschuss die Tilgungslast unmittelbar mindern. Eine vereinheitlichte, im Programm angelegte Vorfinanzierung des Baukindergeldes oder ein Tilgungszuschuss (z. B. über die KfW oder andere kreditgebende Banken) erhöht die Effektivität in dem Sinne, dass die Förderung tatsächlich vorrangig für den Immobilienerwerb eingesetzt wird. Befragten Experten zufolge wäre eine Eigenkapitalbürgschaft der KfW eine weitere Alternative, um Familien bereits bei der Eigenkapitalbildung zu unterstützen. Das Ausfallrisiko wird durch die Unterstützung der Eigenkapitalbildung nicht erhöht, da Banken die Kreditwürdigkeit unabhängig von der Förderung prüfen. In diesem Zusammenhang sprechen sich auch die befragten Experten dafür aus, dass nur eine zumindest vorläufige Bewilligung vor dem Erwerb einen gezielten Einsatz in der Finanzierungsplanung erlaubt. Aus Sicht der Bausparkassen wäre darüber hinaus eine Einbindung der Institute in die Beantragung, wie auch bei Bausparverträgen, sinnvoll.

Ein zweiter von den Experten genannter Aspekt der Planbarkeit ist die Verstetigung der Förderung über einen einmaligen Zeitraum hinaus, z. B. für 10 Jahre. Dafür spricht zum einen, dass Familien die Fördermöglichkeiten

des Baukindergeldes trotz der hohen medialen Präsenz relativ unbekannt waren. So wurde über das Baukindergeld häufig im Zusammenhang mit dem Kauf eines (Einfamilien-)Hauses berichtet. Dass auch Eigentumswohnungen förderberechtigt sind, war vielen Familien deshalb eventuell nicht bewusst. Ein weiterer Grund für eine Verstetigung der Förderung ist die Tatsache, dass es in einem angespannten Wohnungsmarkt ein paar Jahre dauern kann, bis eine geeignete Immobilie gefunden und erworben wird. Das gleiche trifft für Neubauten zu, deren Planung und Bau einen größeren zeitlichen Vorlauf benötigt. In diesem Zusammenhang spielt auch die „Torschlusspanik“ eine Rolle: Ist das Ende der Förderung unbekannt, steigt das Risiko, dass Haushalte sich aufgrund der Förderung für eine Immobilie entscheiden bzw. deren Preis akzeptieren, um die Fördermöglichkeit nicht zu verpassen. Eine Verstetigung hätte demnach den Vorteil der Vermeidung von Vorzieheffekten und unüberlegten Käufen, da in der aktuellen Marktlage ein sehr geringes Angebot auf eine große Zahl an Interessenten trifft.

Als dritter Aspekt wurde eine bessere Kommunikationsstrategie von den befragten Experten gefordert. Bislang erfolgt die Diffusion von Wissen über die Förderung durch öffentliche Stellen, Förderbanken und Finanzdienstleister. Angestrebt werden sollte damit auch ein Imagegewinn im Sinne einer Abkehr von einem an Legislaturperioden orientierten Instrumenteneinsatz.

Im Zusammenhang mit einer neuen Kommunikationsstrategie sollten zudem Synergien zwischen KfW-Programme stärker gefördert werden. Zwar wird auf der Internetseite der KfW auf weitere Förderprodukte hingewiesen, jedoch besteht darüber hinaus kein zusätzlicher Anreiz zur Kopplung. Stärkere Anreize, gegebenenfalls auch finanzieller Art, den Erwerb mit weiteren Programmen, wie z. B. dem KfW Investitionszuschuss 430 für die Komplettsanierung zum KfW-Effizienzhaus oder Zuschüsse zur Barrierereduktion (455-B) und Einbruchschutz (455-E) zu kombinieren, können langfristig zu einem nachhaltigeren und zukunftssicheren Wohnungsbestand beitragen.

Die Evaluation verdeutlicht, dass die Einkommensgrenzen des Baukindergeldes von 75.000 Euro zzgl. 15.000 Euro pro Kind im Mittel deutlich unterschritten werden. Gleichzeitig wird die hohe Einkommensschwelle insbesondere für Wohnungsmärkte mit einem hohen Einkommens- und Kaufpreisniveau als sinnvoll erachtet. Eine höhere Effizienz könnte durch einen „Ballungsraumbonus“ erreicht werden. Familien mit dem Wunsch nach Wohneigentum hätten damit unabhängig von ihrem Wohn- bzw. Arbeitsort und dem gewünschten Wohnort vergleichbare Chancen, eine Immobilie erwerben zu können.

Viele Länderprogramme zur Wohneigentumsförderung für Familien stellen bei Gebrauchtimmobilien bereits Anforderungen an eine energetische Modernisierung (Mindeststandards müssen ca. 2 Jahre nach Kauf erreicht werden). Bei Arbeiten an der Fassade etc. ist eine energetische Modernisierung zumeist ohnehin erforderlich. Die Anforderung dürfte jedoch nicht den Erwerb von Bestandsobjekten benachteiligen, sodass hier eine Zusatzförderung oder Staffelung der Förderung – idealerweise als Synergieeffekt mit bereits vorhandenen KfW-Programmen – zielgerichteter wäre. Über das oben genannte Instrument einer Vorabbewilligung mit entsprechendem Mittelverwendungsnachweis kann die Zweckbindung der Fördermittel sichergestellt werden.

Weitere Ansätze zur Förderung der Wohneigentumsbildung

Die Immobilienpreise sind im Durchschnitt seit 2010 angestiegen. Seit 2015 ist die Relation zwischen Kaufpreis und Einkommen gestiegen und die Erschwinglichkeit gesunken. Nicht zuletzt trägt der Mangel an (bezahlbarem) Bauland insbesondere in den nachgefragten Städten sowie deren Umland dazu bei, dass die Preise aufgrund der hohen Nachfrage steigen und Wohneigentum seltener gebildet wird.

Um Wohneigentum erwerben zu können, müssen zum einen die Finanzierungsraten monatlich verlässlich bedient werden können. Dafür muss das laufende Einkommen entsprechend hoch sein. Das Baukindergeld setzt an dieser Stelle an, adressiert jedoch nicht die Eigenkapitalhürde. Angesichts der derzeit günstigen Finanzierungsbedingungen ist gerade das Erreichen der Eigenkapitalschwelle jedoch das größere Hemmnis. Die tatsächliche Effektivität einer Förderung muss durch flankierende regulative Maßnahmen zur Kostensenkung des Erwerbs verbessert werden. Diese würde nicht nur die Wohneigentumsbildung von Familien mit geringeren und mittleren Einkommen, sondern für alle Haushalte mit dem Wunsch nach Wohneigentum, erleichtern.

Unterschiedliche Ansätze kommen in Frage:

- Kreditausfallgarantien: Der Eigenkapitalbedarf könnte durch Kreditausfallgarantien vom Staat (z. B. abgewickelt über die KfW) gesenkt werden. Eine Vergabe an Haushalte mit langfristig gesicherten Einkommen würde für diese den Eigentumserwerb auch ohne eine hohe Eigenkapitalquote erleichtern. Mit einer Festzinsbindung und einer Mindesttilgung kann dem Risiko einer Überschuldung entgegengewirkt werden (Voigtländer und Seipelt 2018). Insbesondere junge Haushalte, die noch nicht sehr lange erwerbstätig sind und deshalb noch kein ausreichend hohes Eigenkapital ansparen konnten, würden davon profitieren. Einen ähnlichen Zweck würden Nachrangdarlehen oder Bürgschaften erfüllen (Michelsen et al. 2018).
- Senkung der Grunderwerbsteuer: Die Grunderwerbsteuer macht zwischen 3,5 und 6,5 % der Gesamtkosten eines Hauskaufs aus und ist in Deutschland im internationalen Vergleich relativ hoch. Seitdem die Länder im Rahmen der Föderalismusreform I die Steuersätze autonom beschließen können, sind die Steuersätze teilweise und die Grunderwerbsteuereinnahmen insgesamt stark angestiegen. Die höhere Belastung hemmt die Wohneigentumsbildung (Boysen-Hogrefe et al. 2017). Zudem richtet sich die Grunderwerbsteuer im Gegensatz zur Einkommensteuer nicht nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip, d.h. die persönlichen Verhältnisse sowie die Einkommenssituation werden nicht berücksichtigt. Darüber hinaus sind Familien von der Grunderwerbsteuer besonders betroffen, da sie einerseits häufiger Wohneigentum bilden, andererseits einen Bedarf nach größeren Wohnflächen und Häusern haben – sodass der Kaufpreis und damit auch die Steuerbelastung hoch ist. Die Abschaffung der Grunderwerbsteuer würde zu großen Einnahmeausfällen führen. Alternativ kann jedoch ein Stufentarif nach dem Vorbild im Vereinigten Königreich Haushalte bei dem Kauf einer durchschnittlichen Immobilie entlasten, wenn Immobilien mit geringeren Kaufpreisen weniger stark besteuert werden als teure Immobilien (Voigtländer et al. 2020). Ersatzweise oder ergänzend zu einem solchen Stufentarif würde die Schaffung eines Freibetrags für Ersterwerber(familien) den Schritt ins Wohneigentum erleichtern.
- Steuerabzugsfähigkeit von Kreditzinsen für selbstgenutztes Wohneigentum: Dieses von 1978 bis 1995 auch in Deutschland verfügbare Instrument wird in mehreren EU-Mitgliedsstaaten gegenwärtig angewandt (Kholodilin et al. 2019). Insbesondere aus dem Verzicht auf eine Kopplung mit einer Besteuerung fiktiver Mietersparnisse kann hier eine zielgerichtete Gewährung von Fördervorteilen für bestimmte Zielgruppen (z. B. über einen Kinderfreibetrag) oder bestimmte Zeiträume (durch jährliche Nachjustierung der Freibeträge) erreicht werden.
- Bestellerprinzip beim Immobilienkauf: Die Ende 2020 in Kraft getretene Neuregelung der Maklerprovision sieht vor, dass Käufer, die ihr Wohneigentum selbst nutzen, nur noch maximal die Hälfte der Maklerkosten tragen müssen. Die andere Hälfte ist vom Verkäufer zu tragen. Zumindest in Berlin, Hamburg und Hessen, wo zuvor Käufer die Provision in der Regel in voller Höhe bezahlt haben, ist eine Entlastung zu erwarten (Voigtländer 2020). Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, andere Länder gehen jedoch noch weiter. In Irland oder den Niederlanden gilt das Bestellerprinzip bei Immobilienkäufen. Die Maklerprovisionen liegen hier mit ein bis zwei Prozent weitaus niedriger als in Deutschland.¹¹⁶ Dadurch lassen sich die Erwerbsnebenkosten erheblich senken.
- Die Ausweisung von mehr Bauland erhöht in angespannten Wohnungsmärkten das Angebot, wodurch Bauland im Preis sinken würde. Damit einhergehend ist in angespannten Wohnungsmärkten eine stärkere Verdichtung im Bestand sowie im Neubau über eine Anpassung des Maßes der baulichen Nutzung sinnvoll.
- Die Baukosten sind in der Vergangenheit auch aufgrund erhöhter Anforderungen an die Energieeffizienz gestiegen. Um die Energie- und Klimaziele im Gebäudesektor zu erreichen, ist eine Abkehr der Energieeffizienzanforderungen keine sinnvolle Option. Eine Erhöhung der Förderung energieeffizienter Neubauten würde jedoch die individuelle Finanzierungsbelastung senken.

¹¹⁶ <https://www.bundestag.de/resource/blob/571622/f421857e41ae109d8402c46e703bb914/wd-7-162-18-pdf-data.pdf>
Zugriff am 21.04.2021.

5 Literaturverzeichnis

Abraham, Jonas; Günther, Matthias, 2020: Fakten-Check Wohneigentum – Altersarmut = Mieterarmut ? – „Wohn-Radar“ zum Eigentum in Deutschland. Hannover.

Abraham, Jonas; Günther, Matthias; Zeeb, Matthias, 2016: Eigentumsbildung 2.0 - wie kann Wohneigentum die Mietwohnungsmärkte entlasten -.

Abraham, Martin; Schönholzer, Thess, 2009: Pendeln oder Umziehen? Entscheidungen über unterschiedliche Mobilitätsformen in Paarhaushalten. In: Kriwy, Peter; Gross, Christiane (Hrsg.): Klein aber fein!: Quantitative empirische Sozialforschung mit kleinen Fallzahlen. Wiesbaden, S. 247–268.

Alipour, Jean-Victor; Falck, Oliver; Schüller, Simone, 2020: Germany's Capacities to Work from Home. München.

Ammann, Iris, 2019: Faktencheck zur Wohneigentumsbildung. BBSR-Analysen KOMPAKT 09.

Ammann, Iris; Brack, Nicole; Claßen, Gudrun; Degener, Ernst; Duvernet, Claire; Franke, Jonathan; Lihs, Verena; Neußer, Wolfgang; Nielsen, Jörg; Oettgen, Nina; Rein, Stefan; Schmidt, Christian Friedrich; Schürt, Alexander; Waltersbacher, Matthias; Zander, Christoph, 2020: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Andrews, Dan; Sánchez, Aida Caldera; Johansson, Åna, 2011: Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers 85.

Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, 2019: Immobilienmarktbericht Deutschland 2019. Oldenburg.

Banse, Juliane; Deilmann, Clemens; Fritzsche, Carolin; Hörnig, Virginie; Kluge, Jan; Kretzschmar, Daniel; Marquardt, Gesine; Motzek, Tom; Ragnitz, Joachim; Thum, Marcel; Vandrei, Lars, 2017: Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den ostdeutschen Wohnungsmarkt. Dresden.

