

Kholodilin, Konstantin; Michelsen, Claus

Article

Wohneigentumsförderung in Deutschland: Kleine Prämien mit Wirkung

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Kholodilin, Konstantin; Michelsen, Claus (2021) : Wohneigentumsförderung in Deutschland: Kleine Prämien mit Wirkung, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 88, Iss. 27, pp. 471-479, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2021-27-4

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/242052>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

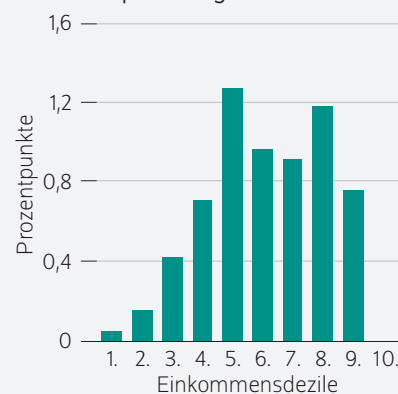
Wohneigentumsförderung in Deutschland – Kleine Prämien mit Wirkung

Von Konstantin Kholodilin und Claus Michelsen

- Weniger als die Hälfte der Haushalte in Deutschland verfügen über Wohneigentum; dies ist im internationalen Vergleich gering
- Haushalte mit geringem Einkommen bilden selten Immobilienvermögen, obwohl es Ansparprämien gibt
- Ökonometrische Schätzungen zeigen, dass die geförderten Haushalte häufiger, in einem höheren Umfang und über einen längeren Zeitraum sparen
- Nach der Reform der Wohnungsbauprämie zum Jahresanfang 2021 wird die Sparquote gerade bei geringen und mittleren Einkommen steigen
- Zusammenlegung von Wohnungsbauprämie und Arbeitnehmersparzulage dürfte positive Anreize weiter erhöhen

Wirkungen der Reform der Wohnungsbauprämie: Nach der Reform schließen mehr Haushalte einen Bausparvertrag ab und sparen auch mehr von ihrem Nettoeinkommen

Mehr Haushalte schließen einen Bausparvertrag ab



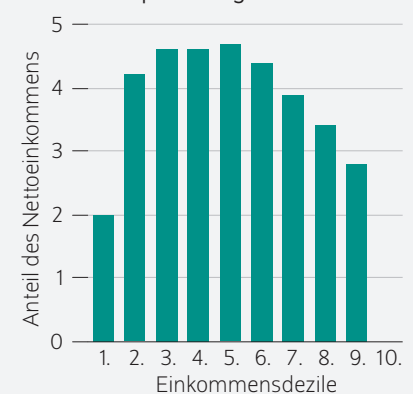
Quelle: Eigene Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013.

Geförderte Haushalte sparen ...

- ... häufiger
- ... länger
- ... in höherem Umfang



Die Sparquote der Haushalte mit neuem Bausparvertrag erhöht sich



© DIW Berlin 2021

ZITAT

„Viele Haushalte sind überhaupt nicht in der Lage so hohe Ersparnisse zu bilden, dass sie eine Wohnung finanzieren können.“

— Claus Michelsen —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Claus Michelsen
www.diw.de/mediathek

Wohneigentumsförderung in Deutschland – Kleine Prämien mit Wirkung

Von Konstantin Kholodilin und Claus Michelsen

ABSTRACT

Deutschlands Wohneigentumsquote ist im internationalen Vergleich niedrig – nicht einmal die Hälfte aller Haushalte lebt in den eigenen vier Wänden. Gerade Haushalte mit geringeren Einkommen bilden selten Immobilienvermögen, obwohl es seit rund 60 Jahren Sparprämien gibt, die an diese Gruppen gerichtet sind. Die Wohnungsbauprämie hat in den vergangenen Jahrzehnten allerdings erheblich an Bedeutung verloren, da Einkommensgrenzen und Höchstprämien seit Mitte der 1990er Jahren nicht mehr an die Einkommens- und Preisentwicklung angepasst wurden. Die Evaluierung der Wohnungsbauprämie zeigt, dass trotz der geringen Summen signifikante Effekte auf das Sparverhalten der geförderten Haushalte ausgehen. Diese sparen häufiger, länger und in höherem Umfang, was im Ergebnis dazu führt, dass sie vermehrt und in jüngeren Jahren Wohneigentum erwerben. Die Potenziale der Sparprämie sind trotz der jüngsten Reform nicht ausgereizt – eine Zusammenlegung der Wohnungsbauprämie mit der Arbeitnehmersparzulage und eine Anhebung der Prämien, gestaffelt nach Einkommen, könnte die Ersparnisbildung deutlicher anschieben.

Deutschlands Wohneigentumsquote ist im internationalen Vergleich niedrig. Nicht einmal die Hälfte aller Haushalte lebt in den eigenen vier Wänden. In anderen entwickelten Volkswirtschaften sind dies zumeist zwischen 60 und 70 Prozent der Bevölkerung (Abbildung 1). Dies hat unterschiedliche Gründe – einer liegt in der recht umfassenden Regulierung des Mietwohnungsmarkts¹, ein anderer in der unterschiedlichen Besteuerung von Mietobjekten und selbstgenutztem Eigentum.² Vor allem aber dürfte die Wohnungsbauförderung durch Finanzhilfen und Steuervorteile zu einem starken Mietwohnungsmarktsegment geführt haben: von der klassischen Hauszinssteuer³, den Bauprogrammen der Weimarer Zeit⁴ über den sozialen Wohnungsbau der goldenen Wirtschaftswunderjahre bis hin zum sogenannten dritten Förderweg.⁵ Zudem gibt es Hinweise, dass in Deutschland eine konservativere Einschätzung über die Entwicklung der Immobilienpreise vorherrscht, die in der Wirtschaftlichkeitsberechnung zu einer schlechteren Bewertung von Immobilieneigentum gegenüber anderen Anlageformen führt.⁶

Demgegenüber steht eine langjährige Förderung des Erwerbs von Wohnungseigentum. In Deutschland geht dies auf Überlegungen in den Anfängen der Sozialen Marktwirtschaft

1 Konstantin A. Kholodilin, Jan Philip Weber und Steffen Sebastian (2018): Die Mietwohnungsmarktregulierung der letzten 100 Jahre im internationalen Vergleich. DIW Wochenbericht Nr. 45, 971–982 (online verfügbar, abgerufen am 15. Juni 2021). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt; Konstantin A. Kholodilin, Andreas Mense und Claus Michelsen (2018): Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktpblems. DIW Wochenbericht Nr. 7, 107–117 (online verfügbar); Konstantin A. Kholodilin und Sebastian Kohl (2019): Verdrängung oder Sozialpolitik? Einfluss von Regulierungen auf die Wohneigentumsquote. Wirtschaftsdienst, 99(5), 363–366.

