

Baukindergeld: Einkommensstarke Haushalte profitieren in besonderem Maße

Von Claus Michelsen, Stefan Bach und Michelle Harnisch



Das Baukindergeld kommt: Vergangene Woche hat sich die Bundesregierung auf die Details der Förderung für Familien mit Kindern, die in den eigenen vier Wänden leben wollen, geeinigt. Bereits im Vorfeld zog das eigentlich gut gemeinte Vorhaben, angesichts vielerorts selbst für Mittelschichtsfamilien unerschwinglicher Immobilienpreise Wohneigentum zu fördern, viel Kritik auf sich. Das Baukindergeld setzt nicht am eigentlichen Problem an und begünstigt Haushalte, die auf die Förderung gar nicht angewiesen seien und auch ohne sie kaufen beziehungsweise bauen würden. Die vorliegende Analyse auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) kommt zu dem Schluss, dass dies nicht von der Hand zu weisen ist: Haushalte aus den oberen Einkommensgruppen profitieren von der Förderung den Berechnungen zufolge besonders stark. Das Problem immer höherer Eigenkapitalanforderungen, das vor allem für weniger einkommensstarke Haushalte eines ist, geht die Politik mit dem Baukindergeld hingegen nicht an. So droht die vergleichsweise teure Förderung – die Kosten dürften sich in den nächsten 13 Jahren auf fast zehn Milliarden Euro summieren – in Mitnahmeeffekten und höheren Grundstückspreisen zu verpuffen.

Die Große Koalition hat die Wohnungspolitik für die laufende Legislaturperiode weit oben auf die Prioritätenliste gesetzt. Gesucht werden Lösungen, um die anhaltende Wohnungsknappheit und die Folgen der hohen Immobilienpreisanstiege insbesondere in den großen Städten zu mildern. Vereinbart sind Veränderungen bei der Mietpreisbremse, eine steuerliche Förderung des frei finanzierten Geschosswohnungsbaus und mindestens

zwei Milliarden Euro für den sozialen Wohnungsbau. Auch eine Reform der Grundsteuer steht – vor allem durch den Druck des Bundesverfassungsgerichts – auf der Agenda.¹

Das Murren der Mittelschicht wurde erhört: Vielen Haushalten – besonders jenen, die keine Erbschaften oder Schenkungen in nennenswerter Höhe erwarten können – fällt es immer schwerer, der Marktentwicklung hinterher zu sparen und ausreichend liquide Mittel für den Kauf der eigenen vier Wände anzusammeln. Deshalb wurden auch Maßnahmen verabredet, um insbesondere Familien den Weg ins Eigentum zu ebnen. Dazu zählt die Absicht, ein Bürgschaftsprogramm der staatlichen Förderbank KfW einzuführen, das Eigenkapital ersetzen soll. Auch wurde vereinbart, Freibeträge bei der Grunderwerbsteuer zu prüfen, um die Kaufnebenkosten zu reduzieren. Langfristig soll die Wohnungsbauprämie, eine Unterstützung bei der Ersparnisbildung im Rahmen von Bausparverträgen, gestärkt werden.

Das Prestigeprojekt der „GroKo“ ist allerdings das Baukindergeld, das noch in diesem Sommer in Kraft treten soll. Die Förderung erinnert nicht nur in ihrer Namensgebung an das von 1987 bis 1995 gewährte, gleichnamige „Baukindergeld“ sowie an die von 1996 bis 2005 gewährte „Eigenheimzulage mit Kinderzulage“. Wie damals ist das Ziel der Förderung, Familien mit einem oder mehreren Kindern beim Erwerb von Wohneigentum zu unterstützen. Bezugsberechtigt sind Familien, deren zu versteuerndes Einkommen in den beiden Jahren vor der Antragstellung 75 000 Euro nicht überschreitet, zuzüglich eines Freibetrags von 15 000 Euro je Kind. Begünstigte Haushalte sollen für eine Dauer von zehn Jahren 1 200 Euro je Kind und Jahr erhalten. Entscheidend ist neben dem Höchstalter des Kindes von 18 Jahren, dass diese im Eigenheim wohnen und die Kriterien für den Kindergeldbezug noch erfüllt sind. Die Förderung soll von der KfW abgewickelt werden.