Bauer, Thomas K.; Rulff, Christian; Tamminga, Michael M., 2019: Berlin Calling – Internal Migration in Germany.

BBSR, 2020a: Anstieg der Angebotsmieten verlangsamt sich.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/presse/pressemitteilungen/2020/2020-wohnungsmieten2019.html> (Zugegriffen: 19. Apr. 2021).

BBSR, 2016: Mietrecht und energetische Sanierung im europäischen Vergleich. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

BBSR, 2020b: Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte. In BBSR-Online Publikaiton. Bonn.

Behring, Karin; Helbrecht, Ilse, 2002: Wohneigentum in Europa: Ursachen und Rahmenbedingungen unterschiedlicher Wohneigentümerquoten in Europa. Ludwigsburg: Wüstenrot-Stiftung.

Bitkom Research, 2021: Homeoffice statt Büro: Jeder Fünfte würde umziehen.

<https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Homeoffice-statt-Buero-Jeder-Fuenfte-wuerde-umziehen> (Zugegriffen: 8. Jan. 2021).

Möhring, Katja; Naumann, Elias; Reifenscheid, Maximiliane; Blom, Annelies G.; Wenz, Alexander; Rettig, Tobias; Lehrer, Roni; Krieger, Ulrich; Juhl, Sebastian; Friedel, Sabine; Fikel, Marina; Cornesse, Carina, 2020: Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zu Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung.

Boysen-Hogrefe, Jens; Scherf, Wolfgang; Dresselhaus, Carolin; Schäfer, Thomas; Petkova, Kunka; Weichenrieder, Alfons J.; Holznagel, Reiner; Lemmer, Jens; Krause, Manuela; Potrafke, Niklas, 2017: Stagnierende Wohneigentumsquote, Share Deals: Wie sollte die Grunderwerbsteuer reformiert werden? München: ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München.

- Braun, Reiner, 2020a: Bedeutung des Wohneigentums für die Altersvorsorge. In Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung. In: Depenheuer Otto; Hertzsch, Eckhart; Voigtländer, Michael (Hrsg.): Berlin, Heidelberg, S. 213–232.
- Braun, Reiner, 2015: Erben in Deutschland: Volumen, Verteilung und Verwendung. Deutsches Institut für Altersvorsorge 68.
- Braun, Reiner, 2020b: Metastudie „Sickereffekte“. Berlin.
- Braun, Reiner, 2020c: Wohneigentum in Deutschland. Teil 1: Verbreitung.
- Braun, Reiner; Holler, Markus, 2016a: Vermögensbildung in Deutschland. Teil 1: Haushalts- und Personenbezogene Wohneigentumsquoten. Berlin.
- Braun, Reiner; Holler, Markus, 2016b: Vermögensbildung in Deutschland Teil 3 : Wohnflächen und Vermögen; Studie im Auftrag der LBS Bundesgeschäftsstelle. Berlin.
- Braun, Reiner; Miegel, Meinhard; Pfeiffer, Ulrich, 2000: Vermögensbildung unter neuen Rahmenbedingungen. Köln.
- Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat, 2020: Investive Impulse. Die Wohnraumoffensive. <https://www.die-wohnraumoffensive.de/themen/investive-impulse/> (Zugegriffen: 1. Dez. 2020).
- Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat, 2019: Wohngeld- und Mietenbericht 2018.
- Demary, Markus, 2017: Determinanten der Wohneigentumsbildung in Deutschland. In Immobilienwirtschaftslehre - Ökonomie. In: Rottke, Nico B; Voigtländer, Michael (Hrsg.): Wiesbaden, S. 469–491.
- Deschermeier, Philipp, 2014: Prognose der Anzahl der Erwerbspersonen. Eine Vorausberechnung auf Basis der Funktionalen Datenanalyse am Beispiel der Metropolregion Rhein-Neckar. Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 58: 50–65.
- Deschermeier, Philipp; Hartung, Andreas; Vaché, Martin; Weber, Ines, 2020: Evaluation des KfW-Förderprogramms „Altersgerecht Umbauen (Barrierereduzierung – Einbruchschutz)“. Darmstadt https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/News-Details_582720.html.
- Deschermeier, Philipp; Henger, Ralph, 2015: Die Bedeutung des zukünftigen Kohorteneffekts auf den Wohnflächenkonsum. IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung 42: 23–39.
- Deschermeier, Philipp; Henger, Ralph, 2020: Wie viel Wohnfläche benötigen wir? Vergangene und zukünftige Trends beim Wohnflächenkonsum – Empirische Evidenz und stochastische Prognose bis 2030. In: Deschermeier, Philipp; Fuchs, Johann; Iwanow, Irene; Wilke, Christina Benita (Hrsg.): Zur Relevanz von Bevölkerungsvorausberechnungen für Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Regionalpolitik. Bielefeld, S. 178–201.
- Deschermeier, Philipp; Kochskämper, Susanna; Schier, Michael; Voigtländer, Michael, 2015: Der Wohnungsmarkt 2030 - Wie und wo die Generation 65 + leben wird. Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Deschermeier, Philipp; Seipelt, Björn, 2016: Ein hedonischer Mietpreisindex für studentisches Wohnen. IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung 43: 59–76.
- Deutsche Bundesbank, 2021: Zinssätze und Volumina für das Neugeschäft der deutschen Banken - Wohnungsbaukredite an private Haushalte. Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag, 2019a: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2019 Teil I Nr. 48. Bonn http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl119s2451.pdf.
- Deutscher Bundestag, 2019b: Unterrichtung durch den Bundestag. Drucksache 19/13500. Berlin <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/135/1913500.pdf>.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V., 2018: Wer die Armen sind. Der Paritätische Armutsbericht 2018. Der Paritätische Gesamtverband.

DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, o. J: Mikrozensus Sondererhebung 2018. Wiesbaden.

Egner, Björn, 2019: Wohnungspolitik seit 1945. Bürger & Staat 2/3: 94–100.

europace AG, 2020: Europace Kurzstudie: Wohnen im Umland. Berlin.

European Mortgage Federation, 2019: HYPOSTAT 2019 A review of europe's mortgage and housing markets.

eurostat, 2020a: Distribution of population by tenure status, type of household and income group - EU-SILC survey. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en (Zugegriffen: 22. Okt. 2020).

eurostat, 2020b: Wohnstatistiken. Wohnbesitzverhältnisse. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/de#Wohnbesitzverh.C3.A4ltnisse (Zugegriffen: 30. Okt. 2020).

Faller, Bernhard; Braun, Reiner; Heyn, Timo; Pfeiffer, Ullrich, 2001: Hemmnisse der Wohneigentumsbildung. Bonn.

FMH-Finanzberatung, 2020: Detaillierte Darstellung von Zinsverläufen bis zu 20 oder 30 Jahre. <https://index.fmh.de/fmh-index/zinsentwicklung/detailversion/>.

Garbuszus, Jan Marvin; Ott, Notburga; Pehle, Sebastian; Werding, Martin, 2018: Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt?

Garnadt, Niklas; Schnitzer, Monika; Viète, Steffen, 2020: Räumliche Flexibilisierung durch zunehmende Homeoffice-Nutzung. Wirtschaftsdienst 100: 661–666.

Geis-Thöne, Wido, 2016: Bei weitem nicht nur Flüchtlinge. IW-Nachrichten, März 21, 1 <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/beitrag/zuwanderung-bei-weitem-nicht-nur-fluechtlinge-273631.html>.

Goebel, Jan; Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten, 2015: Einkommensungleichheit und Armutsrisiko. DIW Wochenbericht 571–586.

Gohl, Niklas; Haan, Peter; Michelsen, Claus; Weinhardt, Felix, 2019: Deutschland: ein Land der Mieter? Die Rolle von Erwartungen über zukünftige Immobilienpreisentwicklungen Germany, a country of renters? The role of price expectations. Zeitschrift für Immobilienökonomie 5: 95–109.

Gordo, Laura Romeu; Grabka, Markus M.; Alcántara, Alberto Lonzano; Engstler, Heribert; Vogel, Claudia, 2019: Immer mehr ältere Haushalte sind von steigenden Wohnkosten schwer belastet. DIW Wochenbericht 467–476.

Haas, Heide; Henger, Ralf; Voigtländer, Michael, 2013: Reale Nachfrage oder bloße Spekulation. Ist der deutsche Wohnimmobilienmarkt überhitzt? Köln.

Holub, Hans-Werner; Schnabl, Hermann, 1994: Input-Output-Rechnung: Input-Output-Analyse. München: De Gruyter Oldenbourg.

Hoymann, Jana; Schlömer, Claus, 2021: Raumordnungsprognose 2040. BBSR-Analysen KOMPAKT 05.

Immobilienverband IVD, 2020: Corona stärkt Wunsch nach Wohneigentum – Digitalisierung spielt Käufern in die Hände. <https://ivd.net/2020/09/corona-staerkt-wunsch-nach-wohneigentum-digitalisierung-spielt-kaeufern-in-die-haende/> (Zugegriffen: 13. Nov. 2020).

Immobilienverband IVD, 2021: IVD Erschwinglichkeitsindex Einfamilienhäuser, mittlerer Wohnwert 2010–2020. Berlin <https://ivd.net/2021/01/erschwinglichkeitsindex/>.

Just, Tobias, 2021: Wohneigentumsquote in Deutschland: Wanderungseffekte beachten. Standpunkt. 1–6.

- Kaas, Leo; Kocharkov, Georgi; Preugschat, Edgar; Siassi, Nawid, 2020: Gründe für die niedrige Wohneigentumsquote in Deutschland. <https://www.bundesbank.de/de/publikationen/forschung/research-brief/2020-30-wohneigentumsquote-822090%0Ahttps://www.bundesbank.de/resource/blob/822090/0257c115f7d27d75828cd8409f65b4e6/mL/2020-30-research-brief-data.pdf>.
- Kemeny, Jim, 1995: From public housing to the social market : rental policy strategies in comparative perspective. London: Routledge.
- Kenkmann, Tanja; Cludius, Johanna; Fischer, Corinna; Fries, Tilman; Keimeyer, Friedhelm; Schumacher, Katja; Brischke, Lars-Arvid; Leuser, Leon, 2019: Flächensparend Wohnen. Energieeinsparung durch Suffizienzpolitiken im Handlungsfeld „Wohnfläche“. Dessau-Roßlau.
- Kholodilin, Konstantin A.; Kohl, Sebastian; Niemeyer, Tobias, 2019: Steuerliche Instrumente der Wohneigentumsförderung.
- Kholodilin, Konstantin A.; Michelsen, Claus, 2020: Wohnungsmarkt in Deutschland: Trotz Krise steigende Immobilienpreise, Gefahr einer flächendeckenden Preisblase aber gering. DIW Wochenbericht 87: 642–652.
- Kirchner, Joachim; Rodenfels, Markus, 2017: Wohnungsbedarfsprognose für die hessischen Landkreise und kreisfreie Städte. Darmstadt
https://www.iwu.de/fileadmin/user_upload/dateien/wohnen/2017/IWU_2016_Wohnungsbedarfsprognose_Hessen.pdf.
- Kleimann, Rolf; Strunz, Franziska; Lutz, Verena, 2020: Technische Dokumentation zum Indikatorentableau der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Tübingen.
- Kluge, Jan; Weber, Michael, 2016: Was erklärt die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland? Dresden.
- Krapp, Max-Christophe; Vaché, Martin; Egner, Björn; Schulze, Kai; Thomas, Samantha, 2020: Housing Policies in the European Union, Conference version. Darmstadt
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwest/Studien/2018/wohnungspolitik-eu/bericht-conference-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Kritikos, Von Alexander S; Graeber, Daniel; Seebauer, Johannes, 2020: Corona-Pandemie wird zur Krise für Selbständige. DIW Berlin aktuell 2020: 1–8.
- Kuckshinrichs, Wilhelm; Hansen, Patrick; Kronenberg, Tobias, 2009: Gesamtwirtschaftliche CO₂ - Vermeidungskosten der energetischen Gebäudesanierung und Kosten der Förderung für den Bundeshaushalt im Rahmen des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms. Jülich [https://www.kfw.de/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/STE-Research-CO₂-Vermeidungskosten-der-energetischen-Gebaeudesanierung.pdf](https://www.kfw.de/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/STE-Research-CO2-Vermeidungskosten-der-energetischen-Gebaeudesanierung.pdf).
- Kuckshinrichs, Wilhelm; Kronenberg, Tobias; Hansen, Patrick, 2010: The social return on investment in the energy efficiency of buildings in Germany. Energy Policy 38: 4317–4329.
- LBS Research, 2020a: Corona: Neue Wohnwünsche nach Pandemie-Erfahrung.
https://www.lbs.de/presse/p/lbs_research/details_15425088.jsp.
- LBS Research, 2020b: Mehr selbst nutzende Eigentümer in neuen Mehrfamilienhäusern.
<https://www.baulinks.de/webplugin/2020/0308.php4> (Zugegriffen: 29. Mai 2020).
- Lerbs, Oliver, 2020: Immobilienfinanzierung und Finanzmarktstabilität. In: Depenheuer, Otto; Hertzsch, Eckhart; Voigtländer, Michael (Hrsg.): Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung. Berlin, Heidelberg: S. 199–212.
- Löw, Martina; Steets, Silke, 2014: Umgang mit Gentrifizierung – Ein Vergleich der Städte Berlin, Frankfurt, Hamburg, Leipzig, München und Offenbach. Darmstadt.