2 Siehe dazu in dieser Wochenberichtsangabe den Bericht von Stefan Bach und Sebastian Eichfelder (2021): Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen. DIW Wochenbericht Nr. 27, 463–470.

3 Fritz Schmidthuysen (1928): Die Entwicklung der Wohnungsbauabgabe und des Geldentwertungsausgleichs bei bebauten Grundstücken (Hauszinssteuer) in Deutschland. FinanzArchiv, 45(H. 1), 162–255.

4 Hildegard Schröteler-von Brandt (2014): Städtebau und Wohnungsbau in der Weimarer Republik. Stadtbau- und Stadtplanungsgeschichte, 184–199. Springer Vieweg, Wiesbaden.

5 Stefan Kofner (2010): Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. Oldenbourg Verlag.

6 Niklas Gohl et al. (2019): Deutschland: ein Land der Mieter? Die Rolle von Erwartungen über zukünftige Immobilienpreisentwicklungen. Zeitschrift für Immobilienökonomie, 5(1), 95–109.

zurück. Ludwig Erhards Idee eines „Volkskapitalismus“ erläuterte er wie folgt: „Wenn schon mit der Entfaltung der modernen Technik eine Konzentration der Produktionsmittel unvermeidlich ist, dann muss diesem Prozess ein bewusster und aktiver Wille zu einem breitgestreuten, aber echten Miteigentum an jenem volkswirtschaftlichen Produktivkapital entgegengesetzt werden.“⁷ Konrad Adenauer wird bis heute die Erkenntnis zugeschrieben: „Hausbesitzer machen keine Revolution.“ Bereits im Jahr 1952 wurden mit der Wohnungsbauprämie und der Arbeitnehmersparzulage Förderinstrumente eingeführt, die das Ziel verfolgen, einen möglichst frühzeitigen und zweckgebundenen Sparprozess von Haushalten besonders der unteren Einkommenschichten anzuregen. Damit sollte neben der allgemeinen Ersparnisbildung insbesondere der Erwerb von Wohneigentum unterstützt werden.

Schleichender Bedeutungsverlust der Wohnungsbauprämie

Die wichtigsten Förderinstrumente für den Aufbau von Immobilienvermögen waren in der jüngeren Vergangenheit die Eigenheimrente (Wohn-Riester), die Eigenheimzulage, die Wohnungsbauprämie, die Arbeitnehmersparzulage sowie das jüngst wieder eingeführte Baukindergeld. Hinzu kommen weitere Programme auf Landes- und Kommunalebene. Gemessen an den Ausgaben haben die ursprünglichen Instrumente der Vermögensförderung immer mehr an Bedeutung verloren. Die Ausgaben für die Wohnungsbauprämie spielten vor allem in der ersten Hälfte der 1970er Jahre eine wichtige Rolle; zu dieser Zeit hatte sie ein ähnliches Volumen wie das Wohngeld und sie war im Umfang bei weitem größer als die Ausgaben des Bundes für den sozialen Wohnungsbau. Seitdem ist das Volumen der Wohnungsbauprämie stark rückläufig; am aktuellen Rand ist ihre Bedeutung verglichen mit anderen Instrumenten gering (Abbildung 2). Dies wäre noch ausgeprägter, würden die flankierenden Ausgaben der Länder für die Wohnungsbauförderung berücksichtigt.

Der Bedeutungsverlust der Wohnungsbauprämie lässt sich auf die Änderungen in der institutionellen Ausgestaltung der Einkommensgrenzen und der Förderhöhe zurückführen (Abbildung 3). Zuletzt stand die Wohnungsbauprämie allen unbeschränkt einkommensteuerepflichtigen Personen über 16 Jahre zu, die eine festgesetzte Einkommensgrenze nicht überschreiten. Sie beträgt einen festgelegten Prozentsatz der individuellen jährlichen Sparsumme. Bis zum 31. Dezember 2020 wurde die Wohnungsbauprämie mit 8,8 Prozent der Sparsumme gewährt. Für Alleinstehende galt dabei eine Einkommensgrenze von 25 600 Euro mit einer maximalen geförderten jährlichen Ersparnis von 512 Euro. Bei Ehepaaren betrug die Einkommensgrenze 51 200 Euro und die jährlich geförderte Ersparnis maximal 1 024 Euro. Somit lagen die jährlichen Höchstprämien

Abbildung 1

Wohneigentumsquote in ausgewählten Ländern In Prozent



Quellen: OECD, Statistisches Bundesamt; Erhebungsjahre 2017–2020.

© DIW Berlin 2021

Die Wohneigentumsquote zählt in Deutschland zu den weltweit geringsten.

bei 45,06 Euro beziehungsweise 90,11 Euro.⁸ Im Jahr 1975 betrug die Prämie beispielsweise noch 25 Prozent der gesparten Summe.

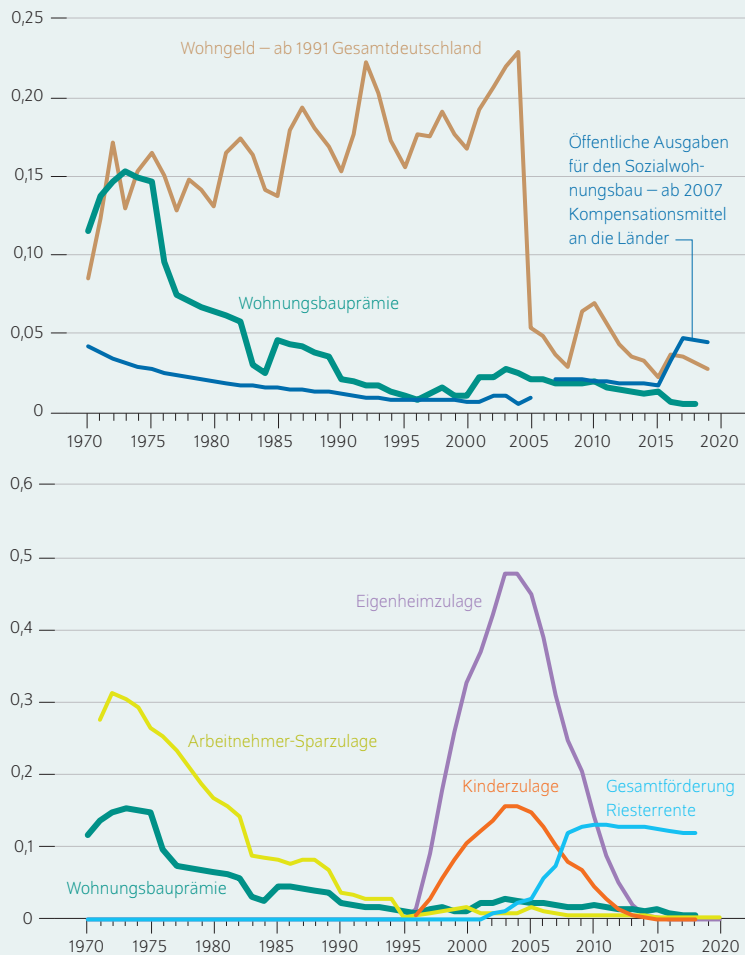
Die Einkommensobergrenzen waren vor der Reform zum 1. Januar 2021 zuletzt im Jahr 1996 geändert worden. Aufgrund der gestiegenen Einkommen waren aber in der Zwischenzeit immer weniger Personen förderberechtigt. Dies erklärt einen Teil des seit Jahren sinkenden Fördervolumens. Gleichzeitig nahm auch die durchschnittliche Sparquote, die positiv mit der Einkommenshöhe korreliert ist, im Begünstigtenkreis ab, was unter anderem mit einer steigenden Wohnkostenbelastung der unteren Einkommenschichten erklärt wird.⁹ Während die Kosten der Förderung

