

Braun, Reiner; Grabka, Markus M.

Research Report

Wohnungsmarktkrise und Schwellenhaushalte: Forschungsprojekt
im Auftrag der Bundesgeschäftsstelle der LBS und des Verbandes der
privaten Bausparkassen

DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 205

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Braun, Reiner; Grabka, Markus M. (2025) : Wohnungsmarktkrise und Schwellenhaushalte: Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesgeschäftsstelle der LBS und des Verbandes der privaten Bausparkassen, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 205, ISBN 978-3-946417-96-5, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/325299>

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.

205

Politikberatung kompakt

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

2025

Wohnungsmarktkrise und Schwellenhaushalte

Reiner Braun und Markus M. Grabka

IMPRESSUM

DIW Berlin, 2025

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 978-3-946417-96-5
ISSN 1614-6921

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

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 205

Reiner Braun*

Markus M. Grabka**

Wohnungsmarktkrise und Schwellenhaushalte

Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesgeschäftsstelle der LBS
und des Verbandes der privaten Bausparkassen

Berlin, 28. April 2025

* Empirica ag, Berlin, berlin@empirica-institut.de

** SOEP, DIW Berlin, mgrabka@diw.de

Inhaltsverzeichnis

1	WOHNUNGSMARKTKRISE UND SCHWELLENHAUSHALTE	1
1.1	Teil A: Lösungsansätze für die aktuelle Wohnungsmarktkrise	1
1.1.1	Hintergrund: Wohnungsmarktkrise.....	1
1.2	Untersuchungsgegenstand	2
1.3	Lösungsansätze.....	4
1.3.1	Baulandausweisung	5
1.3.2	Erbbaurechte.....	6
1.3.3	Absenkung Erwerbsnebenkosten.....	7
1.3.4	Sozialer Wohnungsbau	9
1.3.5	Steuerförderung Mietwohnungsbau	10
1.3.6	Förderung Eigenkapitalbildung	12
1.3.7	Mietkauf als Anspar- oder Sozialkauf-Modell.....	14
1.3.8	Kompensierende Förderung von (Erst-)Erwerbern.....	15
1.4	Fazit: Wirkungsvolle Maßnahmen für Schwellenhaushalte	18
2	Teil B: Braucht es eine spezifische Förderung des Eigenkapitals?	21
2.1	Hintergrund: Die Bedeutung der Eigenkapitalhürde.....	21
2.2	So funktioniert Vermögensbildung	23
2.3	So funktioniert eine Förderung der Vermögensbildung.....	25
2.4	Fazit für die Ausgestaltung einer Förderung.....	27
	Literatur	29

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Wohnungsmarktindikatoren 2005 bis 2024	2
Abbildung 2: Evaluierung von Maßnahmen gegen die Wohnungsmarktkrise.....	18
Abbildung 3: Eigentumspotenzial in Deutschland 2007 bis 2024.....	22
Abbildung 4: Rechenbeispiel zum Vermögensaufbau.....	23

1 WOHNUNGSMARKTKRISE UND SCHWELLENHAUSHALTE

Die effizientesten Maßnahmen gegen die Wohnungsmarktkrise sind verbesserte Angebotsbedingungen (vgl. Teil A). Das ginge am schnellsten durch eine Absenkung der Erwerbsnebenkosten. Auf der Nachfrageseite hilft sozialer Wohnungsbau den Bedürftigen am zielsichersten, er ist aber sehr teuer; eine Sparförderung für Schwellenhaushalte – also Haushalte, denen es ohne staatliche Förderung finanziell nicht möglich ist, Wohneigentum zu erwerben – ist vergleichsweise günstig, wirkt jedoch sehr langsam. Im Hinblick auf Geringverdiener sollte daher das Bauen verbilligt werden. Dabei könnte das Vorbild Hamburgs des standardisierten Wohnungsbaus ein Ansatz sein.¹ Im Hinblick auf Schwellenhaushalte beim Eigentumserwerb sollte dagegen die Wirksamkeit der Eigenkapitalbildung beschleunigt werden. Das könnte teure Fördermodelle überflüssig machen.

Grundsätzlich hat sich das deutsche System der zweigleisigen Sparförderung jedoch bewährt (vgl. Teil B): Langfristiges Sparen in Produktivkapital verspricht hohe Renditen, kurzfristiges Sparen in Geldanlagen dagegen Sicherheit. Jeder kann nach seiner Fassung mischen. Gleichzeitig dämpft die Zweigleisigkeit der Förderung die Extrema ab. Denn sie gibt einen Anreiz, sowohl an die lange Frist der Altersvorsorge als auch an die kurze Frist des Eigenkapitalbedarfs für die eigenen vier Wände zu denken: Doppelt genährt hält so besser.