Michelsen, Claus; Bach, Stefan; Harnisch, Michelle, 2018: Baukindergeld: Einkommensstarke Haushalte profitieren in besonderem Maße. DIW aktuell 14.

Niehues, Judith; Stockhausen, Maximilian, 2020: Die Bedeutung von Wohneigentum und geerbten Wohnimmobilien für die Vermögensbildung in Deutschland. In: In: Depenheuer, Otto; Hertzsch, Eckhart; Voigtländer, Michael (Hrsg.): Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung. Berlin, Heidelberg: S. 95–112.

OECD, 2011: What are equivalence scales? Oecd Project on Income Distribution and Poverty 1–2.

Prognos, 2014: Evaluation des KfW-Programms Altersgerecht Umbauen. Basel.

Reimann, Bettina, 2018: Wohnsituation und Wohneigentumserwerb von Migrantinnen und Migranten. Handbuch Lokale Integrationspolitik 549–563.

RWI, 2011: Zukunft Bau – Multiplikator- und Beschäftigungseffekte von Bauinvestitionen. Essen.

Schröder, Carsten; Entringer, Theresa; Goebel, Jan; Grabka, Markus M.; Graeber, Daniel; Kroh, Martin; Kröger, Hannes; Kühne, Simon; Liebig, Stefan; Schupp, Jürgen; Seebauer, Johannes; Zinn, Sabine, 2020: Erwerbstätige sind vor dem Covid-19-Virus nicht alle gleich. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 1080.

Schubert, Klaus; Klein, Martina, 2018: Das Politiklexikon. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Schulz, Guido, 2017: Aufwertung und Verdrängung in Berlin – Räumliche Analysen zur Messung von Gentrifizierung.

SOEP v34, o. J: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Daten für die Jahre 1984-2017, Version 34.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018: Stichprobenerhebung über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt. Mikrozensus 2018 und Arbeitskräftestichprobe 2018 der Europäischen Union.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014: Stichprobenerhebung über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt. Mikrozensus 2014 und Arbeitskräftestichprobe 2014 der Europäischen Union.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015: Zensus 2011 Gebäude- und Wohnungsbestand in Deutschland.

Statistisches Bundesamt, 2020a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2018.

Statistisches Bundesamt, 2020b: Einkommen, Einnahmen und Ausgaben nach dem Haushaltstyp. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Einkommen-Einnahmen-Ausgaben/Tabellen/liste-haushaltstyp.html> (Zugegriffen: 30. Okt. 2020).

Statistisches Bundesamt, 2021a: Einkommen, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte im Zeitvergleich Deutschland. Wiesbaden <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Einkommen-Einnahmen-Ausgaben/Tabellen/liste-deutschland.html> (Zugegriffen: 12. Jan. 2021).

Statistisches Bundesamt, 2019a: Einkommen, Konsum, Lebensbedingungen. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, 2020c: Einkommen und Einnahmen sowie Ausgaben privater Haushalte (Laufende Wirtschaftsrechnungen) 63121-0001. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, 2020d: Familien/Lebensformen insgesamt im Jahr 2019. Tabelle_3_7_0. Wiesbaden https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Publikationen/_publikationen-innen-haushalte.html (Zugegriffen: 30. Okt. 2020).

Statistisches Bundesamt, 2019b: Finanzen und Steuern. Steuerhaushalt 2018 (Fachserie 14.4). Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, 2021b: Häuserpreisindex, Preisindex für Bauland: Deutschland, Jahre. Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt, 2021c: VGR der Länder - Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte: Bundesländer, Jahre. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2019c: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung. Vierteljahresergebnisse (Fachserie 18 Reihe 1.2). Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2020e: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Input-Output-Rechnung (2016 (Revision 2019, Stand: August 2019). Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2021d: Wanderungsbewegungen in Ost- und Westdeutschland.
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aspekte/demografie-wanderungen.html>.
- Statistisches Bundesamt, 2021e: Wohngebäude, Wohnungen, Wohnfläche: Deutschland, Stichtag, Anzahl der Wohnungen. Ergebnis 31231-0001. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2020a: Bautätigkeit und Wohnungen Bautätigkeit 2019 (Fachserie 5.1). Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2020b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen (Fachserie 1.2). Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2020c: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit Haushalte und Familien Ergebnisse des Mikrozensus (Fachserie 1.3). Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2020d: Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011 (Fachserie 1 Reihe 1.3). Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2019: Bildung und Kultur: Schnellmeldungsergebnisse der Hochschulstatistik zu Studierenden und Studienanfänger/-innen - vorläufige Ergebnisse -. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2020e: Eigentümerquote nach Bundesländern.
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eigentuemerquote-nach-bundeslaender.html>.
- Statistisches Bundesamt, 2020f: Familien/Lebensformen insgesamt im Jahr 2019. Tabelle_5_4_0.
https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Publikationen/_publikationen-innen-haushalte.html.
- Statistisches Bundesamt, 2021: Finanzen und Steuern. Erbschaft und Schenkungsteuer. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2020g: Finanzen und Steuern. Steuerhaushalt 2019 (Fachserie 14.4). Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2020h: Preise. Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Lange Reihen ab 1948. Wiesbaden.
- Tiefensee, Anita; Grabka, Markus M., 2017: Das Erbvolumen in Deutschland dürfte um gut ein Viertel größer sein als bisher angenommen. DIW Wochenbericht 84: 565–571.
- Verband der Sparda-Banken e.V., 2019: Sparda Studie „Wohnen in Deutschland 2019“. https://www.sparda-wohnen2019.de/fileadmin/files/pdf/Sparda-Studie_Wohnen_in_Deutschland_2019.pdf.
- Voigtländer, Michael, 2020: Ein Neustart für die Immobilienvermittlung. Köln.
- Voigtländer, Michael; Depenheuer, Otto; Hertzsch, Eckhart, 2020: Schlussfolgerungen. In: Depenheuer, Otto; Hertzsch, Eckhart; Voigtländer, Michael (Hrsg.): Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung. Berlin, Heidelberg: S. 311–315.
- Voigtländer, Michael; Sagner, Pekka, 2019: Wohneigentum in Deutschland. Analyse der Wohneigentumsbildung; Gutachten für die Schwäbisch Hall AG. Köln.
- V Voigtländer, Michael; Sagner, Pekka, 2020: Wohnkostenreport 2020 für Deutschland. Köln.
- Voigtländer, Michael; Sauerborn, Christian, 2019: Einfamilienhäuser - starke Preiszuwächse auch abseits der Metropolen. IW-Kurzbericht 19/2019: 3.

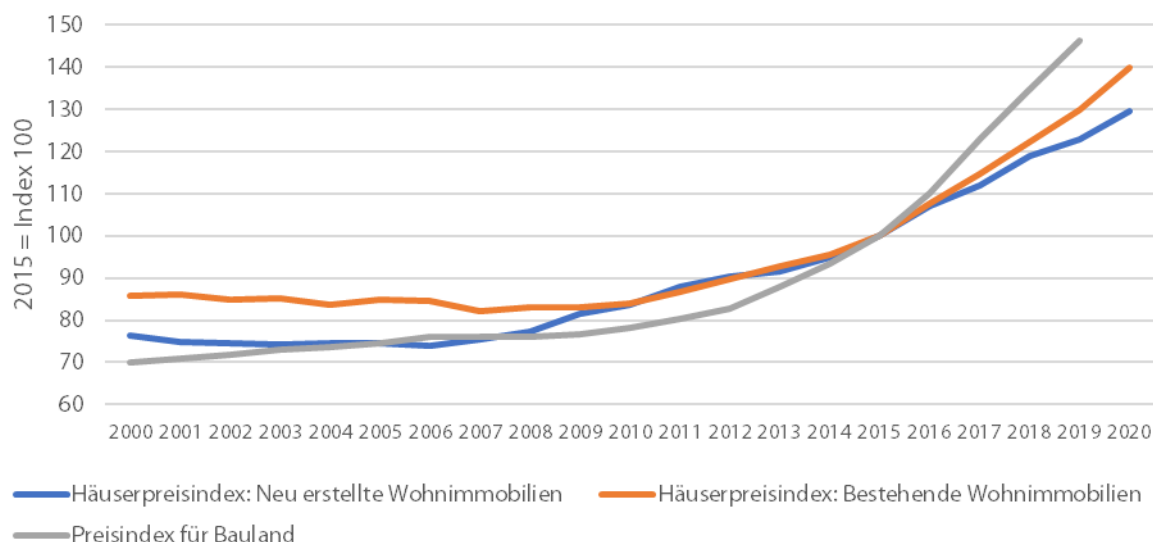
-
- Voigtländer, Michael; Seipelt, Björn, 2018: Analyse der Wohneigentumsbildung. Köln.
- Wagner, Michael; Mulder, Clara H., 2000: Wohneigentum im Lebenslauf: Kohortendynamik, Familiengründung und sozioökonomische Ressourcen. Zeitschrift für Soziologie 29: 44–59.
- Weber, Ines, 2020: Entwicklung des individuellen Wohnflächenkonsums zwischen 1978 und 2013 : Determinanten und Transformationspotenzial. Raumforschung und Raumordnung 78: 1–21.
- Westerheide, Peter, 2017: Immobilien und Altersvorsorge. In: Rottke, Nico B.; Voigtländer, Michael (Hrsg.): Immobilienwirtschaftslehre - Ökonomie, S. 493–509.

Anhang A: Anhänge zu Kapitel 2

A.1 Entwicklung der Haus- und Baulandpreise

Abbildung A 1

Häuserpreisindex und Preisindex für Bauland



Quelle: Statistisches Bundesamt (2021b).

A.2 Quellen- und Methodendiskussion

Für die empirischen Untersuchungen sind folgende Sekundärquellen ausgewertet worden: die Mikrozensus Sondererhebung 2018 und Paneldaten des SOEP von 1990 bis 2017.

Alle verfügbaren Quellen weisen für die vorliegenden Untersuchungen Vor- und Nachteile auf. Zunächst sind die Stichprobengröße sowie die Art der Teilnahme relevant. In der alle vier Jahre durchgeführten Mikrozensus Sondererhebung werden ca. 370.000 Haushalte befragt. Die Teilnahme ist verpflichtend. Im Gegensatz dazu werden im Rahmen der EVS alle fünf Jahre ca. 60.000 Haushalte befragt. Die Teilnahme an der EVS ist ebenso wie am SOEP freiwillig. Das SOEP bietet den Vorteil, dass Erhebungen jährlich durchgeführt werden und darüber hinaus viele Informationen zur Soziodemografie der Haushalte enthalten sind. Darüber hinaus besitzt es den praktischen Vorteil, dass es für eigenständige statistische Analysen und Auswertungen zur Verfügung gestellt wird. Diesen Vorteilen steht jedoch insbesondere bei einer tieferen Gliederung, z. B. bei regionalisierten Untersuchungen, eine eingeschränkte Repräsentativität aufgrund von zu geringen Fallzahlen (etwa 15.000 Haushalte pro Jahr) im SOEP gegenüber.¹¹⁷ Im Rahmen dieses Berichts werden nur Ergebnisse berichtet, die pro Welle (Jahr) auf mindestens 1.000 Haushalte beruhen. Um die Verlässlichkeit der Ergebnisse und Aussagen aufzuzeigen, werden wo möglich Auswertungsergebnisse, die auf dem SOEP basieren, zusätzlich mit Daten des Mikrozensus 2018 sowie Ergebnissen basierend auf EVS-Auswertungen, verglichen. Tiefere regionale Auswertungen sowie Auswertungen für kleinere Subgruppen werden ausschließlich auf Basis des Mikrozensus für das Jahr 2018 vorgenommen. Im Mikrozensus wird jährlich 1 % der Privathaushalte in Deutschland befragt. Der Mikrozensus 2018 beinhaltet turnusgemäß die vierjährige Zusatzerhebung zur Erfassung der Wohnsituation der Haushalte und ist damit besonders für die vorliegenden Analysen geeignet. Allerdings ist aufgrund von Veränderungen im Befragungskonzept der Zusatzbefragung ein direkter Vergleich der Erhebungswellen nur eingeschränkt möglich (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014, 2018). Einerseits wurde der

¹¹⁷ https://www.diw.de/de/diw_02.c.222519.de/regionaldaten.html; Letzter Zugriff am 08.01.2021.

Nutzungsstatus verändert, d.h. es ist ggf. nicht möglich, eine identische Grundgesamtheit für die Eigentumsquote zu erhalten. Andererseits sind Untermiethaushalte nicht mehr über eine gemeinsame Wohnungs-ID erkennbar. Damit ist für eine Wohnung nicht mehr feststellbar, ob sie von mehreren Haushalten bewohnt wird. Auch dies schränkt die Vergleichbarkeit beider Erhebungen ein. Im SOEP kam es durch eine Anpassung des Stichprobenkonzepts an den Zensus zwischen den Jahren vor und nach 2013 ebenfalls zu Veränderungen (Goebel et al. 2015).

Auf europäischer Ebene stehen zusätzlich die Ergebnisse der EU-SILC-Stichprobe zur Verfügung, die ebenfalls jährlich erhoben werden und Längsschnittauswertungen erlauben.