Prestigeprojekt mit starker Nebenwirkung?

Das Baukindergeld trifft auf heftige Kritik. Erstens wird häufig argumentiert, dass die Förderung große Mitnahmeeffekte mit sich bringen würde – ein wesentlicher Grund für die Abschaffung der Eigenheimzulage im Jahr 2006. Tatsächlich sind die Einkommensgrenzen sehr großzügig bemessen. Auch einige Haushalte aus dem obersten Einkommensdezil – also aus der Gruppe der einkommensstärksten zehn Prozent aller Haushalte – wären förderberechtigt. Wahrscheinlich ist, dass viele dieser Haushalte auch ohne eine staatliche Unterstützung bauen oder kaufen würden.

Zweitens wird diese großzügige Unterstützung zu einem Zeitpunkt gewährt, zu dem die Bau-, Boden und Immobilienpreise zumindest in vielen großen Städten und Ballungsräumen rasant steigen. In diesem Umfeld eine großzügige Förderung einzuführen, dürfte vor allem darin münden, dass die Erlöse von Grundstücks- und ImmobilienverkäuferInnen, BauträgerInnen und Bauunternehmen in die Höhe schnellen. Verstärkt wird dieser Effekt noch durch die zeitliche Begrenzung der Förderung, die nur bis zum 31. Dezember 2020 beantragt werden kann. Das „Rennen“ um die raren Investitionsgelegenheiten wird noch weiter beschleunigt. Das Baukindergeld wird so zum Bauträgergeld.

Drittens folgt daraus auch, dass die Impulse der Förderung regional deutlich verschieden ausfallen. Da auf dem Land mehr freie Bauplätze verfügbar und die Preise moderat sind, senkt das Baukindergeld dort die Belastungen des Eigentumserwerbs spürbar, während es in den Städten nur ein Tropfen auf dem heißen Stein sein dürfte. Damit wird das Baukindergeld zu einer Bleibeprämie für den ländlichen Raum. Diese Lenkungswirkung hat Vor- und Nachteile. Einerseits könnte man argumentieren, dass städtische Wohnungsmärkte entlastet werden. Allerdings ziehen die meisten Haushalte nicht aus dem Umland in die Städte – vielmehr verlieren die großen Städte mittlerweile wieder mehr BewohnerInnen an ihr Umland, als von dort zuziehen. Die Wandergewinne entstehen über weite Distanzen, beispielsweise als Ergebnis eines Arbeitsplatzwechsels. Diese Haushalte suchen zunächst typischerweise innerhalb der Stadtgrenzen. Dass das Baukindergeld an diesem Muster etwas ändert, ist kaum zu erwarten. Andererseits führt der Verbleib auf dem Land dazu, dass der Flächenverbrauch weiter steigt, die Pendelwege länger und zudem Investitionen in Regionen gelenkt werden, die absehbar vom demografischen Wandel betroffen sein werden. Die Funktion der Immobilie zur Vermögensbildung und Alterssicherung steht dort zumindest in Frage.

¹ Vgl. Stefan Bach (2018): Grundsteuerreform: Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen. DIW aktuell Nr. 9 ([online verfügbar](#)).