1.1 Teil A: Lösungsansätze für die aktuelle Wohnungsmarktkrise

1.1.1 Hintergrund: Wohnungsmarktkrise

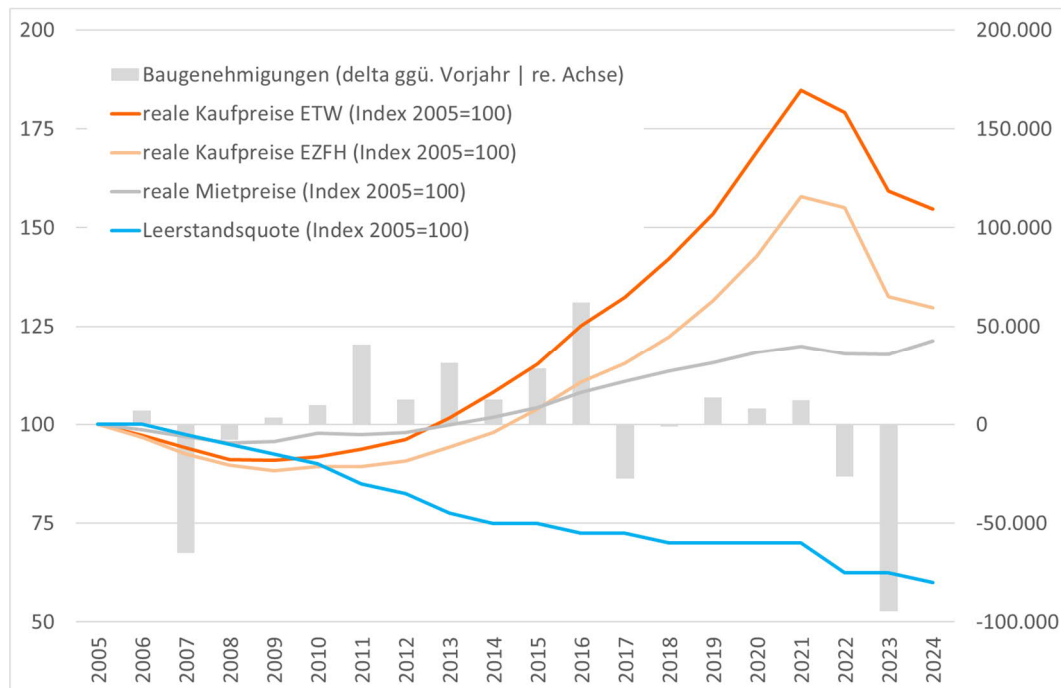
Frühere Zyklen am Wohnungsmarkt der alten Bundesrepublik waren nach sieben bis zehn Jahren zu Ende. Aktuell verschärft sich die Wohnungsknappheit in Deutschland jedoch seit rund 15 Jahren immer weiter. Mieten und Kaufpreise steigen (vgl. Abbildung 1), Leerstände schrumpfen und in der Folge zieht die unfreiwillige Suburbanisierung immer weitere Kreise. Es wird zu wenig gebaut, vor allem dort, wo die Menschen eigentlich wohnen wollen. Das Hauptproblem sind die hohen und überproportional steigenden Herstellungskosten. Die Ursachen sind vielfältig. Am Anfang der Liste stehen knappes Bauland, aufwändige Genehmigungsverfahren und zunehmende Auflagen durch Kommunen, Länder oder den Bund. Erschwerend kamen zwischenzeitlich steigende Materialpreise als Folge von Corona und Ukrainekrieg sowie steigende Personalkosten als Folge des Arbeitskräftemangels hinzu. Lange Zeit konnten die Kostensteigerungen durch das sinkende Zinsniveau für Hypothekenkredite kompensiert werden. Das war Mitte 2022

¹ Dieses Vorbild wird auch als „Hamburg Standard“ bezeichnet (Deutsches Institut für Normung e. V. 2025).

mit einem Wiederanstieg der Zinsen auf 3% bis 4% schlagartig vorbei. Damit müssen die weiterhin hohen Herstellungskosten nunmehr auch noch mit hohen Zinsen finanziert werden.

Abbildung 1: Wohnungsmarktindikatoren 2005 bis 2024

Reale Preise = deflationiert mit Verbraucherpreisindex



Quelle: Destatis (2024), Empirica (2024).

Sind aber die Herstellungskosten zu hoch, wird gar nicht mehr oder zumindest sehr viel weniger neu gebaut. Denn Mietwohnungen werden nur realisiert, wenn die kalkulatorische Kostenmiete durch die erzielbare Marktmiete refinanziert werden kann. Und Wohnungen für Selbstnutzer werden nur gebaut, wenn potenzielle Erwerber ausreichend Eigenkapital zur Finanzierung und ausreichend Einkommen zur Bedienung der Kreditschulden haben. Beides ist jedoch derzeit nur selten der Fall.