⁸ Für Verträge, die vor dem 1. Januar 2009 geschlossen wurden, war nach Ablauf von sieben Sparjahren eine Verwendung des Bausparguthabens auch für andere als wohnungswirtschaftliche Zwecke möglich, ohne dass eine Rückzahlung der Prämie notwendig wird. Aufwendungen aus Verträgen ab 1. Januar 2009 sind nur dann prämienbegünstigt, wenn das Guthaben wohnungswirtschaftlich verwendet wird. Für junge BausparerInnen unter 25 Jahren gilt eine Ausnahme, die der Regelung von vor dem 1. Januar 2009 entspricht.

⁹ Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger und Markus Zimmermann (2018): Housing expenditures and income inequality. ZEW Discussion Papers, 18.

Abbildung 2

Ausgaben des Bundes für unterschiedliche wohnungsmarktpolitische Instrumente
Anteile am Bruttoinlandsprodukt in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt, Subventionsberichte, Bundesgesetze, eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2021

Die öffentlichen Hilfen sind langfristig zurückgegangen.

im Jahr 2005 noch circa 492 Millionen Euro betragen, waren im Bundeshaushalt des Jahres 2018 noch 223 Millionen Euro eingeplant. Die Wohnungsbauprämie verlor damit – gerade im Vergleich zur Eigenheimzulage – stark an Bedeutung.

Im November 2019 wurden Veränderungen bei den Förderhöchstgrenzen und den Einkommensgrenzen der Wohnungsbauprämie beschlossen, die zum 1. Januar 2021 in Kraft traten. Damit wurden die Grenzen der allgemeinen Teuerungsrate und der Lohnentwicklung seit 1996 angepasst. Die Förderhöchstgrenzen werden ab dem Förderjahr 2021 auf 700 Euro für Alleinstehende und 1400 Euro für Ehepaare angehoben. Die Einkommensgrenzen wurden auf 35 000 Euro für Alleinstehende und 70 000 Euro für Ehepaare erhöht. Die Prämie steigt von 8,8 Prozent auf zehn Prozent.

Wohnungsbauprämie soll Ersparnis anregen

Die Wohnungsbauprämie soll vor allem Haushalte mit geringeren Einkommen in die Lage versetzen, Wohneigentum zu bilden und damit Vermögen aufzubauen. Die Prämie setzt dabei auf der ersten Stufe des Eigentumserwerbs an: Sie fördert das Ansparen des notwendigen Eigenkapitals, das – so die gängige Daumenregel – wenigstens ein Fünftel des späteren Kaufpreises einer Immobilie betragen sollte. Viele Haushalte in den unteren Einkommensschichten scheitern bereits an dieser Hürde.¹⁰ Die Prämie soll zudem dazu führen, dass größere Summen als sonst üblich gespart werden.

Die wenigen wissenschaftlichen Arbeiten zur Wirkung der Wohnungsbauprämie zeigen, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen der Wohnungsbauprämie und dem Volumen neuer Bausparverträge sowie den jährlich von den Haushalten geleisteten Beiträgen an die Bausparkassen gibt.¹¹ Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die staatliche Förderung das Bausparen erheblich positiv beeinflusst.¹² Andere Arbeiten dokumentieren unter anderem einen Zusammenhang zwischen der Wohnungsbauprämie und der Bausparquote. Dabei wird gezeigt, dass Bausparen mit einer insgesamt höheren Ersparnisbildung einher geht und dass Bausparen allgemein zu einem früheren Eigentumserwerb führt.¹³

Die vorliegenden Analysen lassen allerdings keine kausale Interpretation der genannten Effekte zu. Auf Grundlage von Daten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) wurde den direkten Zusammenhängen zwischen der Förderung und der Ersparnisbildung in einer umfassenden Evaluierung der Wohnungsbauprämie nachgegangen.¹⁴ Zur Identifikation des Einflusses der Wohnungsbauprämie auf die Ersparnisbildung und den Eigentumserwerb wurde die Reform der Förderung im Jahr 1996 genutzt, die viele Haushalte zusätzlich begünstigte. Geschätzt wurden die Effekte im Rahmen eines sogenannten Regression-discontinuity-in-time-Designs (RDD) und im Rahmen einer Difference-in-Differences-Schätzung (DiD, Kasten).

¹⁰ Claus Michelsen (2017): Erwerb von Wohneigentum: Eigenkapitalschwelle für immer mehr Haushalte zu hoch. DIW aktuell Nr. 2 (online verfügbar).

¹¹ Axel Börsch-Supan und Konrad Stahl (1991): Do savings programs dedicated to home-ownership increase personal savings? An analysis of the West German Bausparkassen system. Journal of Public Economics, 44(3), 265–297.

¹² Vgl. Waldemar Rotfuß und Peter Westerheide (2010): Eine Analyse der Wohnungsbauprämienförderung aus empirischer Sicht. Kredit und Kapital, Vol. 43, Iss.1, 97–123; Peter Westerheide, Waldemar Rotfuß und Marco Wölflé (2008): Analyse der Bausparförderung nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz. Gutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen.

¹³ Reiner Braun und Johanna Neuhoff (2017): Wirkungsanalyse Bausparen – Eine empirische Untersuchung. Im Auftrag der LBS Bundesgeschäftsstelle Berlin; Reiner Braun und Johanna Neuhoff (2018): Evaluation der Wohnungsbauprämie. Studie im Auftrag des Verbands der privaten Bausparkassen.