Für eine Diskussion der Wohneigentumsquoten ist zu beachten, dass jede der vorgenannten Datenquellen auf einer unterschiedlichen Grundgesamtheit basiert. Daraus sind Wohneigentumsquoten unterschiedlicher Quellen nicht uneingeschränkt vergleichbar. Die Daten des Zensus beziehen sich auf die Anzahl der zu Wohnzwecken genutzten Wohnungen (u.a. Leerstände, aber keine gewerblich genutzten Wohnungen). Der Mikrozensus hingegen basiert auf der Grundgesamtheit Wirtschaftshaushalte¹¹⁸. Da regelmäßig mehrere Wirtschaftshaushalte in einer Wohnung zusammenleben, kommt eine Wohneigentumsquote, die anhand des Mikrozensus berechnet wird, zu höheren Werten als eine Quote, die auf Zensusdaten basiert. Die im EU-Vergleich häufig herangezogenen veröffentlichten EU-SILC-Daten wiederum werden mit Bevölkerungszahlen als Grundgesamtheit berechnet. Da Familien mit Kindern häufiger in Wohneigentum leben, ist die Wohneigentumsquote pro Kopf höher als bei Statistiken, welche die Wohneigentumsquote auf der Basis von Haushalten oder Wohnungen errechnen.

Dies erklärt z. B. die Unterschiede in der Wohneigentumsquote in Deutschland, Dänemark und den Niederlanden: So wohnten 2018 mehr als 50 % der deutschen Bevölkerung im selbstgenutzten Eigentum, aber nur ca. 45 % der zu wohnzwecken genutzten Wohnungen waren selbstgenutzt. Noch größer fällt dieser Unterschied in den Niederlanden aus, wo knapp 70 % der Bevölkerung im Eigentum wohnt, aber nur 57 % der Wohnungen selbstgenutzt sind.

Der Vergleich von Wohneigentumsquoten aus unterschiedlichen Datenquellen verdeutlicht die strukturellen Unterschiede: während sich mit Daten des SOEP eine Wohneigentumsquote für das Jahr 2013 von 45 % ergibt, liegt die Quote auf Basis der EVS mit 43 % zwei Prozentpunkte niedriger (Braun und Holler 2016a). Für das Jahr 2011 weist der Zensus eine Wohneigentumsquote für Deutschland von 46 % aus – die mit Daten des SOEP ermittelte Quote für dasselbe Jahr von 46 % stimmt mit dem im Zensus ermittelten Wert überein, weicht aber doch deutlich von der mit der EVS errechneten Wohneigentumsquote für das Jahr 2013 (43 %) oder das Jahr 2008 (43 %) (Braun 2020c) ab. Vor diesem Hintergrund ist ein Vergleich der Wohneigentumsquoten einzelner Jahre zwischen verschiedenen Datenquellen nicht zielführend. Vielmehr muss die Entwicklung im Zeitverlauf anhand der jeweiligen Datenquellen zugrunde gelegt werden.

A.3 Zusammenwirken der Förderprogramme einzelner Länder mit dem Baukindergeld

Für die Schätzung der Unterstützungsleistung von Darlehen wurde eine Reihe von Annahmen getroffen. Die Darlehenskonditionen der einzelnen Programme wurden mit marktüblichen Zinssätzen für Ende 2020 verglichen, da auch die Finanzierungskonditionen der Förderprogramme diesem Stand entsprechen. Angesetzt wurde ein jährlicher Zinssatz von 0,8 % für 10 Jahre, 1,0 % für 15 Jahre sowie 1,25 % für 20 und 25 Jahre Laufzeit. Es kann an dieser Stelle jedoch nicht berücksichtigt werden, dass die Finanzierungskonditionen von einer Vielzahl an Faktoren, unter anderem vom Einkommen und dem eingesetzten Eigenkapital der Haushalte, abhängen.

Beispielrechnung: Das Land Hessen bietet Darlehen mit einem Sollzinssatz von 0,6 % p.a. mit 3 % Tilgung für 20 Jahre an. Die Annuität sollte in beiden Szenarien identisch sein, sodass im Referenzszenario ein Zinssatz von

¹¹⁸ „Einen Haushalt bilden alle Personen, die gemeinsam wohnen und wirtschaften. Wer allein wohnt oder allein wirtschaftet, bildet einen eigenen Haushalt.“ (§3 Absatz 2 Mikrozensusgesetz).

1,25 % und eine anfängliche Tilgung von 2,35 % festgesetzt wird. Bei einer Darlehenshöhe von 100.000 Euro ergeben sich für den Zeitraum von 20 Jahren etwa 8.500 Euro Zinszahlungen und eine Tilgungsleistung von ca. 63.500 Euro für die Fördervariante. Im Falle einer zinslosen Vorfinanzierung des Baukindergeldes wurde angenommen, dass der Betrag ohne die Vorfinanzierung für den Zeitraum von 10 Jahren mit einem Zinssatz von 0,8 % und einer Tilgung von 10 % p.a. finanziert worden wäre. Die Vorfinanzierung würde damit pro Kind einer zusätzlichen Entlastung von ca. 530 Euro entsprechen.

A.4 Förderangebote der Länder

Tabelle A 1

Überblick Förderangebote der Länder im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung

Land	Programmname	Zielgruppe	Fördergegenstände & Objektbedingungen	Bedingungen	Art der Förderung
BB	Wohneigentum - Erwerb, Neubau und Ausbau	Privathaushalt	• Neubau oder Ersterwerb von Wohneigentum in innerstädtischen Quartieren zur Selbstnutzung • Erwerb einer Wohnung im innerstädtischen Quartier, wenn die Kosten für die anschließende Modernisierung und Instandsetzung mindestens 500 Euro pro m² Wohnfläche betragen • Ausbau, Erweiterung, Umbau	• (künftiges) Eigentum oder Erbaurecht am Grundstück • Mindesteigenleistung von 15 bzw. 10 % • Förderobjekt ist mind. 20 Jahre selbst zu nutzen • Einhaltung von Einkommensgrenzen	• Darlehen: zinsfreie Vorfinanzierung des Baukindergeldes • Zuschuss: zusätzlich bei Bezug des Baukindergeldes einmaliger Tilgungszuschuss von 3.000 Euro • Ermäßigung der Darlehensschuld für jedes zum Haushalt gehörende Kind, das innerhalb von 20 Jahren geboren wird um 5.000 Euro
BW	Wohnen mit Kind	Privathaushalt mit mind. 1 minderjährigen Kind	• Neubau oder Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung • Förderbedingungen in Anlehnung an KfW-Programm 124	• Einhaltung von Einkommensgrenzen (Summe positiver Einkünfte < 200.000 Euro)	• Darlehen: 15.000 bis 100.000 Euro • Zinsverbilligung des KfW-Darlehens für 25 Jahre, Zinsbindung 10 Jahre, 1-3 tilgungsfreie Anlaufjahre • Effektiver Zins 0,75 % p.a. • Anfängliche Tilgung 3,8 %
BW	Eigentumsfinanzierung BW – Z15-Darlehen (Basisförderung)	Privathaushalt mit mind. 1 minderjährigen Kind oder erwartetem Nachwuchs in den nächsten 6 Monaten	• Neubau von Wohneigentum zur Selbstnutzung (bis zu 4 Jahre alt, mind. KfW-55-Effizienzhaus) inklusive Grundstück und Außenanlage • Erwerb von Wohneigentum (4 Jahre und älter) zur Selbstnutzung inkl. zusammenhängender Baumaßnahmen (Modernisierungen entsprechend der Bestimmungen des KfW-Förderprogramms Energieeffizient Sanieren und wertsteigernde Umbauarbeiten) • Ausbau, Erweiterung, Umbau	• Kein Vorbesitz eines familien-tauglichen Eigenheims • Einhaltung von Einkommensgrenzen (Brutto abzgl. Werbungskosten) - Zweipersonenhaushalt 60.000 Euro - Dreipersonenhaushalt 69.500 Euro • Eigenanteil bzw. Eigenleistung • Einhaltung von Wohnflächenunter- und -obergrenze	• Darlehen: Kredithöhe abhängig von der Familiengröße; z. B. bis zu 200.000 Euro bei einem Kind und bis zu 240.000 Euro bei einer 4-köpfigen Familie • Sollzinsverbilligung für 15 Jahre auf 0,00 % p. a., Tilgung von 2,25 % p. a., mit einer tilgungsfreien Anlaufzeit von 15 Monaten • Effektiver Zins: 0,39 % • KfW-Tilgungszuschuss bei Neubauten; bei besonders energieeffizienten

Land	Programmname	Zielgruppe	Fördergegenstände & Objektbedingungen	Bedingungen	Art der Förderung
					Neubauten ab KfW 40 zusätzlicher Tilgungszuschuss von bis zu 3.500 Euro • Option auf ergänzende Tilgungszuschüsse bei weiterem Familienzuwachs innerhalb der nächsten 10 Jahre von 6.500 € (Ergänzungsförderung)
BY	Bayerische Eigenheimzulage	Privathaushalt	• Neubau oder Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung • Änderung oder Erweiterung eines bestehenden Gebäudes, soweit dadurch eine zusätzliche Wohnung neu geschaffen wird	• Einhaltung von Einkommensgrenzen - Einpersonenhaushalt: 50.000 Euro - Zwei- oder Mehrpersonenhaushalt ohne Kind: 75.000 Euro - Haushalt mit Kind: 90.000 Euro - Zuzüglich für jedes weitere zum Haushalt rechnende Kind: 15.000 Euro	• Zuschuss: 10.000 Euro einmaliger Festbetrag
BY	Bayerisches Baukindergeld Plus	Privathaushalt: Baukindergeldempfänger	• Neubau oder Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung	• Erhalt des Baukindergeldes	• Zuschuss: 300 Euro pro Kind und Jahr für 10 Jahre
HB	Eigenheimzuschuss - Förderung zur Bildung von Wohneigentum	Privathaushalt mit mind. 1 minderjährigen Kind bzw. ärztlich bestätigte Schwangerschaft ab der 13. Woche	• Neubau von Wohneigentum zur Selbstnutzung • Erwerb nach erstmaliger Umnutzung ehemaliger Gewerbeimmobilien zu Wohnzwecken	• Kein Vorbesitz eines Eigenheims in den letzten 5 Jahren • Bezug des Objekts innerhalb von 24 Monaten nach Antragstellung als alleiniges Wohnobjekt • Einhaltung von Einkommensgrenzen • Kaufpreis bzw. Gesamtkosten ohne Grunderwerbsteuer, Notarkosten, Grundbuchgebühren dürfen 360.000 Euro (Neubau) bzw. 260.000 Euro (Bestand) nicht überschreiten	• Zuschuss: 15.000 Euro einmaliger Festbetrag

Land	Programmname	Zielgruppe	Fördergegenstände & Objektbedingungen	Bedingungen	Art der Förderung
HE	Hessen-Darlehen Neubau	• Privathaushalt • Gemeinschaftliche Wohnprojekte	• Neubau von Wohneigentum zur Selbstnutzung	• Einhaltung von Einkommensgrenzen - Einpersonenhaushalt: 24.807 Euro (Brutto ca. 36.4000) - Zweipersonenhaushalt: 41.722 Euro (Brutto ca. 60.600) - zusätzlicher Erhöhungsbeitrag pro Kind: 650 Euro (Brutto ca. 920 Euro)	• Darlehen: Die Darlehenshöhe ist abhängig von den Grundstückskosten. • Darlehen beträgt bis zu 50 % der Gesamtkosten, maximal 125.000 Euro • Sollzinssatz 0,60 % p.a. für 20 Jahre, Darlehenslaufzeit ca. 32 Jahre • Tilgung 3 % p.a.
HE	Hessen-Darlehen Bestandserwerb	• Privathaushalt • Gemeinschaftliche Wohnprojekte	• Erwerb einer Bestandsimmobilie mit bis zu 2 Wohnungen oder eigengenutzte Eigentumswohnung inklusive evtl. Modernisierungskosten	• Einhaltung von Einkommensgrenzen - Einpersonenhaushalt: 24.807 Euro (Brutto ca. 36.4000) - Zweipersonenhaushalt: 41.722 Euro (Brutto ca. 60.600) - zusätzlicher Erhöhungsbeitrag pro Kind: 650 Euro (Brutto ca. 920 Euro)	• Darlehen: Die Darlehenshöhe ist abhängig von den Grundstückskosten. • Darlehen beträgt bis zu 50 % der Gesamtkosten, maximal 125.000 Euro • Sollzinssatz 0,60 % p.a. für 20 Jahre, Darlehenslaufzeit ca. 32 Jahre • Tilgung 3 % p.a.
HH	Familien Start Darlehen	Privathaushalte, die eine Familie planen aber noch kinderlos sind	• Neubau von Wohneigentum zur Selbstnutzung	• Einhaltung von Einkommensgrenzen: Orientierung am Hamburgischen Wohnraumförderungsgesetz (HmbWoFG); abhängig von der Haushaltsgröße • Einhaltung von Gesamtkostengrenzen: 465.000 Euro zzgl. Erwerbsnebenkosten	• Darlehen: max. 70.000 Euro • Zinssatz in Anlehnung an KfW-Programm Wohneigentum • Zinsbindung für 10 Jahre, Darlehenslaufzeit max. 30 Jahre • Zinssubvention nach Familienerweiterung: bis zu 3 % bzw. 2 % verringerter Zinssatz
NI	Eigentum für Haushalte mit Kindern oder Menschen mit Behinderung	• Privathaushalt mit mind. 1 Kind, welches das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet hat • Privathaushalt, in dem mind. ein Mensch mit Behinderung lebt	• Neubau von Wohnraum einschließlich Erstbezug in energiesparender Bauweise (mindestens KfW-Effizienzhaus 100) • Erwerb vorhandenen Wohnraums • Modernisierungsmaßnahmen • Energetische Modernisierungen auf	• Einhaltung von Einkommensgrenzen - Zweipersonenhaushalt 23.000 Euro - für jedes zum Haushalt rechnende Kind zusätzlich 3.000 Euro	• Darlehen in Abhängigkeit von der Art der Maßnahme • Zinsen in den ersten 15 Jahren 0 %, danach marktüblich • Tilgung 2 % p.a.