1.2 Untersuchungsgegenstand

In diesem Paper soll der Beitrag des Neubaus zur Lösung des Knappheitsproblems diskutiert werden. Dabei soll insbesondere die Rolle des Schwellenhaushaltes beleuchtet werden. Das ist derjenige Mieterhaushalt, der nur mit etwas staatlicher Unterstützung den Sprung in die eigenen vier Wände geradeso so schafft. Es werden aber auch andere Zielgruppen des Neubaus und deren Rolle bei Umzugsketten beleuchtet. Außerdem werden Maßnahmen diskutiert, die den Neubau grundsätzlich befördern könnten, ohne eine bestimmte Nutzergruppe zu bevorzugen.

Die Rolle von Umzugsketten beim Neubau

Jeder Neubaubezieher löst Umzugsketten aus – egal, ob er eine Mietwohnung oder eine selbst genutzte Wohnung bezieht. Entlang dieser Umzugsketten verbessern zahlreiche (Mieter-)Haushalte ihre Wohnsituation, im Idealfall zählen dazu am Ende der Kette auch Bedürftige, insbesondere bislang unterversorgte Geringverdiener.²

Umgekehrt friert der Wohnungsmarkt ein, wenn trotz Knappheit zu wenig Neubau stattfindet. Dann explodieren Neuvertragsmieten, so dass die regulierungsbedingt niedrigeren Bestandsmieten immer wertvoller werden. In der Folge können sich Jüngere beim Familienzuwachs keine größere Wohnung leisten. Und auf der anderen Seite behalten Ältere die ehemalige Familienwohnung, obwohl die Kinder längst ausgezogen sind oder der Lebenspartner verstorben ist. Im Extremfall kommt es sogar so weit, dass man selbst dann nicht mehr kündigt, wenn man wegzieht oder wenn LAT-Paare sich neu finden (Living Apart Together: Beide behalten ihre Wohnung).³

Schlüssel zur Krisenbewältigung

Soll der Teufelskreis des eingefrorenen Wohnungsmarktes mittels Neubaus durchbrochen werden, gibt es mehrere Schlüssel. Die beste Möglichkeit besteht darin, das zugrundeliegende Problem direkt anzugehen und die Herstellungskosten abzusenken, also die Angebotsbedingungen zu verbessern (s. Abschnitte 1.3.1, 1.3.2 und 1.3.3). Die zweitbeste Möglichkeit besteht in der Förderung des Neubaus, also die Nachfrage zu stützen (s. Abschnitte 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6, 1.3.7 und 1.3.8). Dabei kann der Staat den Bau von Sozialwohnungen, den Bau von freifinanzierten Mietwohnungen und/oder den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum fördern. Je nach Objekt der Förderung unterscheiden sich die Umzugsketten qualitativ und quantitativ. Mal profitieren Bedürftige direkt, mal nur indirekt über Umzugsketten. Mal sind die Ketten kurz, dann profitieren nur wenige Haushalte, mal sind sie länger, dann gibt es eine größere Breitenwirkung. Darüber hinaus unterscheiden sich die Ansätze hinsichtlich der Kosten der Eingriffe und der Dauer bis zur Wirkung der Eingriffe.

² Empirica (2020).

³ Rund 10% der 43- bis 55-Jährigen und 5% der 56- bis 65-Jährigen lebt derzeit in Deutschland in einer LAT-Partnerschaft (Bischoff et al. 2024).

Deswegen werden die verschiedenen Maßnahmen im Folgenden diskutiert und evaluiert anhand der Dimensionen

- Zeitspanne (ist die Zeitspanne möglichst kurz, bis die Wirkung einsetzt?),
- Effektivität (werden Bedürftige möglichst gezielt versorgt?) und
- Effizienz (ist der Mitteleinsatz möglichst gering?).

Die drei Dimensionen werden bewertet mit

eher nicht teils/teils trifft zu



Ziel des Papiers ist es dabei nicht, einzelne Maßnahmen auszuschließen oder zu bevorzugen. Es geht hier vielmehr um eine kritische Würdigung. Welche Maßnahmen letztlich prioritär durchgeführt werden sollen, hängt dann von der individuellen Gewichtung der drei Bewertungsdimensionen ab.

1.3 Lösungsansätze

Zur Verbesserung der Angebotsbedingungen werden als Maßnahmen Baulandausweisung, Erbpacht und eine Absenkung der Erwerbsnebenkosten diskutiert. Zur Absenkung der Baukosten hat die ARGE Kiel vor kurzem Vorschläge unter dem Stichwort „Hamburg-Standard“ unterbreitet. Diese Initiative zeigt, wie sich durch reduzierte Standards und den Verzicht auf Kostentreiber Baukosten realistisch um bis zu 1.600 Euro/qm und damit um etwa ein Drittel gesenkt werden können.⁴ Wir verweisen hier nur auf diese Berechnungen und verzichten an dieser Stelle auf eine eigene Diskussion.