¹⁴ Die Evaluierung der Wohnungsbauprämie wurde im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) durchgeführt. Die vollständigen Ergebnisse sind auf Anfrage als Endbericht „Evaluierung der Wohnungsbauprämie“, Forschungsvorhaben: fe 6/17, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zu beziehen.

Abbildung 3

Institutionelle Ausgestaltung der Wohnungsbauprämie im Zeitverlauf Nach Jahren und Änderungen bis 2008

<p>1952 Einführung WoPG Höhe: 25 Prozent (0 Kinder) 27 Prozent (1–2 Kinder) 30 Prozent (3–5 Kinder) 35 Prozent (5+ Kinder) Max. Förderbetrag: 400 DM Einkommensgrenzen: keine</p>	<p>1953 Einführung einer Frist zur unschädlichen Verwendung von prämienbegünstigten Bausparverträgen: mindestens 3 Jahre Das heißt: Bei vorzeitiger Vertragsauflösung von WoP-begünstigten Bausparbeiträgen ohne dass sie wohnungswirtschaftlichen Maßnahmen zugute kommen und dem Kollektiv nicht mind. 3 Jahre zur Verfügung gestanden haben, muss an Fiskus zurückgezahlt werden</p>	<p>1954 Erforderliche WoP Beträge bis zu 60 Millionen DM pro Jahr werden vom Bund gesondert zur Verfügung gestellt und auf die Länder nach ihrer Prämienbelastung anteilig verteilt. 1955 Anpassung der Frist zur prämienunschädlichen Verwendung auf 5 Jahre</p>	<p>1956 Anpassung der vorgesehenen Mittel durch den Bund auf 100 Millionen DM 1960/61 Anpassung der Frist zur prämienunschädlichen Verwendung auf 6 Jahre</p>	<p>1966 Anpassung der Frist zur prämienunschädlichen Verwendung auf 7 Jahre Einführung Kumulierungsverbot WoP und Sparprämie bei Abschluss neuer Verträge</p>
<p>1969 Bausparer, die in dem KJ vor Abschluss des Bausparvertrages ein Jahreseinkommen unter 6 000 DM/12 000 DM (ledig/verheiratet) beziehen, erhalten Zusatzprämie von bis zu 30 Prozent auf die nach WoPG gewährte Prämie.</p>	<p>1974 Anpassung der Grundprämie auf 23 Prozent Einführung von Einkommensgrenzen: 24 000 DM (ledig), 51 600 (2 Kinder) Wegfall Zusatzprämie von 1969 Beschränkung des begünstigten Sparvolumens von 1 600 DM auf 800 DM.</p>	<p>1975 Anpassung der Grundprämie auf 18 Prozent (ledig) und 22 Prozent (2 Kinder) 1981 Anpassung der Grundprämie ab 1982 auf 14 Prozent (ledig) und 18 Prozent (2 Kinder) Anpassung der Frist zur prämienunschädlichen Verwendung auf 10 Jahre</p>	<p>1984 Anpassung der Frist zur prämienunschädlichen Verwendung auf 7 Jahre 1990 Anpassung der Einkommensgrenzen 27 000 DM (ledig) und 54 000 DM (2 Kinder) Einführung einer Mindestsparleistung von 100 pro Jahr für WoP Anpassung der Grundprämie auf 10 Prozent (für alle einheitlich)</p>	<p>1996 Anpassung der Einkommensgrenzen auf 50 000 DM (ledig) und 100 000 DM (2 Kinder) 2004 Restriktivere wohnwirtschaftliche Bindung Anpassung der Grundprämie auf 8,8 Prozent Anpassung der Einkommensgrenzen auf 25 600 Euro (ledig) und 51 200 (2 Kinder)</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2021

Die Wohnungsbauprämie wurde bereits vielfach geändert.

Wohnungsbauprämie erhöht die Bausparneigung und verlängert die Ansparphase

Die RDD-Analyse zeigt eine positive Anreizwirkung der Wohnungsbauprämie auf die Haltewahrscheinlichkeit¹⁵ eines Bausparvertrages: Die Tatsache, dass sich für den Zeitraum vor und nach der Reform der Zusammenhang zwischen Bausparquote und zu versteuerndem Einkommen (zvE) jeweils in der Umgebung der zvE-Grenze ändert, liefert hierfür starke Anhaltspunkte. So ist die Haltewahrscheinlichkeit eines Bausparvertrags insgesamt positiv und die Austrittswahrscheinlichkeit negativ durch die Gewährung der Wohnungsbauprämie beeinflusst (Abbildung 4). Kein signifikanter Einfluss kann auf die Eintrittswahrscheinlichkeit nachgewiesen werden. Zumindest gilt dies für die große

Gruppe verheirateter Paare. Für diese Haushalte werden die Ergebnisse in diesem Bericht dargestellt.¹⁶

In der Analyse wurden zudem zahlreiche sozio-ökonomische Variablen berücksichtigt. Die Schätzergebnisse deuten darauf hin, dass insbesondere Haushalte mit Kindern eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, einen Bausparvertrag abzuschließen, und eine geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, aus einem Bausparvertrag frühzeitig auszutreten. Des Weiteren zeigt sich ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle. Allgemein ist die Wohneigentumsquote in ländlichen Regionen höher als in großen Städten – entsprechend zeigt sich auch ein Gefälle in der Struktur der Ersparnisbildung: Bausparverträge sind in ländlichen Regionen deutlich weiter verbreitet.

¹⁵ Untersucht wird der Einfluss der Wohnungsbauprämie auf die Wahrscheinlichkeit, einen Bausparvertrag zu halten (Haltewahrscheinlichkeit), die Wahrscheinlichkeit, einen Bausparvertrag neu abzuschließen (Eintrittswahrscheinlichkeit) und die Wahrscheinlichkeit, die Ersparnisbildung im Rahmen des Bausparvertrags zu beenden (Austrittswahrscheinlichkeit).

¹⁶ Detaillierte Ergebnisse können dem Endbericht der Evaluierung im Auftrag des BMF entnommen werden.

Kasten

Identifikation und Schätzung der Effekte der Wohnungsbauprämie

Als Grundlage für die Kausalanalysen dienen die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Das Sozio-oekonomische Panel ist eine repräsentative Längsschnittbefragung von Haushalten in Deutschland, die vom DIW Berlin durchgeführt wird. Die Erhebung startete im Jahr 1984 und umfasste in der letzten ausgewerteten Welle des Jahres 2016 gut 16 000 Haushalte mit 41 000 Personen. Neben den Einkommen, dem Wohnverhältnis und weiteren sozio-ökonomischen Merkmalen erhebt das SOEP unter anderem detaillierte Angaben zu Einstellungen, Zeitverwendung, Bildung, Gesundheit und zur Erwerbsbiografie.