Land	Programmname	Zielgruppe	Fördergegenstände & Objektbedingungen	Bedingungen	Art der Förderung
			Grundlage der EnEV (KfW-Effizienzhaus 100)	• Eigenkapitalanteil von mind. 15 %, Eigenleistung kann angerechnet werden • Grundstückseigentum oder Erbbaurecht muss vorhanden sein • Einhaltung von Wohnflächenobergrenzen: bis zu 120 m² für 4 Haushaltsmitglieder, für jedes weitere Haushaltsmitglied bis zu 15 m² zusätzlich	
NW	Eigentumsförderung - Neubau oder Kauf von selbstgenutztem Wohnraum	• Privathaushalt mit mind. 1 minderjährigen Kind • Privathaushalt, in dem mind. ein Mensch mit Schwerbehinderung (Grad der Behinderung mind. 50) lebt	• Neubau oder Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung • Änderung oder Erweiterung eines bestehenden Gebäudes	• Kein Vorbesitz eines Eigenheims • Einhaltung von Einkommensgrenzen - Zweipersonenhaushalt 23.310 Euro (Brutto ca. 42.379) - für jedes zum Haushalt rechnende Kind zusätzlich 6.060 Euro • Eigenkapitalanteil von mind. 15 %, Eigenleistung kann bis zu 7,5 % angerechnet werden	• Darlehen je nach Kostenkategorie der Gemeinde bis zu 122.600 Euro • Familienbonus: 17.000 Euro je Kind oder je Person mit Schwerbehinderung • Tilgungsnachlass in Höhe von 7,5 % möglich • Zinsen 0,5 % p.a. für 25 Jahre • Tilgung 1 % p.a. zzgl. Ersparter Zinsen bei Neubau/Ersterwerb • Tilgung 2 % p.a. zzgl. Ersparter Zinsen bei Kauf gebrauchter Immobilien
RP	Wohnraumförderung - ISB-Darlehen Wohneigentum	Privathaushalt	• Neubau oder Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung • Änderung oder Erweiterung eines bestehenden Gebäudes	• Einhaltung von Einkommensgrenzen Haushaltseinkommen darf die Grenze des § 13 Abs. 2 LWoFG um nicht mehr als 60 % übersteigen	• Darlehen: Grunddarlehen in Höhe von 30 % der Gesamtkosten • Zinsen 0,7 % p.a. für 20 Jahre • Tilgung 2,5 % p.a. • ggf. Zusatzdarlehen in Höhe von jeweils 5 % der Gesamtkosten bei Ersatzneubauten, z. B. für den Ankauf, bei Haushalten, deren Einkommen die Einkommensgrenze um nicht mehr als 10 % übersteigen, je Kind

Land	Programmname	Zielgruppe	Fördergegenstände & Objektbedingungen	Bedingungen	Art der Förderung
SH	IB.SH Baukindergeld	Privathaushalt mit mind. 1 minderjährigen Kind	• Neubau oder Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung	• Einhaltung von Einkommensgrenzen • Erhalt des Baukindergeldes	• Darlehen: 12.000 Euro pro Kind, zinslos, Vorfinanzierung des KfW Baukindergeldes
SH	IB.SH Baukindergeld Plus	Privathaushalt mit mind. 1 minderjährigen Kind	• Neubau oder Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung	• Einhaltung von Einkommensgrenzen • Erhalt des Baukindergeldes	• Darlehen: 50.000 Euro pro Kind, Zinsbindungsfrist von 25 Jahren, jährlich verpflichtende Zusatztilgung von 1.200 Euro für 10 Jahre durch das KfW Baukindergeld
SL	Saarländische Wohnraumförderung - Neubau Von Selbstgenutztem Wohneigentum	Privathaushalt	• Neubau oder Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung in bestimmten Gebieten Saarlands • Durchführung von wesentlichen Baumaßnahmen	• Einhaltung von Einkommensgrenzen nach § 24 Wohnraumförderungsgesetz - Einpersonenhaushalt: 22.500 Euro - Zweipersonenhaushalt: 34.500 Euro - zzgl. Für jede weitere zum HH rechnende Person: 9.000 Euro - zzgl. Für jedes Kind, das bei der Lohn- und Est berücksichtigt wird: 1.500 Euro	• Darlehen mit einer max. 30-jährigen Zinsbindung • Tilgungszuschuss von bis zu 20 % möglich • Förderung bis zu 30 % der Gesamtkosten (max. 800 Euro je m ² förderbarer Wohnfläche, 700 Euro je m ² bei Durchführung von Baumaßnahmen)
SN	Wohneigentum im ländlichen Raum (RL WLR)	Privathaushalt	• Neubau oder Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung im ländlichen Raum • Umbau von Nichtwohnraum in Wohnraum im ländlichen Raum • Sanierungsmaßnahmen oder Erweiterung von Wohnraum im ländlichen Raum	• Inanspruchnahme eines KfW Wohnraumförderdarlehens in Höhe von 50.000 Euro bei Errichtung/Erwerb von Wohnraum bzw. Umbau von Nichtwohnraum zu Wohnraum	• Darlehen mit einer max. 25-jährigen Laufzeit, Zinssatz fest von 0,75 % p.a. • max. 80.000 Euro bei Errichtung, Erwerb, Umbau in Wohnraum • max. 40.000 Euro bei Sanierung oder Erweiterung von Wohnraum

Land	Programmname	Zielgruppe	Fördergegenstände & Objektbedingungen	Bedingungen	Art der Förderung
ST	IB-Förderdarlehen	Privathaushalt mit mind. 2 Personen	• Neubau oder Erwerb von Wohneigentum zur Selbstnutzung	• Einhaltung von Einkommensgrenzen • 10 % der Gesamtkosten sind als verfügbare Eigenmittel nachzuweisen, alternativ sind 5 % als Eigenkapital und 5 % als Eigenleistung zu erbringen	• Darlehen: max. 100.000 Euro • Zinsfestschreibung: 10 oder 20 Jahre • Zinssatz: 0,9 % p.a. über 10 Jahre bzw. 1,7 % p.a. für 20 Jahre • „Baby-Bonus“: 800 Euro Zuschuss pro Jahr und Kind für 5 Jahre; 1.600 Euro Zuschuss für Kinder mit Behinderung; einmalig 5.000 Euro für jedes weitere Kind, das im Förderzeitraum von 5 Jahren geboren wird
TH	Thüringer Familienbaudarlehen	• Privathaushalt mit mind. 1 minderjährigen Kind bzw. ärztlich bestätigter Schwangerschaft • Ehepaare bzw. eingetragene Lebenspartner*in (LPartG) bis zum Ablauf des 10. Kalenderjahres nach dem Jahr der Eheschließung bzw. der Eintragung der Lebenspartnerschaft, sofern beide zum Zeitpunkt der Antragstellung < 40 Jahre alt sind • Privathaushalt, in dem mind. ein Mensch mit Schwerbehinderung (Grad der Behinderung mind. 50) lebt	• Neubau und Ersterwerb vorrangig in den Programmgemeinden des Stadumbauprogramms-Ost • Zweiterwerb eines vorhandenen Eigenheims (Bestandserwerb) • Ausbau oder Erweiterung mit Baukosten von mindestens 25.000 Euro	• Einhaltung von Einkommensgrenzen nach § 10 ThürWoFG - Jährliches Haushaltsbruttoeinkommen (Richtwerte): - Zweipersonenhaushalt ca. 49.300 Euro - Dreipersonenhaushalt ca. 63.000 Euro • mind. 15 % der Gesamtkosten sind als verfügbare Eigenmittel nachzuweisen, alternativ ist höchstens die Hälfte als Selbsthilfe möglich (bis max. 30.000 Euro) • Einhaltung von Wohnflächenobergrenzen (150 m² bei bis zu 4 Haushaltsmitgliedern, zzgl. 10 m² für jedes weitere Haushaltsmitglied), 20 % Überschreitung bei Bestandserwerb zulässig	• Darlehen: min. 10.000 Euro und max. 100.000 Euro als Refinanzierung aus dem KfW-Wohneigentumsprogramm 124 • Zinsfestschreibung: 5 oder 10 Jahre; Zinssatz bei 10 Jahren 0,71 % p.a. • Tilgung 3,0 % jährlich zuzüglich ersparter Zinsen ab zweitem Jahr

Quellen: Zugriff am 30.11.2020.

BB: Wohneigentum – Erwerb, Neubau und Ausbau <https://www.ilb.de/de/wohnungsbau/darlehen/wohneigentum-in-innenstaedten-bildung-durch-erwerb-neubau-und-ausbau/>

BW Wohnen mit Kind <https://www.l-bank.de/produkte/wirtschaftsfoerderung/wohnen-mit-kind.html>

BW Z15-Darlehen <https://www.l-bank.de/produkte/wohnmobilien/eigentumsfinanzierung-bw/eigentumsfinanzierung-bw---z-15-darlehen.html>

BY Bayerische Eigenheimzulage <https://bayernlabo.de/eigenwohnraumfoerderung/eigenheimzulage/>

BY Baukindergeld Plus <https://bayernlabo.de/eigenwohnraumfoerderung/baukindergeld>
HB Eigenheimzuschuss <https://www.bab-bremen.de/wohnen-bauen/eigentumskredite/eigenheimzuschuss.html>
HE: Hessen-Darlehen Neubau <https://www.wibank.de/wibank/hessen-darlehen-neubau>
HE: Hessen-Darlehen Bestandserwerb <https://www.wibank.de/wibank/hessen-darlehen-bestandserwerb>
HH: FamilienStartDarlehen <https://www.ifbhh.de/programme/privatkunden/eigenheim-kaufen-und-bauen/eigenheim-kaufen-and-bauen/familienstartdarlehen>
NI: Eigentum für Haushalte mit Kindern oder Menschen mit Behinderung <https://www.nbank.de/Privatpersonen/Wohnraum/Eigentum-f%C3%BCr-Haushalte-mit-Kindern/index.jsp>
NW: Eigentumsförderung – Neubau oder Kauf von selbst genutztem Wohnraum <https://www.nrwbank.de/de/foerderlotse-produkte/Eigentumsfoerderung-Neubau-oder-Kauf-von-selbst-genutztem-Wohnraum/15337/nrwbankprodukt-detail.html>
RP: ISB-Darlehen Wohneigentum <https://isb.rlp.de/foerderung/701-702-703.html>
SH IB.SH Baukindergeld <https://www.ib-sh.de/produkt/ibsh-baukindergeld/>
SH IB.SH Baukindergeld Plus <https://www.ib-sh.de/produkt/ibsh-baukindergeld-plus/>
SL: Saarländische Wohnraum-förderung - Neubau Von Selbst-genutztem Wohneigentum https://www.sikb.de/steckbrief_wrf_neubau
SN: Wohneigentum ländlicher Raum <https://www.sab.sachsen.de/f%C3%B6rderprogramme/sie-m%C3%B6chten-ein-haus-bauen-kaufen-oder-modernisieren/wohneigentum-l%C3%A4ndlicher-raum.jsp?cookieMSG=allowed>
ST: IB Förderdarlehen <https://www.ib-sachsen-anhalt.de/privatpersonen/bauen-kaufen/bau-oder-erwerb-einer-neuen-immobilie>
TH: Thüringer Familienbaudarlehen <https://www.aufbaubank.de/Foerderprogramme/Familienbaudarlehen>

Tabelle A 2

Unterstützungsinstrumente für (Erst-)erwerber von Wohneigentum in der EU

Land	Instrument	Typ	Zielgruppen	Umfang: Zahl der geförderten Haushalte	Umfang: Ausgaben	Anmerkungen
Deutschland	Baukindergeld	Zuschuss mit jährlicher Zahlungsweise	Haushalte mit Kindern	ca. 180.000 pro Jahr	9.9 Mrd. Budget für die Periode 2018 bis 2021	2018 neu eingeführt
Frankreich	Zinsfreies Darlehen	Zuschuss in Verbindung mit zinsfreiem Kredit	Ersterwerber	ca. 50.000 pro Jahr	2018: ca. 1,5 Mrd. €	Bis 2018 extra Förderung für Niedrigeinkommensbezieher
Lettland	Unterstützung zum Erst-erwerb von Wohneigentum	Zuschuss	Haushalte mit Kindern und Fachkräfte, Altersbegrenzung auf 35 Jahre	k.A.	k.A. (nach Expertenmeinung gering)	
Litauen	Unterstützung zum Erst-erwerb von Wohneigentum	Zuschuss	Haushalte mit Kindern mit Einkommen unter der festgelegten Einkommensgrenze, Altersbegrenzung auf 35 Jahre und Einkommensgrenze, Haushalte mit Personen mit Behinderungen, Waisen	k.A. (nach Expertenmeinung sehr gering)	k.A. (nach Expertenmeinung sehr gering)	
Litauen	Unterstützung zum Erst-erwerb von Wohneigentum in förderwürdigen ländlichen Regionen	Zuschuss	Haushalte in Regionen, die vom demografischen Wandel/Abwanderung bedroht sind, Altersbegrenzung auf 35 Jahre	k.A.	k.A.	2018 neu eingeführt
Luxemburg	Zuschussförderung zur Errichtung, Erwerb oder Renovierung einer Wohnung	Zuschuss	Niedrig- und Mitteleinkommensbezieher		2019: 8,5 Mio. € (0,15 % des BIP)	
Österreich	Errichtungsförderung/ Kaufförderung für selbstgenutzte Wohnimmobilien	I. d. R. Tilgungszuschuss, spezifische Regelung auf Länderebene	Mittlere und untere Einkommensgruppe, Einkommensgrenzen in Abhängigkeit von der Kinderzahl	k.A. (nach Expertenmeinung sehr gering)	k.A. (nach Expertenmeinung sehr gering)	