Zur Stützung der Nachfrage werden die soziale Wohnraumförderung und steuerliche Erleichterungen für private Vermieter diskutiert. Anders als Wohnungsunternehmen oder private Kapitalanleger scheitern potenzielle Erstwerbende häufig am Eigenkapital. Das betrifft insbesondere Schwellenhaushalte, und damit diejenigen Mieterhaushalt, die nur mit etwas staatlicher Unterstützung den Sprung in die eigenen vier Wände geradeso so schaffen. Deswegen werden auch Hilfen zur Eigenkapitalbildung für Schwellenhaushalte, der Mietkauf sowie eine kompensierende Förderung für (Erst-)Erwerber in die Diskussion einbezogen.

⁴ Initiative kostenreduziertes Bauen (2024).

1.3.1 Baulandausweisung

Verfügbares Bauland ist die Grundbedingung für den (kostengünstigen) Neubau von Wohnungen.⁵ Denn Bauland ist umso teurer, je knapper es ist. Hinzu kommt, dass sich Baulandpreise auch auf die Bauqualität auswirken und daher eine Rückwirkung auf die Baukosten haben. Dabei gilt: Je höher die Baulandpreise, desto hochwertiger werden die ortsüblichen Häuser oder Wohnungen gebaut und desto höher sind im Ergebnis die Mieten oder Kaufpreise. Der zugrunde liegende Mechanismus ist, dass sich Baulandpreise und Baukosten komplementär verhalten, nicht substitutiv.⁶

Zunehmend weigern sich Kommunen, ausreichend viel Bauland auszuweisen. Begründet wird dies mit Versiegelung und Umweltschutz. Allerdings kommt es dann zu ebenfalls unerwünschter Suburbanisierung, bei der im Umland meist mehr Fläche versiegelt wird, weil man dort eher ebenerdig und nicht im Geschoss wohnt. Außerdem vergrößert sich so das Verkehrsaufkommen.

Schnelligkeit: Die Ausweisung von Bauland kann hierzulande mehrere Jahre bis hin zu über einem Jahrzehnt dauern. Verantwortlich dafür sind komplexe Planungsverfahren, Umwelt- und Naturschutzprüfungen sowie politische und rechtliche Prozesse.

Effizienz: Dabei entstehen zwar erhebliche Erschließungs- und Planungskosten (ca. 200-400 €/qm). Diese muss die Kommune aber nicht selbst tragen, sondern lediglich bis zum Verkauf der Grundstücke vorfinanzieren.

Effektivität: Neubauten sind teurer als Bestandswohnungen und werden deswegen eher von Gutverdienern bezogen. Ohne Neubau auf neuem Bauland würden jedoch bestehende Wohnungen saniert und von Gutverdienern gekauft oder angemietet werden. Mehr Bauland verhindert damit auch Verdrängung und Gentrifizierung. Umgekehrt machen die Neubaubezieher Bestandswohnungen frei, wodurch Umzugsketten in Gang gesetzt werden.

Fazit zu Baulandausweisung

- unverzichtbar, bringt aber keine schnelle Lösung
- hilft auch Bedürftigen, aber eher mittelbar über Umzugsketten
- ist effizient, Erschließungs-/Planungskosten müssen „nur“ vorfinanziert werden

⁵ Zwar lassen sich theoretisch auch durch Nachverdichtung und Aufstockung neue Wohnungen schaffen. Allerdings meist nicht kostengünstig, da man auf vielerlei Hindernisse stößt (Bürgerprotest wegen Lärm und Dichte, höhere Kosten wegen schlechterer Zugänglichkeit resp. Vereinbarkeit mit vorhandenem Bebauungsplan und Statik).

⁶ Auf den ersten Blick mag ein substitutives Verhalten einleuchtend sein. Demnach würde eine bauwillige Familie mit festem Budget auf hohe Baulandpreise mit einer Senkung der Baukosten reagieren, also in Qualität und Größe abspecken.

Tatsächlich aber wird diese Familie bei einem zu hohen Grundstückspreis nicht erwerben und das Haus entsprechend nicht bauen. Stattdessen erwirbt das Grundstück jemand anderes mit einem höheren Budget. Die Familie mit dem kleineren Budget baut dann entweder nicht und bleibt Mieter oder zieht an einen günstigeren Standort mit niedrigeren Grundstückskosten.

Mehr und damit preiswerteres Bauland mindert die Eigenkapitalhürde für potenzielle Selbstnutzer und senkt tendenziell (Neubau-)Mieten.

Zeitspanne	Effektivität	Effizienz
☆	☆☆	☆☆☆

1.3.2 Erbbaurechte

Erbpacht ist ein spezielles Eigentumsmodell, bei dem ein Grundstück nicht gekauft wird, sondern für eine festgelegte Zeit (meist 50–99 Jahre) gegen eine jährliche Gebühr in Form des Erbbauzinses gepachtet wird. Der Erbbauberechtigte kann auf dem Grundstück bauen und das Gebäude besitzen, aber das Grundstück bleibt im Eigentum des Verpächters (meist eine Kommune, Kirche oder Stiftung). Nach Ende der Laufzeit geht das Grundstück samt Bebauung an den Erbpachtgeber zurück, in der Regel wird vorab die Höhe der dafür fälligen Entschädigung vereinbart.