Viertens setzt das Baukindergeld an einer Stelle an, die für viele Haushalte häufig nicht die entscheidende ist. Angesichts der niedrigen Zinsen sowie der guten Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung können viele Mittelschichtshaushalte trotz der stark gestiegenen Immobilienpreise die laufenden Kosten einer Immobilienfinanzierung stemmen. Allerdings ist die Markeinstiegsbarriere erheblich gestiegen. Da mit den Immobilienpreisen auch die Kaufnebenkosten kräftig angezogen haben, ist der Eigenkapitalbedarf deutlich höher als noch vor der Immobilienmarkthausse.² Ferner sind die Bonitätsüberprüfungen seit der Finanzkrise genauer geworden, vor allem durch die Wohnimmobilienkreditrichtlinie. Um mehr Haushalte in Eigentum zu bringen, dürfte die Stärkung des Eigenkapitals das Instrument der Wahl sein. Ein Zuschuss, eine Bürgschaft oder ein Nachrangdarlehen wären eine sinnvolle Unterstützung. Das Baukindergeld füllt bei den eigenkapital- und kreditbeschränkten Familien die Eigenkapitallücke nur unzureichend. Es stellt keinen rechtlichen Anspruch dar und kann ohnehin erst beantragt werden, wenn eine Finanzierung in trockenen Tüchern ist. Damit können es Banken in ihrer Kalkulation nicht als Eigenkapitalersatz verwenden. Unter dem Strich bleiben große Zweifel an der Notwendigkeit und der Wirkung des Baukindergelds in der nun beschlossenen Form, vor allem, wenn man die wahrscheinlich beträchtlichen Mitnahmeeffekte berücksichtigt.

Kosten von insgesamt rund zehn Milliarden Euro

Die potentiellen Kosten und Verteilungswirkungen des derzeit geplanten Baukindergelds werden in der vorliegenden Analyse auf Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) mit dem Mikrosimulationsmodell STSM geschätzt. Aufgrund der geringen Fallzahlen von Familien mit Eigentumserwerb in einem Erhebungsjahr werden die Jahre 2011 bis 2016 zusammengefasst und Durchschnitte gebildet. In diesen sechs Jahren haben in Deutschland jährlich im Durchschnitt etwa 153 000 Haushalte, die nach den ursprünglich formulierten Bedingungen des Baukindergelds förderberechtigt sind, Eigentum gebildet. In diesen Haushalten lebten im Jahresdurchschnitt 254 000 Kinder. Auf Grundlage dieser Zahlen und unter der Annahme, dass die Prämie keinen zusätzlichen Effekt auf die Eigentumbildung entfalten würde, hätten sich die Kosten der Förderung in den Jahren 2018 bis 2021 auf insgesamt 3,1 Milliarden Euro aufsummiert. Setzt man zudem einen Impuls von zusätzlichen 20 Prozent geförderter Kinder in den Jahren 2019 bis 2021 an, würde das Volumen in der laufenden Legislaturperiode sogar auf 3,4 Milliarden Euro anwachsen. Der vorher vereinbarte Kostenrahmen von zwei Milliarden Euro für die kommenden vier Jahre wäre damit klar gesprengt worden. In den kommenden 13 Jahren wäre das Baukindergeld – ohne die nun gemachten Einschränkungen zum Höchstalter und der dreijährigen Förderdauer und abgesehen von den administrativen Kosten bei der KfW – mit Gesamtkosten in Höhe von rund zehn Milliarden Euro verbunden gewesen.

Tabelle 1: Beim Baukindergeld förderberechtigte Haushalte
In 1 000 Haushalten/Kinder*

Einschränkungen	Haushalte insgesamt	Haushalte mit Wohneigentum							Kinder		
		Insgesamt	Ohne Kinder	Mit Kindern	Mit Erwerb Wohneigentum im letzten Jahr				Insgesamt	Baukindergeld-Kinder	Baukindergeld-Kinder Potential
					Insgesamt	Ohne Kinder	Mit Kindern	Mit Baukindergeld			
1 000											
Kinder max. 25 Jahre	40 029,2	18 271,6	13 130,2	5 141,5	657,3	498,4	158,9	152,9	11 921,0	254,1	8 563,0
Kinder max. 25 Jahre, max. 120 m ² Wohnfläche	40 029,2	18 271,6	13 130,2	5 141,5	657,3	498,4	158,9	83,7	11 921,0	132,9	8 563,0
Kind(er) max. 18 Jahre	40 029,2	18 271,6	14 419,8	3 851,8	657,3	527,0	130,3	126,6	11 921,0	206,4	5 841,2