Land	Instrument	Typ	Zielgruppen	Umfang: Zahl der geförderten Haushalte	Umfang: Ausgaben	Anmerkungen
Polen	Programm Wohnen für junge Haushalte (pol. Mieszkanie dla Młodych, MdM.)	Zuschuss	Junge Familienhaushalte, zusätzliche Förderanreize für Haushalte mit mehr als zwei Kindern	geschätzt ca. 115.000 Personen	2018: 762 Mio. PLN (ca. 177 Mio. €).	2012 als Ersatz für bestehendes Programm eingeführt
Slowakei	Staatliche Zulage für junge Menschen (slow. Štátny príspevok pre mladých)	Bis 2017: staatliche Kredite mit Vorzugszinssatz. Ab 2018: Teilweise steuerliche Abzugsfähigkeit der Zinszahlung für Grundschulden bis zu einer definierten Höchstgrenze	Personen unter 35 Jahren und unter einer definierten Einkommensgrenze	2017: ca. 72.000 Begünstigte	2019: 29 Mio. € in der Budgetplanung	Zugänglichkeit und Förderumfang mit Umstellung 2018 reduziert
Ungarn	Familienwohnungsunterstützung (CSOK, családi otthonteremtési kedvezmény) für Neubau/Bestandswohnungen	Zuschuss und/ od. Förderkredit	Familien mit Kindern, mind. ein Elternteil u. 40	Ca. 114.000 Haushalte zw. 2016 und 2019	2016-2018: 218 Mrd. HUF, (ca. 607 Mio. €), davon ca. 70 % in der Neubauförderung	
Ver. Königreich	Hilfe zum Erwerb von Wohneigentum (Help-to-buy schemes)	Verschiedene Programme auf Nationenebene (Zuschüsse, Förderkredite oder Kombinationen)	In Schottland nur Ersterwerber, in den anderen Nationen auch Umzieher vom Eigentum ins Eigentum	Kumulativ ca. 420.000 Haushalte	k.A.	
Zypern	Zuschussförderung zur Errichtung oder Erwerb von Wohneigentum	Zuschuss	Personen mit Flüchtlingsstatus in Folge des Bürgerkriegs von 1974, Familienhaushalte im Niedrigeinkommensbereich		2020: 46 Mio. € in der Budgetplanung	

Quelle: Endbericht Wohnungspolitik in der EU, Conference Version (Krapp et al. 2020)

Anhang B: Anhänge zu Kapitel 3

B.1 KfW Datensatz: Plausibilisierung

Die KfW stellte für die Evaluierung des Baukindergeldes einen anonymisierten Datensatz zur Verfügung. Während der Antragsphase werden im Zuschussportal Angaben zum Haushaltseinkommen etc. gemacht. Der von der KfW zur Verfügung gestellte Datensatz beinhaltet diese Angaben. Die Daten wurden hinsichtlich verschiedener Kriterien auf ihre Plausibilität hin untersucht. Unplausible Angaben bei dem zu versteuernden Haushaltseinkommen, die aus der Zeit der Antragsphase vor der Prüfung durch die KfW stammen, wurden vor diesem Hintergrund bereinigt. Die KfW überprüfte die Eingaben, eine nachträgliche Korrektur im Datensatz fand jedoch nicht statt. Ein negatives zu versteuernden Haushaltsbruttoeinkommen sowie Haushaltsbruttoeinkommen unter 500 Euro wurden als „Missing“ deklariert. Dies betrifft insgesamt 6.253 Angaben. Das bedeutet, dass die jeweiligen plausibilitätsbereinigten Werte nicht in die Auswertungen mit eingehen. Die Fälle (Haushalte) im Datensatz bleiben jedoch erhalten, um andere Indikatoren auswerten zu können. Analog zu dem Vorgehen der KfW im Rahmen der Antragstellung wurde nach Bereinigung aus den zwei Angaben des zu versteuernden Einkommens ein Mittelwert pro Haushalt gebildet. Die Kinderzahl bestimmt die Höchstgrenze des mittleren Einkommens. In diesem Sinne wurden Einkommen über 90.000 Euro bei einem Kind, 105.000 Euro bei 2 Kindern usw. als Missing deklariert. Nach Bereinigung liegen für 169.897 von 174.749 Haushalte, d.h. 97,2 %, plausible Einkommensdaten vor.

B.2 Befragung: Rücklauf

Die Feldphase startete am 9. Oktober und endete am 16. November 2020. Eine Erinnerungs-E-Mail wurde ca. 3 Wochen nach Versenden der ersten E-Mail an diejenigen Haushalte gesendet, die noch nicht an der Befragung teilgenommen hatten. Insgesamt nahmen 52.544, d.h. 30,1 % der 174.749 kontaktierten Haushalte, an der Befragung teil. 38.947 Haushalte haben bis zum Ende an der Befragung teilgenommen. Dies entspricht einem Anteil von 22,3 %. Unabhängig davon, ob die Befragung bis zum Ende durchgeführt wurde oder vorzeitig abgebrochen wurde, gehen in die Auswertung alle verfügbaren, plausibilitätsgeprüften (vgl. nächster Abschnitt) Antworten ein.

Während der Feldphase wurden sowohl Rückmeldungen zu inhaltlichen Aspekten des Baukindergeldes aber auch zur Befragung selbst an die KfW oder an das BBSR herangetragen. In Bezug auf die im Einzelnen dargestellten Quoten lassen sich folgende Aspekte zusammenfassen, die sich auf den Rücklauf auswirkten.

- **Keine Reaktion:** Wie die KfW ca. 3 Wochen nach Feldstart mitteilte, wurde die erste versendete E-Mail nur von ca. 50 % der Empfänger geöffnet. Unklar ist, ob die E-Mails mit dem Absender rundschreiben@kfw-newsletter.de teilweise im Spam-Ordner der Empfänger landeten. Die KfW berichtete darüber hinaus von Anfragen bezüglich der Seriosität der E-Mail und Befragungsw Webseite. Um das Misstrauen zu reduzieren, wurde auf der Startseite der Befragung die Projektwebseite des BBSR verlinkt (<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/weitere/kfw/evaluierung-baukindergeld/01-start.html>). Ebenso wurde der Hinweis auf die Projektseite in die Erinnerungs-E-Mails aufgenommen.
- **Abbruch Startseite:** Auf der Startseite wurde der Zweck der Befragung sowie deren Inhalte skizziert. Ebenso enthielt sie einen Verweis auf das Infoblatt zur Datenverarbeitung. Rund 3 % der Baukindergeldempfänger nahm nicht an der Befragung teil, nachdem sie die Startseite geöffnet hatten. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass auf benötigte Finanzierungsunterlagen verwiesen wird. Ebenso kann der Hinweis auf die geplante Zusammenführung der Daten und die Datenschutzhinweise abschreckend wirken, wenn gleich der Hinweis unverzichtbar war.
- **Abbruch laufende Befragung:** Die Abbruchquote in der laufenden Befragung fällt überdurchschnittlich hoch aus. Die Befragung wurde am häufigsten bei der Frage nach der Eigenkapitalhöhe (2,3 %), der Zusammensetzung des Eigenkapitals (5,0 %), der Fremdkapitalhöhe (2,0 %) und der Zusammensetzung des

Fremdkapitals (3,4 %) abgebrochen. Bei den Fragen nach der Zusammensetzung des Eigen- und Fremdkapitals handelt es sich um die detailliertesten Fragen der Befragung. Ob der Abbruch aufgrund der Komplexität (Unwissen, was genau angegeben werden soll) oder der Detailliertheit (Unwillen, derart detaillierte Informationen preiszugeben) erfolgte, ist nicht nachzuvollziehen. Einzelne Rückmeldungen an die KfW lassen zumindest vermuten, dass ein Teil der Befragten die Fragen für zu persönlich und aus datenschutzrechtlichen Aspekten für zu detailliert hielten.

Die Befragung wurde mobilfähig programmiert. Insgesamt haben 66 % der Befragungsteilnehmer die Befragungsw Webseite mit einem mobilen Endgerät aufgerufen. Die Befragungssoftware registriert nicht, inwieweit die Befragung ggf. zu einem späteren Zeitpunkt an einem PC fortgesetzt wird. Dennoch ist der Anteil der mobilen Endgeräte hoch und bestärkt die Notwendigkeit, die Befragung mobilfähig zu programmieren.

B.3 Befragung: Plausibilisierung

Die Befragungsdaten wurden aufbereitet und Plausibilitätskontrollen unterzogen. Ein besonderer Fokus wurde dabei auf die metrischen Angaben zu den Kosten im Zusammenhang mit dem Immobilienerwerb gelegt. Die Bereinigung erfolgte durch die Identifikation von Ausreißern sowie widersprüchlichen Angaben. In Bezug auf die Kaufpreise wurden nur jene Ausreißer bereinigt, die besonders geringe Werte angaben. Der Bereinigung der außergewöhnlich niedrigen Werte liegt die Annahme zugrunde, dass eine Wohnung in Deutschland beispielsweise nicht für unter 10.000 Euro auf den Markt kommt. Außergewöhnlich hohe Angaben wurden nicht bereinigt, da das Baukindergeld zwar an Einkommens- nicht aber an Vermögensgrenzen gebunden ist. Insofern ist der Bezug von Baukindergeld bei gleichzeitig hohem Vermögen und damit auch der Bau/Kauf einer teuren Immobilie nicht ausgeschlossen. Während das Minimum je nach Frage bei 0 bzw. 1 Euro lag, wurde in Abhängigkeit der Frage eine Höchstgrenze für die Eingabe im Befragungsprogramm festgelegt. Die Höchstgrenzen für die relevanten Variablen waren wie folgt definiert:

- Kaufpreis der Immobilie inkl. der Kosten für Grundstück bzw. Grundstücksanteil und Pkw-Stellplatz: 3 Mio. Euro
- Grundstückspreis: 2 Mio. Euro
- Modernisierungskosten: 1 Mio. Euro
- Erwerbsnebenkosten: 200.000 Euro
- Erschließungskosten: 200.000 Euro
- Eigen- bzw. Fremdkapital: 3 Mio. Euro.

Der Kaufpreis der Immobilie inkl. der Kosten für Grundstück bzw. Grundstücksanteil und Pkw-Stellplatz wurde bereinigt, wenn der Kaufpreis einer Wohnung unter 10.000 Euro (Bestand) bzw. unter 20.000 Euro (Neubau) lag (insgesamt 211 Fälle). Der Kaufpreis kann nicht niedriger als der Förderbetrag ausfallen.¹¹⁹ Für Häuser lagen die Schwellen bei 20.000 (Bestand) bzw. 30.000 Euro für einen Neubau (insgesamt 1.275 Fälle). Überwiegend handelte es sich bei den bereinigten Werten um Angaben, die weit unter den gesetzten Schwellen lagen (z. B. 1, 10 oder 100 Euro). Hier muss davon ausgegangen, dass in der Befragung bewusst Falschangaben gemacht wurden.

Unter den widersprüchlichen Angaben finden sich solche, bei denen der Grundstückspreis, die Erschließungskosten oder die Erwerbsnebenkosten höher sind als die Gesamtkosten der Immobilie inkl. Grundstückspreis. Die Befragung war so programmiert, dass die Befragten in solchen Fällen informiert und zur Korrektur aufgefordert wurden. Um eine hohe Abbruchquote zu verhindern war es jedoch dennoch möglich, die Befragung ohne Korrektur fortzusetzen. Für die Bereinigung wurde angenommen, dass die Angabe zu den Gesamtkosten der Immobilie, die früh im Laufe der Befragung erhoben wurde und eine eher generelle Angabe darstellt, die höchste Validität aufweist. Lag zum Beispiel der Grundstückspreis über den Gesamtkosten der Immobilie

¹¹⁹ Antragsteller bestätigten im Antrag, dass die Bedingungen im Merkblatt, nach dem die Kosten höher als die Förderung sein müssen, anerkannt werden.

wurde der Grundstückspreis bereinigt (als Missing kodiert), während die Angabe zu den Gesamtkosten der Immobilie unverändert blieb. Ebenso wurden die Angaben des Eigen- und Fremdkapitals bereinigt, wenn diese höher lagen als die angegebenen Gesamtkosten der Immobilie.

In Bezug auf die Einzelangaben zur Zusammensetzung des Eigen- und Fremdkapitals ergaben sich ebenfalls Abweichungen. Entsprach die Summe der Einzelangaben nicht der zuvor angegebenen Höhe des Eigen- und Fremdkapitals wurden alle Einzelangaben für diesen Fall bereinigt.

Eine weitere Bereinigung betraf die Angabe der Postleitzahl des ehemaligen Wohnorts. In 46 Fällen wurde eine Postleitzahl angegeben, die nicht fünfstellig ist. Auch diese Werte wurden als Missing kodiert.