Der Erbbauzins liegt meist bei 1% bis 6% des Grundstückswerts pro Jahr und nicht selten höher als typische Bauzinsen (bei Sozialwohnungen liegt er zuweilen bei wenig mehr als 0%). Die Höhe der Zahlung kann zudem an die Entwicklung des Verbraucherpreisindex angepasst werden (Erhöhung frühestens nach jeweils drei Jahren).

Im Unterschied zum Kauf muss der Erbbauzins „ewig“ bezahlt werden. Wegen der eingeschränkten Verwertbarkeit finanzieren Banken Erbpacht-Grundstücke oft ungern bzw. zu schlechteren Konditionen. Das Gros der Erbbaurechte besteht nicht für Wohnnutzungen. Die wenigen existierenden Erbbaurechte umfassen eher Eigenheime und seltener Mietshäuser. Relativ viele Erbbaurechte gibt es in Wolfsburg, Lübeck und Hamburg.⁷

Schnelligkeit: Erbbaurechte können nach Eintrag ins Grundbuch schnell vergeben werden. Allerdings braucht es dazu auch einen potenziellen Erbbaurechtsgeber der zudem über entsprechendes Bauland verfügt. Soweit das Bauland erst über eine Baulandausweisung geschaffen werden muss, kann keine schnelle Wirkung erzielt werden (s.o.).

Effizienz: Wenn der Erbbauzins marktgerecht ist, entstehen für den Erbbaurechtsgeber keine Kosten. Anders sieht es aus, wenn der Erbbauzins eine Subventionskomponente umfasst. Die Höhe der Subvention sollte an die Bedürftigkeit geknüpft sein (z.B. Einkommenshöhe, Kinderzahl), damit Fehlsubventionierung möglichst vermieden wird.

Effektivität: Erbbaurechte werden nicht generell an Bedürftige vergeben. Wie bei der Ausweisung von Bauland profitiert diese Gruppe daher zunächst nur mittelbar über Umzugsketten. Nur

⁷ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019).

wenn Erbbaurechte bevorzugt an Bedürftige vergeben werden und/oder der Erbbauzins eine Subventionskomponente enthält, profitieren diese auch unmittelbar.

Fazit zu Erbbaurechten

- bringt keine schnelle Lösung, außer Bauland ist bereits ausgewiesen
- hilft Bedürftigen ohne Subventionskomponente nur mittelbar
- ist effizient, falls ohne Subventionskomponente oder mit Bedürftigkeitsprüfung

Erbbaurechte mindern die Eigenkapitalhürde für potenzielle Selbstnutzer erheblich, aber nur, solange die finanzierende Bank bei Erbpacht keine höhere Eigenkapitalquote einfordert. Außerdem erhöhen Erbbaurechte im Gegenzug die Einkommenshürde. Das gilt dann, wenn der Erbpachtzins höher ist als der Kreditzins oder wenn das Erbbaurecht zu ungünstigeren Kreditzinskonditionen führt. Entsprechend kann auch eine (Neubau-)Miete nur dann sinken, wenn es eine Subventionskomponente gibt.

Zeitspanne	Effektivität	Effizienz
★	★	★

1.3.3 Absenkung Erwerbsnebenkosten

Beim Kauf von Immobilien fallen regelmäßig Erwerbsnebenkosten in Form von Grunderwerbsteuer (je nach Bundesland 3,5 bis 6,5%), Notarkosten (bundesweit 1 bis 1,5%) und Grundbuchkosten an (bundesweit rund 0,5%). Bei etwa jedem zweiten Kauf kommen zudem Maklerkosten ins Spiel (ca. 3 bis 3,5%).⁸ In der Summe kommen 5 bis 12% zusammen.

Bis Ende des Jahres 1982 betrug die Grunderwerbsteuer im „Regelfall“ 7 %. Gleichzeitig waren 80% aller Grundstückstransaktionen von der Steuer befreit, insbesondere selbstgenutztes Wohneigentum. 1983 wurden die Möglichkeiten der Steuerbefreiung stark eingeschränkt und der Steuersatz lag bis 1996 bundesweit bei 2%, danach bis 2006 bundesweit bei 3,5%. Nach der Föderalismusreform von 2007 haben bis auf Bayern alle Bundesländer die Steuersätze sukzessive erhöht. Die Kosten für die Grunderwerbsteuer sind daher in den letzten Jahren noch schneller gestiegen als die Immobilienpreise. Laut Koalitionsvertrag der letzten beiden Bundesregierungen (2017 und 2021) sollten künftig wieder

Ausnahmeregelungen gesetzlich ermöglicht werden (z.B. Freibeträge für Ersterwerbende oder progressive Besteuerung). Bislang kam es jedoch nicht dazu.