Die Daten erlauben, das Verhalten von Personen und Haushalten über einen längeren Zeitraum zu analysieren. Sie eignen sich besonders gut für die Analyse der Auswirkungen geänderter politischer Rahmenbedingungen auf das Verhalten von Individuen. Abrupte Variationen, beispielsweise Änderungen von Einkommensgrenzen, führen zu quasi-experimentellen Variationen, welche als Grundlage für Kausalanalysen genutzt werden können.

Für die Analyse zur Wohnungsbauprämie werden zwei unterschiedliche Änderungen in der institutionellen Ausgestaltung genutzt, um den Kausalzusammenhang der Förderung auf den Abschluss von Bausparverträgen, deren Haltedauer und die Höhe der Ersparnisbildung zu untersuchen. Seit der Einführung des Wohnungsbauprämiengesetzes ist der Bezug der Wohnungsbauprämie an das zu versteuernde Einkommen (zVE) geknüpft. Diese zVE-Grenzen wurden 1996 durch die Reform des Wohnungsbau-Prämiengesetzes nahezu verdoppelt. Mit der Anpassung der zVE-Grenzen ging auch eine Anpassung der maximalen Prämienhöhe einher. Ab dem 1. Januar 1996 wurden die für die Prämienbegünstigung maßgeblichen Grenzen sowohl für Ehegatten als auch für Alleinstehende somit um circa 85 Prozent angehoben. Die maximal ausgeschüttete Prämie wurde für beide Gruppen um 25 Prozent erhöht. Zum 1. Januar 1996 wurde somit eine große Gruppe von Personen schlagartig prämienberechtigt. Hierdurch ergibt sich eine quasi-experimentelle Variation, welche für die zweite Identifikationsstrategie genutzt werden kann.

RDD-Design

Die zVE-Grenzen eignen sich für eine Kausalanalyse der Wohnungsbauprämie mit dem sogenannten Regression-Discontinuity-Design (RDD). Diese Identifikationsstrategie macht sich die schlagartige Änderung des Anspruches auf die Wohnungsbauprämie an der zVE-Grenze zunutze. Der Vorteil des RDD liegt in dessen einfacher Anwendbarkeit und den transparenten Annahmen. Die Grundannahme ist, dass Personen knapp oberhalb und unterhalb der zVE-Grenze ähnliche beobachtete und unbeobachtete Merkmale aufweisen. Das einzige Merkmal, das sie erheblich voneinander unterscheidet, ist der Anspruch auf die Wohnungsbauprämie. Verändert sich die Wahrscheinlichkeit, einen Bausparvertrag zu halten, an der zVE-Grenze sprunghaft, so ist diese sprunghafte Veränderung nur auf die Prämienberechtigung zurückzuführen.

DiD-Design

Alternativ zum RDD-Design kann die Differenzen-in-Differenzen-Methode (DiD) angewandt werden. Der Vorteil der DiD liegt vor allem in ihrer höheren Robustheit gegenüber ungenauen Messungen des zVE. Des Weiteren erlaubt die DiD-Methode allgemeinere Schlussfolgerungen: Während der Kausaleffekt für das RDD nur für Personen in der unmittelbaren Umgebung der Einkommensgrenze gilt, misst die DiD-Methode den durchschnittlichen Effekt für alle von der Reform betroffenen Personen. Die DiD-Methode misst beispielsweise den Unterschied der Haltewahrscheinlichkeit eines Bausparvertrages vor und nach der Reform für die Individuen, welche von der Reform betroffen sind (erste Differenz) und die Individuen, welche nicht von der Reform betroffen sind (zweite Differenz). Der Effekt der Reform ergibt sich dann aus der Differenz beider Differenzen.

IV-Schätzung

Methodisch kann dem Problem des Einflusses der nicht beobachteten Sparneigung auf die Sparquote und die Ersparnisbildung im Rahmen eines Bausparvertrags mit einer Instrumentalvariablen-schätzung (IV) begegnet werden: Die Idee ist, dass die Veränderung der Bausparerquote eine Komponente enthält, welche nicht mit der unbeobachteten Sparneigung zusammenhängt.¹ Dabei wird zweistufig vorgegangen: In einem ersten Schritt wird mit Hilfe einer Instrumentalvariable die Variation in der Bausparerquote herausgerechnet, die nicht mit der unbeobachteten Sparneigung zusammenhängt. Diese bereinigte Variation wird verwendet, um eine neue Variable zu berechnen, die instrumentierte Variable, welche nur noch den Teil der Variation enthält, der nicht mit der unbeobachteten Sparneigung zusammenhängt. Die instrumentierte Variable wird daraufhin in einer gewöhnlichen linearen Regression verwendet, um den Effekt des Bausparens auf die Sparquote zu analysieren.

¹ Für eine Einführung in die Methode der Instrumentalvariablen-schätzung siehe Joshua Angrist und Jörn-Steffen Pischke (2008): *Mostly Harmless Econometrics*, Kapitel 4. Eine detailliertere und formalere Abhandlung findet sich in Jeffrey M. Wooldridge (2010): *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. MIT Press, Kapitel 5.

Die DiD-Analyse¹⁷ bestätigt die aus der RDD-Analyse gewonnenen Erkenntnisse: Grundsätzlich wirkt sich die Wohnungsbauprämie positiv auf die Haltewahrscheinlichkeit eines Bausparvertrages aus: An der Einkommensgrenze der Wohnungsbauprämie zeigt sich, dass begünstigte Haushalte eine 3,5 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, einen Bausparvertrag zu halten (Tabelle 1). Die Ergebnisse sind hingegen bezüglich der Anreizwirkung auf die Eintritts- und Austrittswahrscheinlichkeit angesichts geringer Fallzahlen weniger aussagekräftig. Die geschätzten Koeffizienten dürften die Anreizwirkung in ihrer Höhe überschätzen. Dass die Koeffizienten mit den Erwartungen einer positiven Anreizwirkung übereinstimmen, kann indes als weiteres Indiz für eine positive Auswirkung der Wohnungsbauprämie gewertet werden. Grundsätzlich erlaubt die DiD-Methode allgemeinere Schlussfolgerungen hinsichtlich des kausalen Effektes, der im Rahmen dieses Designs einem allgemeinen durchschnittlichen Effekt der Förderung näherkommt als die Schätzungen im RDD-Design.