B.4 Befragung: Gewichtung

Mit den Befragungsdaten sollten repräsentative Aussagen über die Grundgesamtheit der Baukindergeldempfänger möglich sein. Dies ist insbesondere für die Berechnung der volkswirtschaftlichen Programmeffekte von Relevanz. Dazu wurden Informationen zu Kaufsummen bei Neubauten bzw. Investitionen für Modernisierungen bei gebrauchten Immobilien erhoben. Um diese Angaben auf die Population der Baukindergeldempfänger hochzurechnen, wurden Gewichtungsfaktoren auf Basis der inversen Teilnahmewahrscheinlichkeit eingesetzt. Die Teilnahmewahrscheinlichkeit wird dabei umgekehrt (invertiert), damit ein überrepräsentierter Haushalt untergewichtet sowie ein unterrepräsentierter Haushalt übergewichtet wird. Möglich ist dies anhand des KfW Datensatzes (Gesamtpopulation), die bereits sozio-demografische Eigenschaften über die Zuschussempfänger enthalten. Im Anschluss an die Befragung wurden die Daten der KfW und Befragungsdaten über eine anonyme ID zusammengeführt. Anhand dieser Informationen wurde in einem ersten Schritt untersucht, inwieweit einzelne Gruppen unter- oder überrepräsentiert sind. Tabelle B 1 stellt die Selektivität nach Teilnehmerstatus für ausgewählte Merkmale dar. Geringe Abweichungen von der Grundgesamtheit sind bei der Anzahl der Kinder im Haushalt (Haushalte mit Einzelkindern leicht überrepräsentiert, Haushalte mit 2 Kindern leicht unterrepräsentiert) zu sehen. Ebenso nahmen an der Befragung überproportional viele Antragsteller mit deutscher Nationalität teil, was auf ggf. vorhandene Sprachbarrieren hindeutet.

Tabelle B 1
Selektivität nach Teilnehmerstatus für ausgewählte Merkmale

Merkmal	Befragungsteilnehmer (n = 52.544)	Grundgesamtheit (N = 174.749)
Objektart		
Bau/Kauf neue Eigentumswohnung	2,2 %	2,1 %
Bau/Kauf neues Haus	23,5 %	23,9 %
Kauf einer gebrauchten Eigentumswohnung	12,0 %	12,3 %
Kauf eines gebrauchten Hauses	62,3 %	61,7 %
Anzahl Kinder im Haushalt		
1	42,0 %	40,4 %
2	44,5 %	46,0 %
3	10,8 %	11,0 %
4	2,1 %	2,1 %
> 4	0,6 %	0,5 %
Mittelwert Kindesalter	5,3	5,3
Deutsche Nationalität	91,1 %	88,4 %
Geschlecht Zuschussnehmer: weiblich	40,2 %	40,8 %

Merkmal	Befragungsteilnehmer (n = 52.544)	Grundgesamtheit (N = 174.749)
Mittelwert Alter Zuschussnehmer	36,4	36,8
Bundesland		
Baden-Württemberg	13,3 %	13,3 %
Bayern	14,8 %	14,2 %
Bremen	0,7 %	0,8 %
Hamburg	1,1 %	1,2 %
Hessen	6,9 %	6,9 %
Niedersachsen	12,0 %	11,8 %
Nordrhein-Westfalen	21,9 %	21,8 %
Rheinland-Pfalz	5,9 %	5,6 %
Saarland	1,3 %	1,2 %
Schleswig-Holstein	4,3 %	4,5 %
Berlin	1,5 %	1,6 %
Brandenburg	4,1 %	4,2 %
Mecklenburg-Vorpommern	2,3 %	2,4 %
Sachsen	4,8 %	5,2 %
Sachsen-Anhalt	2,8 %	2,9 %
Thüringen	2,4 %	2,4 %
Regionstyp		
Kern	28,7 %	27,0 %
Umland	33,4 %	33,4 %
Regionen mit Verdichtungsansätzen	22,8 %	23,9 %
Ländliche Regionen	14,9 %	15,5 %
Unbekannt (nicht verfügbar, Datenschutz)	0,2 %	0,2 %
Mittelwert zu versteuerndes Haushaltseinkommen	46.799 €	44.941 €

Quelle: KfW Daten und Baukindergeld-Befragung, eigene Berechnungen.

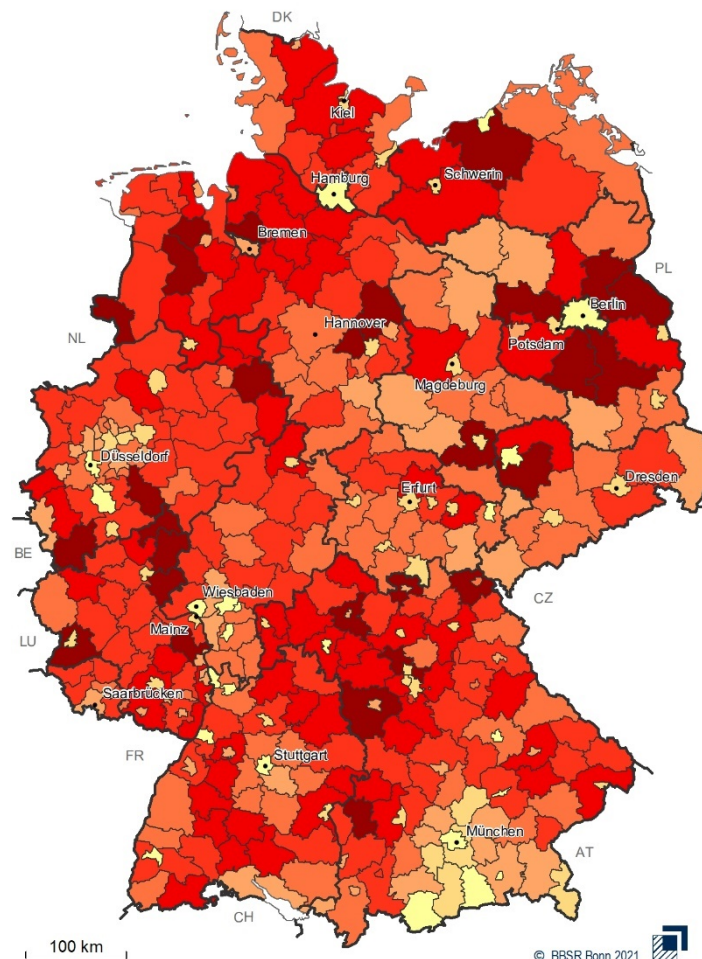
In einem zweiten Schritt wurden Gewichtungsfaktoren für den Rücklauf berechnet. Der Rücklauf wird gewichtet, damit die Befragungsteilnehmer repräsentativ für die Baukindergeldempfänger sind. Die in Tabelle B 1 aufgelisteten Merkmale wurden für den Zweck der Gewichtung herangezogen. Für jede Merkmalskombination der Befragungsteilnehmer wird mit einem binär-logistischen Regressionsmodell (Befragungsteilnehmer = 1, sonst = 0) die Teilnahmewahrscheinlichkeit geschätzt. Die Wahrscheinlichkeit wurde invertiert und die Gewichte so normiert, dass die gewichtete Fallzahl der ungewichteten gleicht. In den Analysen wird damit ein in der Befragung überrepräsentierter Haushalt untergewichtet bzw. im umgekehrten Fall übergewichtet.

B.5 Inanspruchnahme des Baukindergeldes

Abbildung B 1

Anzahl der Antragsbestätigungen je 1.000 Haushalte

Baukindergeld - Antragsbestätigungen



**Baukindergeld - Anzahl der Antragsbestätigungen vom 01.01.2018
bis zum 31.08.2020 je 1.000 Haushalte**



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR;
KfW-Förderreport, Baukindergeld (01.01.2018
bis 31.08.2020); Nexiga GmbH Bonn, Privathaushalte 2018
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),
31.12.2018 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: I. Ammann, E. Degener

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung.

B.6 Ergänzende Auswertungen der Befragung

Tabelle B 2

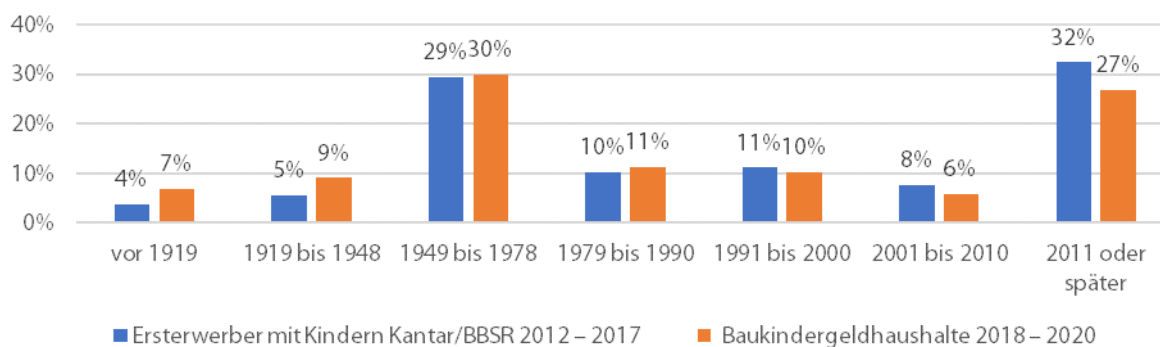
Verteilung von Häusern und Wohnungen differenziert nach Neubau und gebrauchte Immobilie

Region/ Gebäudetyp	Neubau		Bestandsimmobilie	
	Haus	Wohnung	Haus	Wohnung
Stadtstaaten	944 (17 %)	330 (6 %)	3.048 (54 %)	1.346 (24 %)
Flächenländer Ost	9.377 (33 %)	382 (1 %)	17.223 (60 %)	1.689 (6 %)
Süd-West	8.799 (18 %)	796 (2 %)	33.957 (68 %)	6.638 (13 %)
Süd	13.669 (28 %)	1.703 (3 %)	24.532 (50 %)	9.138 (19 %)
Nord-West	8.949 (22 %)	390 (1 %)	28.861 (71 %)	2.701 (7 %)
Summe¹²⁰	41.738 (24 %)	3.601 (2 %)	107.621 (62 %)	21.512 (12 %)

Quelle: KfW Daten (eigene Berechnungen für den Zeitraum 2018 – 2020).

Abbildung B 2

Baualtersklassen: Vergleich zwischen Ersterwerbern mit Kindern ohne Baukindergeld und Baukindergeldempfängern



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 51.975) und BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012 – 2017 (n = 782). Mehrfachantworten möglich. Eigene Berechnungen.

¹²⁰ Die Summe aus Neubau- und Bestandsimmobilien beläuft sich auf 174.472. Die Differenz zu den 174.749 Baukindergeldempfängern resultiert aus Datenlücken in Bezug auf den Wohnort.

Tabelle B 3Determinanten der Wohnfläche in m² der Baukindergeldempfänger

	Wohnfläche in m²
Haushaltseinkommen in Euro	0.000346*** (41.93)
Kinderzahl	10.03*** (49.51)
Dummy: Region Nord-West¹	2.017*** (4.64)
Dummy: Region Ost¹	-6.101*** (-12.89)
Dummy: Region Süd¹	-2.049*** (-4.90)
Dummy: Region Stadtstaat¹	-7.922*** (-9.11)
Dummy: Umland²	9.581*** (22.88)
Dummy: Region mit Verdichtungsansätzen²	11.18*** (24.42)
Dummy: ländliche Regionen²	15.58*** (29.68))
Dummy: Neubau³	7.713*** (21.67)
Dummy: Haus⁴	34.78*** (75.31)
Konstante	66.62*** (93.38)
N	49.115
Adjustiertes R²	0.24