Maklerdienstleistungen sind kein obligatorischer Bestandteil von Eigentumsübertragungen und ihre Preise sind nicht spezifisch reguliert. Das genaue Leistungsangebot und die

⁸ Braun et al. (2025).

dahinterstehenden Kosten sind für Verbraucher (deswegen) häufig intransparent. Die Gesetzesänderung im Jahr 2020 zur hälftigen Teilung der Courtage⁹ führte nur vorübergehend zu einem Rückgang des Anteils provisionspflichtig inserierter Angebote. Die Höhe der typischen Maklercourtage ist jedoch nachhaltig gesunken.

Inzidenzanalysen legen zwar nahe, dass es bei einer Absenkung von Erwerbsnebenkosten (je nach Marktlage) zu einer Überwälzung auf die Kaufpreise kommen kann, allerdings nur zu einer anteiligen Überwälzung. Eine Senkung der Grunderwerbsteuersätze oder der Kostensätze für Notare und den Grundbucheintrag könnte die Erschwinglichkeit von Wohneigentum daher verbessern. Aber selbst im Falle einer vollständigen Überwälzung würde sich die Erschwinglichkeit erhöhen, weil der Kaufpreis fremdfinanziert werden kann, während Nebenkosten in aller Regel durch Eigenkapital zu decken sind.

Schnelligkeit: Ausnahmeregelungen für die Grunderwerbsteuer oder eine Absenkung ihrer Steuersätze wären schnell umsetzbar. Dasselbe gilt für Notar- und Gerichtskosten.

Effizienz: Einnahmeausfälle bei der (zudem mobilitätshemmenden) Grunderwerbsteuer könnten durch eine Anhebung der Grundsteuer kompensiert werden.¹⁰ Das würde die Lasten besser über den Lebenszyklus der Haushalte verteilen. Eine zumindest partielle Gegenfinanzierung niedrigerer Gerichts- und Notarkosten könnte durch eine zügige Digitalisierung der Grundbücher erfolgen. Soweit die Höhe der Absenkung an die Bedürftigkeit geknüpft wird (z.B. Einkommenshöhe, Kinderzahl, Sozialwohnungen), können Mitnahmeeffekte und eine Fehlsubventionierung minimiert werden.

Effektivität: Erwerbsnebenkosten entstehen nicht nur beim Kauf von oder Bau für Bedürftige. Diese Gruppe profitiert daher wieder nur mittelbar über Umzugsketten als Folge des zusätzlichen Neubaus. Nur wenn die Vergünstigungen lediglich für Bedürftige gewährt werden, profitieren diese auch unmittelbar.

Fazit zu Absenkung Erwerbsnebenkosten

- Liefert eine schnelle Lösung
- hilft ohne Beschränkung auf Bedürftige diesen nur mittelbar
- ist effizient, falls es Bedürftigkeitsprüfung gibt und Einnahmeausfälle möglichst kompensiert werden

⁹ Gesetz über Verteilung der Courtage bei der Vermittlung von Kaufverträgen über Wohnungen und Einfamilienhäuser.

¹⁰ Dabei müssten allerdings die Konsequenz einer Verschiebung der Belastung (von den Kaufenden auf alle Haushalte) und entsprechende Rückwirkungen berücksichtigt werden. Dies erfordert Übergangslösungen.

Eine Absenkung der Erwerbsnebenkosten mindert die Eigenkapitalhürde für potenzielle Selbstnutzer ganz erheblich, und dies auch ohne im Gegenzug die Einkommenshürde zu verschärfen. Entsprechend könnte dann auch eine (Neubau-)Miete niedriger ausfallen.

Zeitspanne	Effektivität	Effizienz
★	★	★

1.3.4 Sozialer Wohnungsbau

Im Jahr 2024 hat der Bund den Ländern 2,65 Mrd. Euro für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt (zzgl. 500 Mio. Euro für „junges Wohnen“ sind es sogar 3,15 Mrd. Euro). Die Länder haben sich dazu verpflichtet, die daraus im Barwert beanspruchten Mittel um mindestens 30% aus eigenen Mitteln als Finanzierungsbeteiligung aufzustocken.¹¹ Mit dieser Summe ließe sich bei den aktuellen Förderbedingungen eine niedrige fünfstellige Zahl an Wohnungen fördern.