BausparInnen haben höhere Sparquoten

Zwischen Bauspartätigkeit und der Sparquote zeigt sich in einfachen Regressionsanalysen eine robuste positive Korrelation. Haushalte, die einen Bausparvertrag halten, haben im Durchschnitt eine um einen Prozentpunkt höhere Sparquote. Dieser durchschnittliche Effekt setzt sich aus den heterogenen Teileffekten in den unterschiedlichen Einkommensgruppen zusammen. Im untersten Einkommensquintil weisen Haushalte mit Bausparvertrag eine um circa zwei Prozentpunkte höhere Sparquote auf als Haushalte ohne Bausparvertrag (Abbildung 5). Das Zusatzsparen im untersten Einkommensquintil ist zudem bei Haushalten im mittleren Alter besonders ausgeprägt.

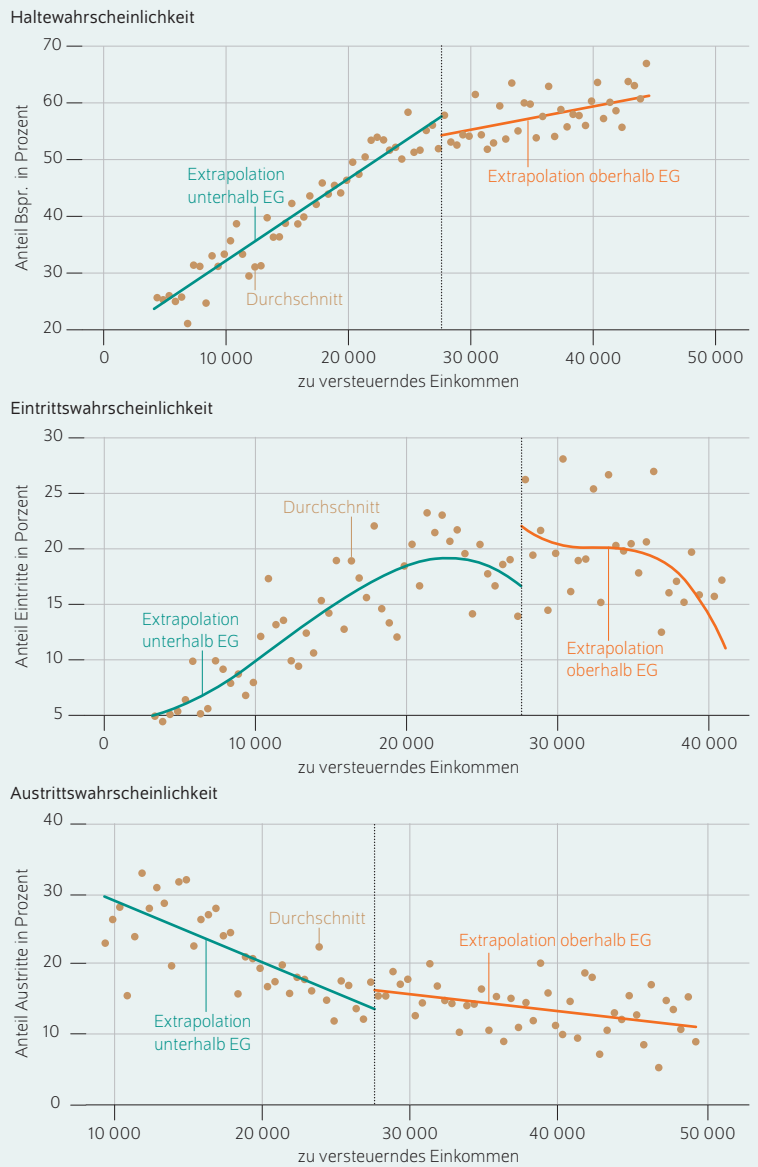
Allerdings ist es schwierig, die direkte Wirkung des Instruments „Bausparen“ auf die Sparquote zu ermitteln, da sowohl das Bausparen als auch die allgemeine Ersparnisbildung von der unbeobachteten Sparneigung eines Haushalts abhängen – je höher die allgemeine Sparneigung, desto höher die Wahrscheinlichkeit, auch im Rahmen eines Bausparvertrags Geld anzulegen. Eine einfache Regression der Sparquote auf das Merkmal BausparerIn stellt den Effekt daher wahrscheinlich verzerrt dar. Berücksichtigt man diese unbeobachtete Sparneigung nicht, fängt die Variable „BausparerIn“ in der Regression den Effekt der höheren Sparneigung auf und überschätzt somit den wahren Einfluss des Bausparinstruments auf die Sparquote sehr wahrscheinlich. Diesem Problem kann im Rahmen einer sogenannten Instrumentalvariablen-Schätzung (IV) begegnet werden (Kasten).

¹⁷ Für die Differenzen-in-Differenzen-Methode (DiD) wurden Haushalte, die ohne Unterbrechung von 1991 bis 2000 beobachtet werden können, berücksichtigt. Für jeden Haushalt ergeben sich damit fünf Beobachtungsjahre vor und nach der Reform im Jahr 1996. Ein Haushalt wurde als „neu-prämienbegünstigt“ definiert, wenn er in mindestens vier Perioden vor der Reform keine Prämienberechtigung hatte und in mindestens vier Perioden nach der Reform prämienberechtigt war. Als Kontrollgruppe dienen alle Haushalte, welche in mindestens vier Perioden vor und nach der Reform prämienberechtigt waren. Alle Haushalte, die keiner der beiden Gruppen zugeordnet werden konnten, wurden von der Analyse ausgeschlossen.

Abbildung 4

Haltewahrscheinlichkeit, Eintrittswahrscheinlichkeit und Austrittswahrscheinlichkeit aus einem Bausparvertrag

Anteile an allen Haushalten nach zu versteuerndem Einkommen (zvE)



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (soep.v34).

© DIW Berlin 2021

Die Wahrscheinlichkeit einen Bausparvertrag zu halten, wird positiv durch die Sparprämie beeinflusst.