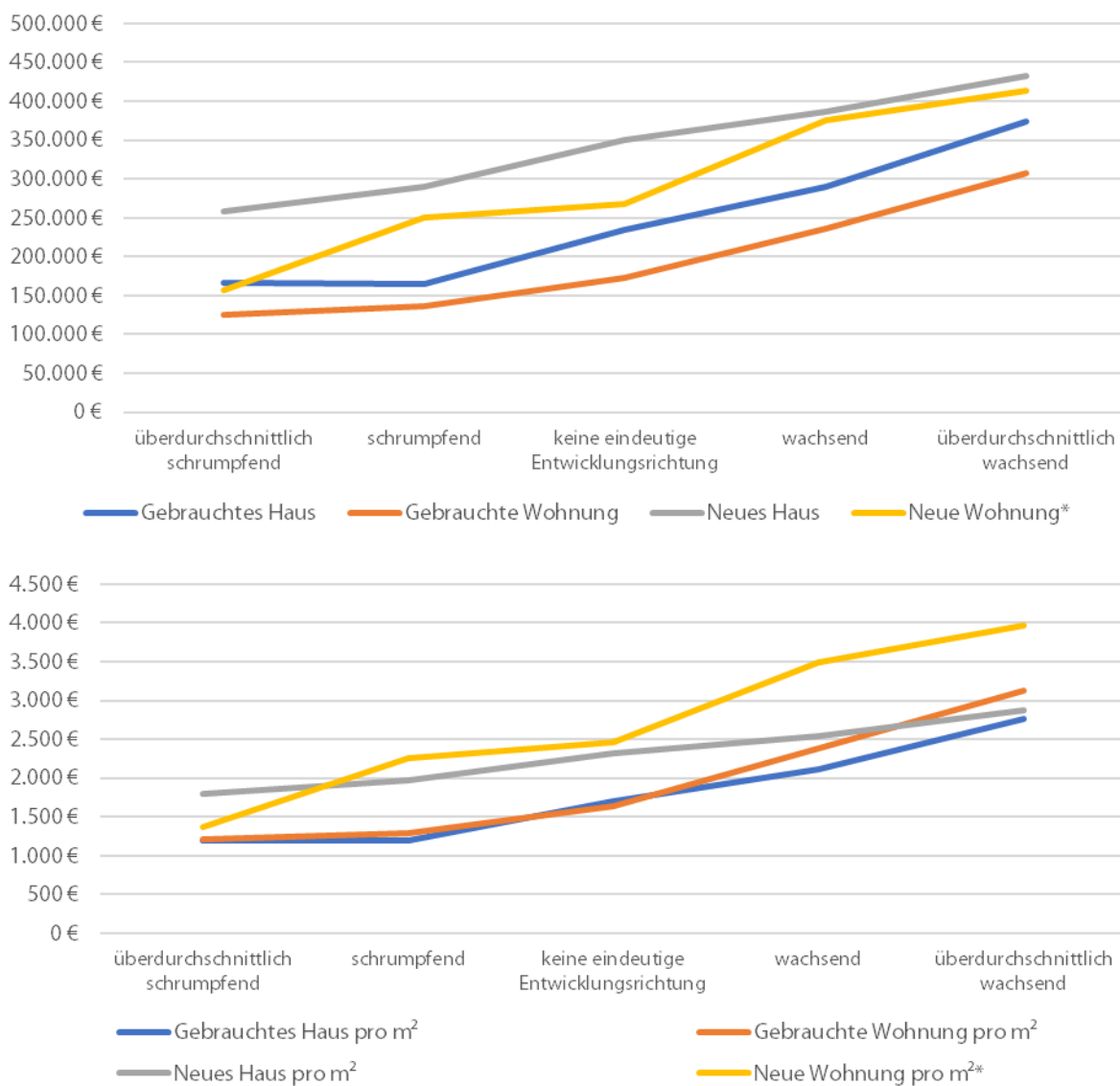
Standardfehler in Klammern; * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

¹Ref: Süd-West; ²Ref: Kern; ³Ref: gebrauchte Immobilie; ⁴Ref: Wohnung. Der Einfluss des örtlichen Kaufpreises mit Daten der Gutachterausschüsse auf Kreisebene für das Jahr 2018 wurde überprüft. Da die Kaufpreise stark (-0,46 bei $p < 0.001$) mit dem Regionstyp korrelieren, sind sie hier nicht enthalten.

Quelle: KfW Daten und Befragung Baukindergeld, eigene Berechnungen.

Abbildung B 3

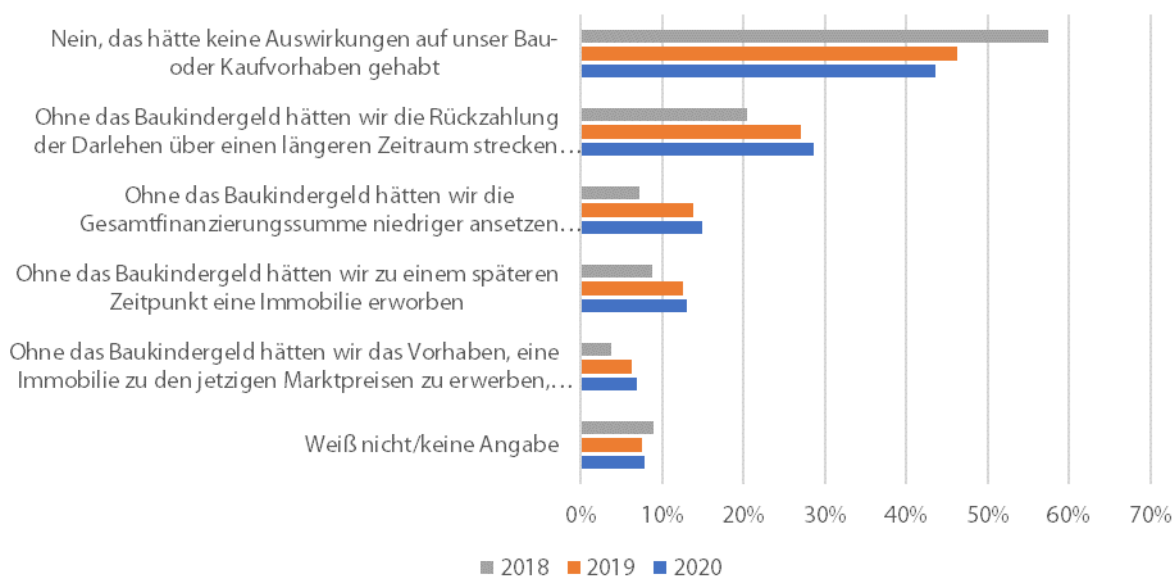
Mittlerer Kaufpreis in Euro absolut (oben) und pro m² (unten) für neue und gebrauchte Häuser und Wohnungen nach Entwicklungstyp



Quelle: KfW Daten und Befragung Baukindergeld, Entwicklungstyp 2012 – 2017 des BBSR (2020). *Für neue Wohnungen in überdurchschnittlich schrumpfenden Städten und Gemeinden ist die Aussagekraft aufgrund der niedrigen Fallzahl von n = 7 stark eingeschränkt. Absoluter Kaufpreis n = 50.914; Kaufpreis pro m² n = 48.883. Eigene Berechnungen.

Abbildung B 4

Auswirkung der Nichtverfügbarkeit des Baukindergeldes auf die Bau- bzw. Kaufentscheidung nach Förderjahrgängen

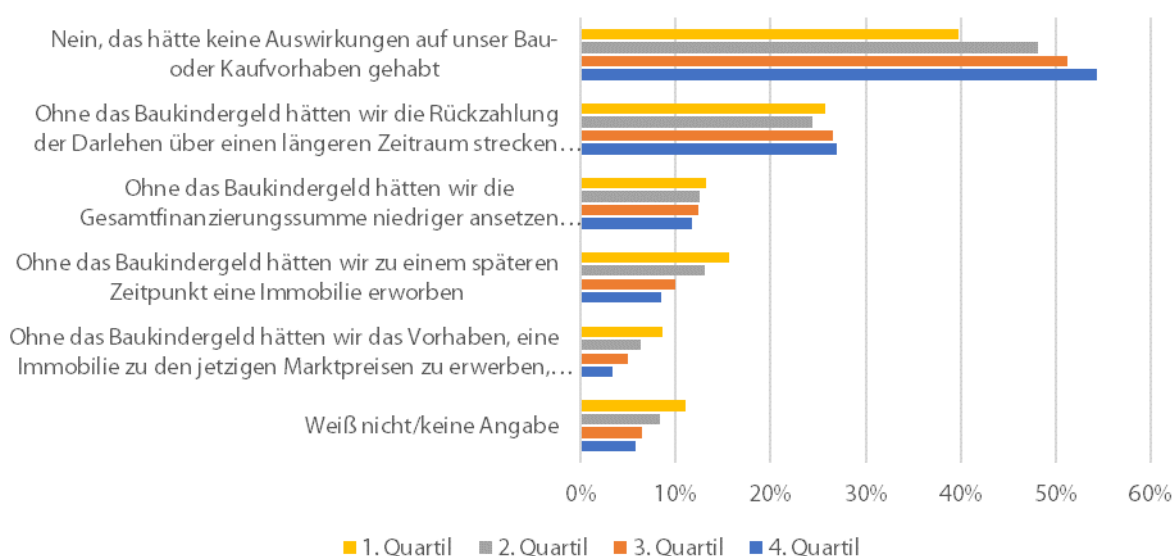


Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 40.288). Mehrfachnennungen möglich. Eigene Berechnungen.

Abbildung B 5 zeigt im Sinne einer Kontrollfrage zu Abbildung 59 auf, dass sich die Nichtverfügbarkeit des Baukindergeldes für Haushalte des untersten Einkommensquartil häufig auf die Bau- und Kaufentscheidung auswirkt (nur 40 % stimmten zu, dass sich die Nichtverfügbarkeit des Baukindergeldes nicht ausgewirkt hätte). Ein bedeutender Teil der Befragten im ersten Einkommensquartil hätte ohne das Baukindergeld Immobilieneigentum nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt erworben. Nur ein geringer Anteil der Befragten hätte eine Immobilie zu den jetzigen Marktpreisen ohne das Baukindergeld gar nicht erwerben können. Die Anteile sind in den zwei unteren Einkommensquartilen mit 9 bzw. 6 % höher als bei Befragten im dritten (4 %) und vierten (5 %) Einkommensquartil.

Abbildung B 5

Auswirkungen der Nichtverfügbarkeit von Baukindergeld auf die Bau- bzw. Kaufentscheidung nach Einkommensquartilen



Quelle: Befragung Baukindergeld (n = 40.288). Mehrfachnennungen möglich. Eigene Berechnungen.

Tabelle B 4

Übersicht der Indikatoren und allgemeiner Merkmale aus der Clusteranalyse

	1 (41 %)	2 (22 %)	3 (15 %)	4 (12 %)	5 (10 %)	Alle (BKG)	Erwerber ohne BKG
Anteil Neubau	4 %	58 %	33 %	28 %	16 %	25 %	38 % ¹
Anteil Haus	86 %	90 %	89 %	86 %	77 %	86 %	76 % ¹
Kleinkind im HH	-	55 %	-	100 %	-	24 %	24 % ²
Älteres Kind im HH	-	-	17 %	-	99 %	12 %	32 % ²
Großfamilie	21 %	7 %	17 %	-	6 %	14 %	10 % ²
Einkommen niedrig	36 %	-	-	18 %	34 %	20 %	4 % ^{2*}
Einkommen mittel	64 %	100 %	-	-	66 %	55 %	57 % ^{2*}
Einkommen hoch	-	-	100 %	82 %	-	25 %	39 % ^{2*}
Niedrigere Verd.-ebene	18 %	24 %	19 %	25 %	14 %	20 %	16 % ¹
Gleiche Verd.-ebene	78 %	72 %	77 %	71 %	82 %	76 %	79 % ¹
Höhere Verd.-ebene	4 %	5 %	4 %	5 %	5 %	4 %	5 % ¹
Regionstyp: Ländlich	15 %	17 %	10 %	14 %	17 %	15 %	14 % ²
Regionstyp: Verd.	24 %	24 %	17 %	21 %	26 %	23 %	22 % ²
Regionstyp: Umland	31 %	39 %	34 %	34 %	30 %	34 %	31 % ²
Regionstyp: Kern	29 %	21 %	39 %	31 %	27 %	29 %	33 % ²
Preisniveau: niedrig	30 %	29 %	16 %	23 %	33 %	27 %	23 % ²
Preisniveau: mittel	51 %	53 %	50 %	52 %	49 %	51 %	49 % ²
Preisniveau: hoch	19 %	18 %	34 %	25 %	18 %	22 %	29 % ²
Kosten Immobilie	317.195 €	354.902 €	471.447 €	390.782 €	269.889 €	352.689 €	377.000 € ¹
Wohnfläche	136 m ²	141 m ²	150 m ²	150 m ²	125 m ²	139 m ²	143 m ²
Alter ZN	37	34	40	34	39	36	38 ¹²

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, Kantar im Auftrag des BMI/BBSR: Wohneigentumsbildung in Deutschland 2012 – 2017, KfW Daten, DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1, Befragung Baukindergeld (n = 35.100), Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse, eigene Berechnungen.

¹ Kantar/BBSR

² Mikrozensus 2018 (DOI 10.21242/12211.2018.00.00.1.1.1)

* Einkommensklassen zwischen Baukindergeldempfängern (zu versteuerndes Einkommen, metrisch) und dem Mikrozensus (Haushaltsnettoeinkommen, kategorial) sind nur eingeschränkt vergleichbar. Folgende Einteilung wurde vorgenommen:

Niedrig: zu versteuerndes Einkommen ≤ 30.000 Euro (BKG) bzw. Haushaltsnettoeinkommen ≤ 24.000 Euro

Mittel: zu versteuerndes Einkommen > 30.000 Euro & ≤ 60.000 (BKG) bzw. Haushaltsnettoeinkommen > 24.000 Euro & ≤ 54.000 Euro

Hoch: zu versteuerndes Einkommen > 60.000 Euro (BKG) bzw. Haushaltsnettoeinkommen > 54.000 Euro.

B.7 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

Tabelle B 5

Arbeitsproduktivität für die Jahre 2018 bis 2020 mit Veränderungsraten zum Vorjahr und indexiert zum Basisjahr 2018

	2018	2019	2020
Arbeitsproduktivität	58.980	65.361	65.361
Veränderung zum Vorjahr (in %)		10,8 %	0 %
Indexiert (2018=100)	100	110,8	110,8

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der amtlichen Statistik (Statistisches Bundesamt 2019c).

Tabelle B 6

Rechenregeln der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

(1)	Vorleistungen zu Herstellerpreisen	
(2)	Gütersteuern abzüglich Gütersubventionen	
(3)	Vorleistungen zu Anschaffungspreisen	(3) = (1) + (2)
(4)	Arbeitnehmerentgelt im Inland	
(5)	Nettobetriebsüberschuss	
(6)	Sonstige Produktionsabgaben abzüglich sonstige Subventionen	
(7)	Abschreibungen	
(8)	Bruttowertschöpfung	(8) = (4) + (5) + (6) + (7)
(9)	Produktionswert	(9) = (3) + (8)

Quelle: Eigene Darstellung nach Kuckshinrichs et al. (2010).