Nach überschlägigen Berechnungen ergeben sich bei den aktuellen Richtlinien Förderbarwerte von gut 100.000 Euro bis um die 200.000 Euro pro Sozialwohnung. Diese Förderbarwerte können nicht ohne weiteres mit anderen Förderungen verglichen werden. Denn den Vermietern werden im Gegenzug Mietpreisbindungen und Belegungsbindungen auferlegt. Allein eine Mietpreissubvention von 5 €/qm kann über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren einen Barwert von bis zu 100.000 Euro annehmen. Zum Teil dürften die Mietpreise von Sozialwohnungen aber auch um mehr als 5 €/qm abgesenkt werden.¹²

Sozialwohnungen dürfen nur an Bedürftige vermietet werden, die bestimmte Einkommensgrenzen unterschreiten. Die Höhe legen die Bundesländer fest. Überprüft wird deren Einhaltung nur beim Einzug. Steigt das Einkommen oder verkleinert sich der Haushalt (für kleinere Haushalte gelten geringere Einkommensgrenzen), kann es daher zu Fehlbelegungen kommen. Aus diesem Grund verlangen einzelne Bundesländer eine Ausgleichszahlung. In den 1990er Jahren war dies in fast allen Bundesländern der Fall, derzeit gibt es nur in einigen wenigen Ländern entsprechende Regelungen (z.B. Hessen). Das Ausmaß der Fehlbelegungsquote ist daher strittig und empirisch nicht einfach zu ermitteln.

Fehlbelegungsabgaben haben auch eine Kehrseite: Sie können zum Wegzug der betroffenen Haushalte führen und damit die soziale Durchmischung gefährden. Dieses Problem kann durch

¹¹ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024).

¹² Empirica (2025).

eine Quotierung entschärft werden. Dabei sind nicht alle Wohnungen eines Gebäudes Sozialwohnungen.

Schnelligkeit: Der Neubau von Sozialwohnungen dauert vergleichbar lange wie der Neubau freifinanzierter Wohnungen (ab Genehmigung etwa 2 bis 3 Jahre)¹³ und setzt ausreichend Bauland voraus. Aufgrund der hohen Förderbarwerte sind die Mittel zudem meist so begrenzt, dass nicht alle Anträge bewilligt werden können. Die daraus resultierende Unsicherheit kann zu weiteren Verzögerungen beim Neubau führen.

Effizienz: Der Mitteleinsatz für Sozialwohnungen ist ganz erheblich. Soweit es zu Fehlbelegungen kommt und keine Fehlbelegungsabgabe verlangt wird, kann es zu erheblichen Mitnahmeeffekten und Fehlsubventionierung kommen.

Effektivität: Im Hinblick auf den Bezug einer Sozialwohnung profitieren ausschließlich Bedürftige. Soweit es im Zeitablauf Fehlbelegungen gibt, ohne dass Ausgleichszahlungen fällig werden, gilt dies nicht mehr.

Fazit zum sozialen Wohnungsbau

- bringt mäßig schnelle Lösung, falls Bauland ausreichend vorhanden ist
- hilft Bedürftigen unmittelbar
- ist ohne Fehlbelegungsabgabe ineffizient, diese gefährdet jedoch Durchmischung

Der soziale Wohnungsbau hat nur dann positive Auswirkungen auf die Eigenkapitalhürde für potenzielle Selbstnutzer, falls auch diese Gruppe in den Genuss der sozialen Wohnraumförderung kommt (dies war z.B. im Jahr 2023 insbesondere in Berlin und Bremen nicht der Fall). Für Bedürftige Mieter, die in der Lage sind, eine Sozialwohnung zu beziehen, fällt die (Neubau-)Miete erheblich niedriger aus als am freifinanzierten Markt.

Zeitspanne	Effektivität	Effizienz
★	★	★

1.3.5 Steuerförderung Mietwohnungsbau

Der freifinanzierte Mietwohnungsneubau durch private Kapitalanleger wird derzeit durch eine erhöhte steuerliche Abschreibung (AfA) gefördert. Anstelle einer linearen Abschreibung von 3% p.a. dürfen dann im ersten Jahr 5% und in den folgenden Jahren jeweils 5% des Restwertes steuerlich geltend gemacht werden. Ein Wechsel zur linearen AfA von 3% ist möglich und ab dem 11. Jahr i.d.R. sinnvoll, da die degressive dann unter 3% fällt.

¹³ Simons et al. (2023).

Bei abschreibungsfähigen Kosten von 400.000 Euro und einem Steuersatz von 40% liegt der Förderbarwert im Neubau bei knapp 20.000 Euro.¹⁴ Anders als beim sozialen Wohnungsbau liegt das Programmvolumen nicht ex ante fest. Es bleibt in aller Regel selbst ex post unbekannt. Denn es hängt von einer Vielzahl an Parametern ab (Steuersatz, Haltedauer, Höhe der Anschaffungs-/Herstellungskosten, Anzahl der Fälle) und kann damit im Nachhinein anhand der Einkommensteuerstatistik nur geschätzt werden.

Generell verschieben erhöhte AfA-Sätze die Besteuerung „nur“ in die Zukunft. Da immer nur 100% der Herstellungskosten abgeschrieben werden können, vermindern anfänglich hohe Abschreibungen die Höhe der Abschreibungen in späteren Jahren. Damit hat steuerliche Förderung tendenziell eine spekulationsbeschleunigende Wirkung. Denn jeder Steueroptimierer wird versuchen, nach Ablauf der erhöhten AfA schnellstmöglich zu verkaufen (frühestens aber nach 10 Jahren, wenn die Gewinne steuerfrei sind).