Die Anreizveränderung durch die Reform 1996 stellt eine quasi-experimentelle Variation dar, welche sich für die Anwendung der Instrumentalvariablen-Methode eignet. Dabei wird die Gruppe der Neu-Prämienbegünstigten ab dem Jahr 1996 einem Sparanreiz ausgesetzt, der unabhängig von der Sparneigung der einzelnen Individuen zum Tragen kommt. Diese Anreizwirkung führt zu einer Erhöhung

Tabelle 1

Kausaleffekte der Wohnungsbauprämie und der Bauspartätigkeit

	Halte-wahrscheinlichkeit	Eintritts-wahrscheinlichkeit	Austritts-wahrscheinlichkeit	Sparquote
Prämieeffekt	0,0395*	0,167***	0,172***	3,175**
Zeit fixe Effekte	ja	ja	ja	ja
Kontrollvariablen	ja	ja	ja	ja
Beobachtungen	9 580	498	434	48 718
Methode	DiD	DiD	DiD	RDD

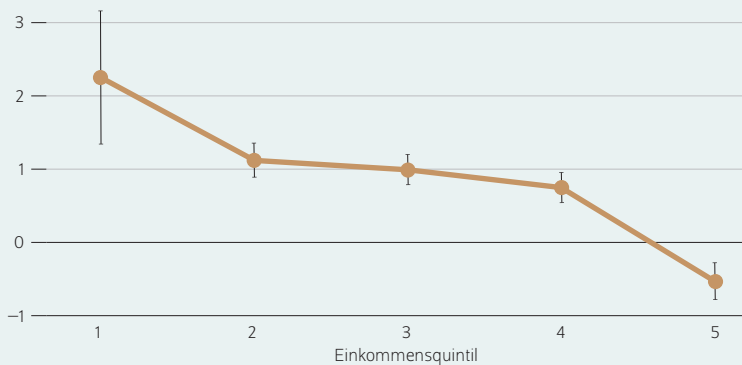
Anmerkungen: Die Sternchen an den Werten bezeichnen das Signifikanzniveau, das die statistische Genauigkeit der Schätzung angibt. Je mehr Sternchen, desto genauer: ***, ** und * geben die Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau an. Als Kontrollvariablen berücksichtigt wurden Familienstatus, Haushaltstyp, Mieterstatus, Beschäftigtenstatus, Bildungsabschluss, stadträumliche Klassifikationen und verzögerte Einkommensvariablen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP.

© DIW Berlin 2021

Abbildung 5

Differenz der Sparquote von BausparerInnen und Nicht-BausparerInnen
In Prozentpunkten



Anmerkung: Punktschätzer einer Regressionsanalyse unter Berücksichtigung zahlreicher Kontrollvariablen wie Familienstatus, Haushaltstyp, Mieterstatus, Beschäftigtenstatus, Bildungsabschluss, stadträumliche Klassifikationen und verzögerte Einkommensvariablen.

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (soep.v33.1).

© DIW Berlin 2021

Die Unterschiede in der Sparquote sind im untersten Einkommensquintil am größten.

der Bausparquote um circa drei Prozentpunkte im Vergleich zur Kontrollgruppe, die keine zusätzlichen Sparanreize hatte (Tabelle 1).

Bausparen erhöht Wahrscheinlichkeit des Immobilienerwerbs in jüngerem Alter

Die Schätzungen zum Zusammenhang zwischen Bauspartätigkeit und dem Immobilienerwerb zeigen, dass das Bausparen mit einer deutlich erhöhten Wahrscheinlichkeit einhergeht, Wohneigentum zu bilden. Für Mieterhaushalte, die keinen Bausparvertrag halten, liegt diese – je nach Schätzmethode – zwischen 5,6 und 6,5 Prozent während der Jahre, in

denen sie im Rahmen des SOEP befragt wurden. Für BausparerInnen erhöht sich die Wahrscheinlichkeit um 43 beziehungsweise 65 Prozent: Sie liegt demnach zwischen 9,2 und 9,4 Prozent. Das Bausparen dürfte also den Erwerb von Wohnimmobilien stark begünstigen (Tabelle 2).

Zudem zeigt sich, dass der Eigentumserwerb mit vorheriger Bauspartätigkeit in jüngeren Jahren gelingt. In der Regressionsanalyse wurden alle Haushalte berücksichtigt, die im ersten Jahr ihrer Beobachtung den Status „MieterIn“ aufwiesen und während des Beobachtungszeitraums Wohneigentum erworben haben. Der Effekt auf das Alter ist signifikant negativ. Haushalte erwerben durchschnittlich knapp ein Jahr eher Wohneigentum, wenn sie bereits frühzeitig im Rahmen eines Bausparvertrags Geld zur Seite gelegt hatten. In der Schätzung ohne Kontrollvariablen beträgt das durchschnittliche geschätzte Alter bei Wohneigentumserwerb gut 41 Jahre für Nicht-BausparerInnen und knapp 39 Jahre für BausparerInnen. Unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen ist der Altersunterschied mit knapp 39 Jahren gegenüber knapp 38 Jahren geringer.

Reform der Bausparprämie dürfte Ersparnisbildung etwas anschieben

Angesichts der empirischen Ergebnisse ist die der Wohnungsbauprämie effektiv zur Förderung der Ersparnisbildung, insbesondere von Haushalten mit geringen und mittleren Einkommen. Prämienbegünstigte Haushalte dürften in der Regel eher dazu neigen, für den Immobilienerwerb zu sparen. Daher dürfte die Ersparnis höher ausfallen, so dass sie früher und häufiger Wohneigentum erwerben können. Dennoch hat die Wohnungsbauprämie angesichts jahrzehntelang unveränderter Einkommensgrenzen und unangepasster Förderbeträge immer mehr an Bedeutung verloren und so zuletzt nur noch sehr geringen Einfluss auf die Vermögensbildung entfaltet. Daher war es überfällig, die Konditionen der Prämie anzupassen.

Seit dem 1. Januar 2021 sind wieder deutlich mehr Haushalte prämienberechtigt – auch die maximale Förderung wurde an die steigenden Immobilienpreise der vergangenen Jahre angepasst. Simulationsrechnungen zeigen, dass die Zahl der prämienberechtigten Haushalte, die bisher noch keinen Bausparvertrag abgeschlossen haben, um 6,9 Millionen steigt (Tabelle 3). Wird die Elastizität aus der Kausalanalyse als Näherungsgröße für die Gesamteffekte der Prämie für alle Haushalte verwendet, steigt der Anteil der BausparerInnen an allen Haushalten durch die Prämienberechtigung um 3,4 Prozentpunkte. Daraus ergeben sich 238 000 Haushalte, die zusätzlich einen Bausparvertrag abschließen. Der Anteil der BausparerInnen an allen Haushalten steigt damit um insgesamt 0,6 Prozentpunkte. In den mittleren und höheren Einkommensgruppen erhöht sich der Anteil um bis zu 1,3 Prozentpunkte, da nach Anpassung der Förderkonditionen in diesen Gruppen besonders viele Haushalte zusätzlich förderberechtigt werden. Auch in den oberen beiden Einkommensdezilen nimmt die Zahl der förderberechtigten Haushalte leicht zu, da neu förderberechtigte Personen mit Hocheinkommensbeziehenden zusammenwohnen, zum Beispiel bei nichtehelichen

Lebensgemeinschaften, Wohngemeinschaften oder Mehr-Generationen Haushalten.