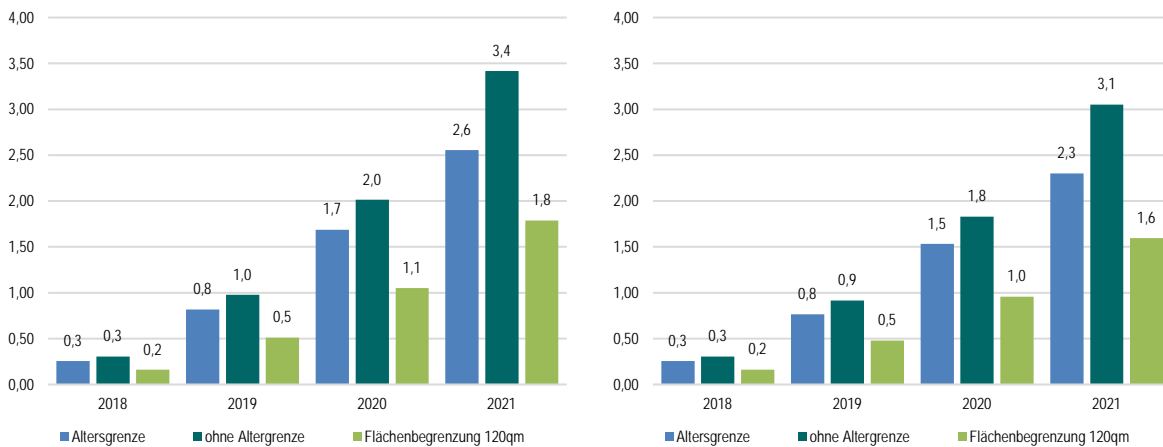
Quelle: Eigene Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage von SOEP v33.

*Im Haushalt lebende Kinder, berechtigt zum Bezug von Kindergeld.

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

Aus diesem Grund wurden verschiedene Einschränkungen für die Gewährung des Baukindergelds diskutiert (Tabelle 1). Eine erste Variante, die nach heftiger Diskussion wieder verworfen wurde, war eine Begrenzung der Förderung auf Gebäude beziehungsweise Wohnungen mit einer Wohnfläche von maximal 120 Quadratmeter. Diese Einschränkung hätte die Förderkosten in der laufenden Legislaturperiode auf insgesamt 1,6 Milliarden Euro gedrückt (Abbildung 1) – immer unter der Maßgabe, dass von der institutionellen Ausgestaltung keine Lenkungseffekte ausgegangen wären. Eine weitere Variante war die Begrenzung der förderberechtigten Kinder auf das Höchstalter von 18 Jahren zum Zeitpunkt der Antragstellung. Diese Variante würde Gesamtkosten in Höhe von etwa 2,5 Milliarden Euro bis Ende des Jahres 2021 mit sich bringen. Die letztlich gefundene Einigung lautet nun, dass die Fördermittel nur bis Jahresende 2020 beantragt werden können und die Altersgrenze von 18 Jahren eingehalten werden muss. Dies drückt die Gesamtkosten auf etwa 2,3 Milliarden Euro in der laufenden Legislaturperiode. Insgesamt wird die Förderung aber über einen Zeitraum von 13 Jahren gewährt. Für diese Zeit ist dann mit einer Belastung von insgesamt knapp neun Milliarden Euro zu rechnen. Werden durch die Förderung Haushalte zum Kauf selbstgenutzten Wohneigentums bewegt, dann kann von einer Gesamtsumme von gut zehn Milliarden Euro ausgegangen werden.

Abbildung 1: Kumulierte Gesamtkosten des Baukindergelds
In Milliarden Euro mit (links) und ohne (rechts) Lenkungseffekt der Förderung

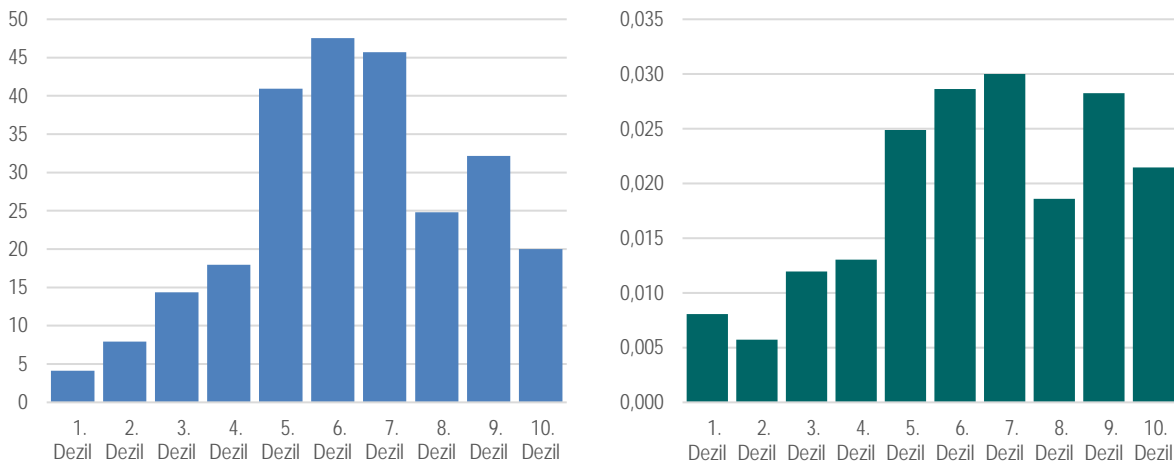


Quelle: Eigene Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage von SOEP v33.

Verteilungspolitisch umstritten

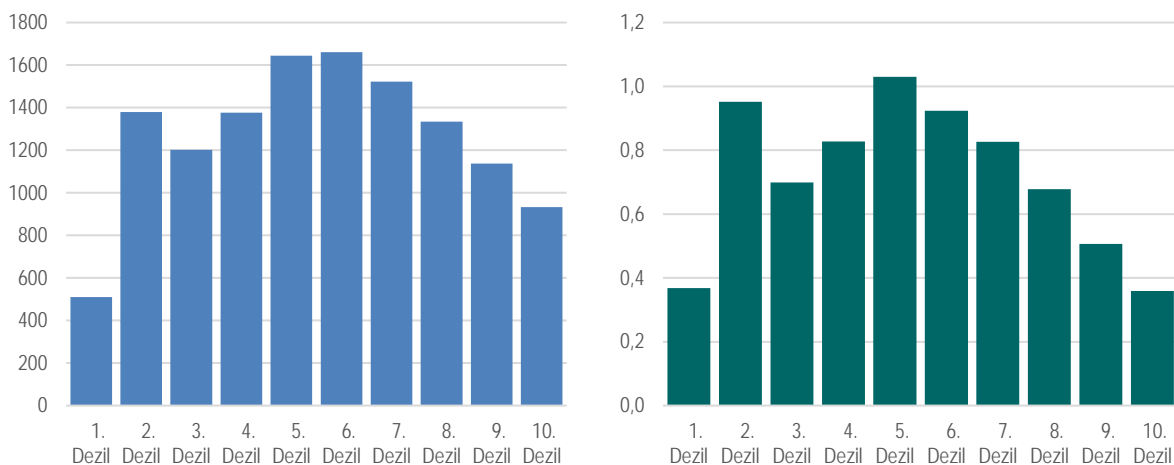
Die Vermutung liegt nahe, dass Haushalte aus den oberen Einkommensschichten überproportional von der Förderung profitieren. Diese verfügen über eine größere Bonität und notwendige Eigenmittel, um einen Immobilienkauf überhaupt realisieren zu können. Tatsächlich profitieren in absoluter Höhe vor allem die Haushalte mit mittleren Einkommen im fünften bis siebten Dezil. Die einkommensstärksten 30 Prozent der Haushalten, also die Dezile acht bis zehn, profitieren in deutlich geringerem Umfang, in der Summe jedoch immer noch in größerem Maße als die untersten vier Dezile. Nuancierter wird das Bild, wenn die Förderung in Relation zu der Anzahl der Kinder im jeweiligen Dezil gemessen wird. Hier zeigt sich, dass die oberen Einkommen deutlich stärker von einer Förderung des Baukindergelds profitieren als die niedrigeren Einkommensgruppen (Abbildung 2, Tabelle 2).