Unter der Annahme, dass Haushalte, die einen Bausparvertrag neu abschließen, im gleichen Umfang in den Bausparvertrag einzahlen wie die bisherigen BausparerInnen in vergleichbaren sozialen Gruppen, erhöht sich die Sparquote aller Haushalte um 0,03 Prozentpunkte bezogen auf das Nettoeinkommen. Dies entspricht etwa 450 Millionen Euro im Jahr. Die Sparquote der neuen BausparerInnen erhöht sich um 3,4 Prozentpunkte. In den unteren und mittleren Einkommensgruppen ist die Wirkung auf die Sparquote mit bis zu 4,7 Prozentpunkten deutlich höher.

Unter den getroffenen Annahmen steigt der Förderaufwand der Wohnungsbauprämie um 655 Millionen Euro in voller Jahreswirkung. Der Budgeteffekt tritt aber erst nach Abschluss eines neuen vollen Förderzyklus von sieben Jahren ein, wenn für neu abgeschlossene Verträge erstmals Prämien ausgezahlt werden. Dabei ist berücksichtigt, dass auch die bisherigen BausparerInnen von der Erhöhung der Prämienhöchstbeträge und des Prämienatzes profitieren.

Fazit: Potenzial der Förderung ist noch nicht ausgereizt

Insgesamt zeigt sich ein überwiegend positives Bild der Wohnungsbauprämie als Förderinstrument der Ersparnis- und Wohneigentumsbildung. Trotz ihres geringen Volumens stößt die Prämie zusätzliche Ersparnis an und ermöglicht damit einen frühzeitigeren und häufigeren Immobilienerwerb in den geförderten Eigentumsgruppen. Gleichwohl ist der Gesamteffekt der Prämie eher gering – auch zehren die Verwaltungskosten entsprechender Finanzprodukte einen erheblichen Teil der Prämie auf.

Um die positiven Anreizwirkungen zu stärken, könnten die Prämien mit der Arbeitnehmersparzulage zusammengelegt werden. Die bei der Arbeitnehmersparzulage geltenden Einkommensgrenzen könnten an die Wohnungsbauprämie angepasst und damit bis zu einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 35 000 Euro für Alleinstehende beziehungsweise 70 000 Euro für Ehepaare gewährt werden. In diesem Zusammenhang wäre überlegenswert, die starren Einkommensgrenzen aufzugeben, die Sparprämie zu staffeln und für niedrige Einkommensgruppen deutlich zu erhöhen, beispielsweise auf 300 Euro anstelle der derzeit geltenden 70 Euro für Alleinstehende. Des Weiteren könnte die Bindung der Prämie an ein Arbeitsverhältnis gelöst werden, um in der Breite mehr Anreize für

Tabelle 2

Effekte des Bausparens auf den Erwerb von Immobilienvermögen

	Logit	Lineares Wahrscheinlichkeitsmodell
Effekt des Bausparens	0.462***	0.0363***
nachrichtlich:		
Erwerbswahrscheinlichkeit BausparerIn	6,5%	5,6%
Erwerbswahrscheinlichkeit Nicht-BausparerIn	9,4%	9,2%
Zeit fixe Effekte	ja	ja
Kontrollvariablen+	ja	ja
Beobachtungen	11 792	13 759

Anmerkungen: Die Sternchen an den Werten bezeichnen das Signifikanzniveau, das die statistische Genauigkeit der Schätzung angibt. Je mehr Sternchen, desto genauer: ***, ** und * geben die Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau an. Als Kontrollvariablen berücksichtigt wurden Familienstatus, Haushaltstyp, Mieterstatus, Beschäftigtenstatus, Bildungsabschluss, stadtäumliche Klassifikationen und verzögerte Einkommensvariablen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP.

© DIW Berlin 2021

Tabelle 3

Wirkungen der Reform der Wohnungsbauprämie

Dezile Haushaltsäquivalenzznettoeinkommen ¹	Neu prämiensberechtigta Haushalte	Haushalte mit neuem Bausparvertrag	Veränderung Anteil Haushalte mit Bausparvertrag	Erhöhung Sparquote		Veränderung Förderaufwand Prämie
				Haushalte insgesamt	Haushalte mit neuem Bausparvertrag	
	1 000		%-Punkte	% Nettoeinkommen		Mio. Euro
1. Dezil	21	3	0,05	0,01	2,02	15
2. Dezil	228	7	0,16	0,01	4,24	26
3. Dezil	444	17	0,42	0,03	4,61	44
4. Dezil	989	27	0,71	0,04	4,61	57
5. Dezil	1 240	48	1,27	0,07	4,69	64
6. Dezil	1 194	36	0,97	0,05	4,41	74
7. Dezil	1 214	33	0,92	0,05	3,89	85
8. Dezil	973	41	1,18	0,04	3,42	93
9. Dezil	570	27	0,76	0,02	2,81	98
10. Dezil	38	0	0	0	0	100
Insgesamt	6 911	238	0,6	0,03	3,43	655

1 Äquivalenzzgewicht mit der neuen OECD-Skala, bezogen auf die Bevölkerung in Privathaushalten.

Quelle: Eigene Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013.

© DIW Berlin 2021

die Vermögensbildung zu geben. Ebenso ist eine breitere Zweckbindung vorstellbar, wenn mit einer zusammengelegten Wohnungsbauprämie und Arbeitnehmersparzulage etwa Weiterbildungen oder Unternehmensgründungen ermöglicht werden können.

Claus Michelsen war bis Ende Juni 2021 Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de

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

JEL: R31, R38, R51

Keywords: housing market, housing finance subsidy, Germany

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

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

88. Jahrgang 7. Juli 2021

Herausgeberinnen und Herausgeber

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

Chefredaktion

Dr. Anna Hammerschmid (Stellv.)

Lektorat

Prof. Dr. Hannes Ullrich (erster Bericht); Dr. Hannes Kröger (zweiter Bericht);
Dr. Caroline Stiel (dritter Bericht)

Redaktion

Prof. Dr. Pio Baake; Marten Brehmer; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck;
Dr. Hella Engerer; Petra Jasper; Sebastian Kollmann; Sandra Tubik;
Kristina van Deuverden

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

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

Gestaltung

Roman Wilhelm, Stefanie Reeg, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

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

Druck

USE gGmbH, Berlin

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

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

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