Abbildung 2: Verteilung des Baukindergelds nach Einkommensgruppen
 In Millionen Euro insgesamt (links) und je 1 000 Kinder im jeweiligen Dezil (rechts)



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage von SOEP v33.

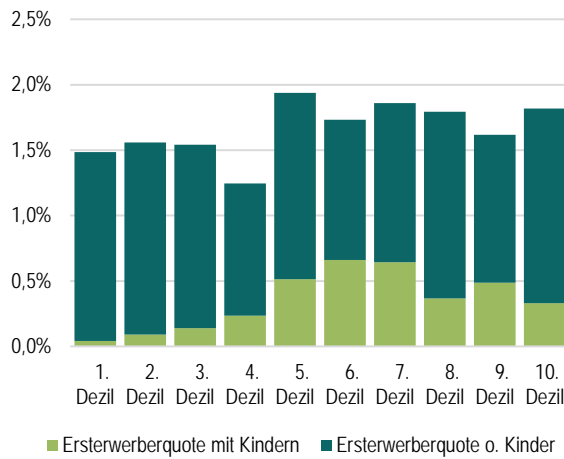
Abbildung 3: Anzahl der Kinder nach Einkommensgruppen
 In 1 000 Kinder insgesamt (links) und in Relation zu allen Haushalten (rechts)



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage von SOEP v33.

Dies liegt daran, dass die Zahl der Kinder in den mittleren Einkommensschichten am größten ist (Abbildung 3). Entsprechend ist die absolute Förderung dort am höchsten. Die relative Kinderzahl je Haushalt sinkt zudem mit zunehmenden Einkommen, da in den oberen Einkommensgruppen ältere Personen, deren Kinder erwachsen sind und keinen Anspruch mehr auf Kindergeld haben, stärker vertreten sind. Gleichzeitig sind die Ersterwerberquoten in den oberen Einkommensgruppen höher als bei den niedrigen Einkommen (Abbildung 4). So erklärt sich, dass rein rechnerisch die Förderung je Kind gemessen an der Gesamtzahl der Kinder in den oberen Einkommensklassen höher ist (Abbildung 2, rechter Teil). Diese Gruppen nehmen die Förderung somit häufiger in Anspruch und profitieren damit im Vergleich zu den niedrigeren Einkommen stärker. In diesen Haushaltsgruppen können jedoch die größten Mitnahmeeffekte vermutet werden.

Abbildung 4: Ersterwerbsquoten von Wohneigentum nach Einkommensgruppen
In Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage von SOEP v33.

Tabelle 2: Haushalte mit Wohneigentum, Kindern und Anspruch auf Baukindergeld im Jahr 2018
In 1 000 Haushalten/Kinder

Dezile ¹⁾	Haushalte insgesamt	Haushalte mit Wohneigentum							Kinder		
		Insgesamt	Ohne Kinder	Mit Kindern	Mit Erwerb Wohneigentum im letzten Jahr				Insgesamt	Baukindergeld-Kinder	Baukindergeld-Kinder Potential
					Insgesamt	Ohne Kinder	Mit Kindern	Mit Baukindergeld			
1 000											
1. Dezil	1 384,5	1 332,4	52,1	82,8	80,4	2,3	2,3	509,4	3,4	84,2	5 577,4
2. Dezil	1 448,9	1 347,1	101,7	67,3	62,7	4,6	4,6	1 379,3	6,6	168,5	4 329,3
3. Dezil	1 720,8	1 573,6	147,2	65,1	59,2	5,9	5,9	1 202,6	12,0	293,6	4 233,5
4. Dezil	1 663,9	1 369,1	294,8	48,7	39,6	9,1	9,1	1 376,6	15,0	570,7	3 877,9
5. Dezil	1 596,2	1 092,3	503,9	66,5	47,9	18,6	18,6	1 644,3	34,1	875,6	3 463,9
6. Dezil	1 797,5	1 155,3	642,2	58,8	34,9	23,8	23,8	1 660,5	39,6	1 070,9	3 395,4
7. Dezil	1 843,0	1 218,3	624,7	66,0	42,1	23,9	23,7	1 522,4	38,1	1 031,1	3 563,3
8. Dezil	1 969,7	1 400,9	568,7	65,9	52,0	13,9	13,9	1 334,4	20,7	896,4	3 668,0
9. Dezil	2 248,5	1 750,9	497,6	63,1	44,0	19,1	19,1	1 137,8	26,8	780,5	3 909,2
10. Dezil	2 598,6	2 179,8	418,8	73,1	59,6	13,5	10,0	932,9	16,7	500,8	4 011,2
Insgesamt	18 271,6	14 419,8	3 851,8	657,3	522,5	134,8	131,2	12 700,3	212,9	6 272,5	40 029,2

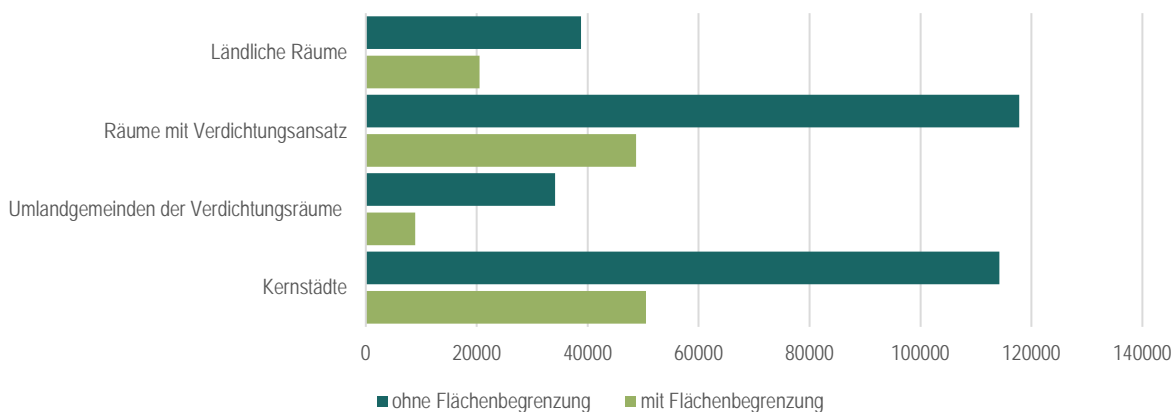
1) Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

Quelle: Eigene Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage von SOEP v33.

Förderung des ländlichen Raums?

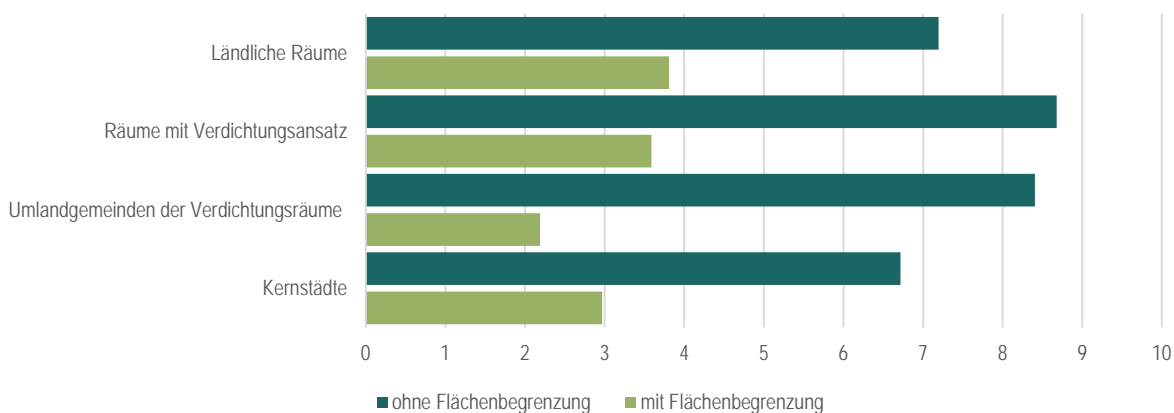
Die Auswertungen nach unterschiedlich verdichteten Räumen zeigen, dass Haushalte in Kernstädten und sogenannten Räumen mit Verdichtungsansatz (Teile eines Oberzentrums) mit einer Bevölkerungsdichte zwischen 100 und 150 EinwohnerInnen je Quadratkilometer am meisten vom Baukindergeld profitieren (Abbildung 5). Gemessen an der Gesamtzahl der Haushalte wird aber in ländlichen Gemeinden deutlich mehr für die Förderung des Wohneigentums aufgewendet als in den Kernstädten (Abbildung 6). Der Anteil dieser Regionen ist in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Bayern besonders hoch. Eine Begrenzung der förderfähigen Wohnfläche hätte sich entgegen der häufig geäußerten Befürchtungen aber nicht in diesen dünn besiedelten ländlichen Räumen am stärksten ausgewirkt, sondern in Umlandgemeinden der Verdichtungsräume.

Abbildung 5: Räumliche Verteilung des Baukindergelds insgesamt
In 1 000 Euro



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage von SOEP v33.

Abbildung 6: Räumliche Verteilung des Baukindergelds je Haushalt in Relation zu allen Haushalten
In 1 000 Euro



Quelle: Eigene Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell STSM auf Grundlage von SOEP v33.

Fazit

Nach einigem Hin und Her wurde mit den Stimmen der Großen Koalition das Baukindergeld beschlossen. Die Förderung ist aber in mehrerer Hinsicht fragwürdig. Bekannt sind die Effekte auf Immobilien-, Boden- und Baupreise sowie die Mitnahmeeffekte von der im Jahr 2006 abgeschafften Eigeheimzulage. Damals wurde auch die Verteilungswirkung der Förderung kritisiert. Die hier vorgelegten Zahlen zeigen, dass diese Kritik auch für das Baukindergeld Gültigkeit haben dürfte. Vor allem die oberen Einkommen profitieren von der Förderung in hohem Maß. Dies ist nicht zuletzt deshalb kritikwürdig, weil diese Einkommensschichten typischerweise keine Zugangsprobleme auf dem Wohnungsmarkt haben und zudem über ausreichend hohe Einkünfte verfügen, um die laufenden Raten einer Immobilienfinanzierung zu stemmen. Schwierigkeiten bereiten möglicherweise die gestiegenen Eigenkapitalanforderungen. Diese werden allerdings mit dem Baukindergeld nicht adressiert.

Sinnvoller ist es, Instrumente zu nutzen, die direkt an dem Problem des fehlenden Eigenkapitals anknüpfen. Die einfachste Variante wären Investitionszuschüsse, die wahrscheinlich aber auch mit größeren Mitnahmeeffekten verbunden wären. Wesentlich zielgenauer wären Bürgschaften und Nachrangdarlehen, die direkt an den Eigenkapitalbedarf der Haushalte anknüpfen. Diese könnten in den bewährten Mustern von Geschäftsbanken und KfW gewährt werden. Liegt beispielsweise einer Geschäftsbank ein Kreditwunsch vor, dessen Annuität ohne weiteres von dem Haushalt getragen werden kann und scheitert eine Finanzierung allein am fehlenden Eigenkapital, könnte diese Lücke gefüllt werden. Hier könnten zudem Obergrenzen dafür sorgen, dass keine Überschuldung der Haushalte eintritt. Eine Nebenwirkung wäre, dass die Förderung damit automatisch eine regionale Komponente erhält, die sich aus den Immobilienpreisunterschieden und damit aus dem Eigenkapitalbedarf ergibt. Damit wäre auch die räumlich verzerrende Wirkung des Baukindergelds vom Tisch. Insgesamt wäre diese Art der Unterstützung auch wesentlich günstiger.

Claus Michelsen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Michelle Harnisch ist studentische Mitarbeiterin in der Abteilung Staat am DIW Berlin | mharnisch@diw.de

Impressum

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0

Fax +49 (30) 897 89-200

<http://www.diw.de>

Redaktion:
Pressestelle des DIW Berlin

Pressekontakt:
Sebastian Kollmann
Tel.: +49 (30) 89789-250
Mail: presse@diw.de

ISSN: 2567-3971

Alle Rechte vorbehalten
© 2018 DIW Berlin

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.