Weil Grundstückseigentümer, Bauträger und andere Beteiligte dies wissen, verlangen sie höhere Preise für AfA-geförderte Objekt. Im Ergebnis wird ein Teil der Förderung preistreibend von diesen Marktteilnehmern einbehalten. Soweit die Förderung das Angebot ausweitet, profitieren aber auch Mieter in Form relativ niedrigerer Mieten von der Förderung. Unklar ist dann immer, wieviel der Förderung letztendlich beim Vermieter respektive Kapitalanleger verbleibt. Darüber hinaus gibt es wie bei jeder Förderung auch Mitnahmeeffekte (viele würde auch ohne die Förderung gebaut) sowie Fehlallokationen (Objekte in der falschen Qualität am falschen Ort, im Extremfall mit späterem Leerstand).

Schnelligkeit: Die derzeitige erhöhte AfA kann sehr schnell wirken, weil sie an den Baubeginn bzw. das Kaufdatum anknüpft und nicht (wie früher) an das Genehmigungsdatum. Die Dauer bis zur Wirkung entspricht dann „nur“ der etwa zwei- bis dreijährigen Baudauer. Vorausgesetzt ist dabei immer, dass ausreichend Bauland vorhanden ist.

Effizienz: Aufgrund der preistreibenden Wirkung kann allenfalls ein Teil der Steuerförderung am Wohnungsmarkt in Form niedrigerer Mieten ankommen.¹⁵ Im Vergleich zum sozialen Wohnungsbau ist sie dennoch effizienter, weil der Förderbarwert nur etwa ein Zehntel ausmacht.

Effektivität: Freifinanzierte Mietwohnungen werden selten direkt an Bedürftige vermietet. Diese Gruppe profitiert daher nur mittelbar über Umzugsketten als Folge des zusätzlichen

¹⁴ Empirica (2025).

¹⁵ Empirisch kann es sogar sein, dass für die geförderten Objekte überhaupt nicht mit niedrigeren Neubaumieten gerechnet werden kann, Mietpreis senkende Effekte gäbe es dann allein durch die Angebotsausweitung.

Neubaus. Bei ausreichend hoher Steuerförderung kann der zusätzliche Neubau jedoch ganz erhebliche Ausmaße annehmen (vgl. dazu Sonder-AfA Ost¹⁶).

Fazit zur Steuerförderung Mietwohnungsbau

- bringt mäßig schnelle Lösung, falls Bauland ausreichend vorhanden ist
- hilft Bedürftigen nur mittelbar über Umzugsketten und Mengeneffekte
- ist ineffizient, da unklar ist, wem die Förderung letztlich zugutekommt

Die steuerliche Förderung des Mietwohnungsneubaus hat wegen ihres preistreibenden Effektes negative Auswirkungen auf die Eigenkapitalhürde für potenzielle Selbstnutzer. Für Mieter fällt die (Neubau-)Miete niedriger aus als ohne Förderung. Das gilt wegen der Mengenausweitung auch dann, wenn die Förderung vollständig durch Bauträger und Grundbesitzer abgeschöpft wird. Der Mengeneffekt dürfte derzeit erheblich sein, da der (ungeförderte) Neubau durch die gestiegenen (Finanzierungs-)Kosten eingebrochen ist.

Zeitspanne	Effektivität	Effizienz
★	★	★

1.3.6 Förderung Eigenkapitalbildung

Derzeit wird Eigenkapital für wohnungswirtschaftliche Zwecke über drei Töpfe gefördert. Bei der Wohnungsbauprämie (WoP) sind alle in Deutschland unbeschränkt steuerpflichtigen Personen ab 16 Jahren prämienberechtigt, bei der Arbeitnehmersparzulage (ASZ) nur Arbeitnehmer. In beiden Fällen gelten unterschiedliche Einkommensgrenzen und wird gezielt für wohnungswirtschaftliche Zwecke angespart.¹⁷ Darüber hinaus kann Eigenkapital auch über einen Riester-Vertrag angespart werden, berechtigt sind hier alle rentenversicherungspflichtigen Personen und deren Lebenspartner. Hier ist die wohnungswirtschaftliche Verwendung allerdings nur eine von mehreren förderungsschädlichen Anlagemöglichkeiten. Einkommensgrenzen gibt es hier nicht, de facto hängt die Höhe der Zulage aber vom Einkommen ab.¹⁸

In der Summe kann ein abhängig beschäftigter Alleinverdienerhaushalt inklusive Förderung knapp 3.400 Euro jährlich für wohnungswirtschaftliche Zwecke ansparen (rund 300 Euro monatlich).¹⁹ Bei zwei Verdienern ergibt sich der doppelte Betrag. Über einen Zeitraum von sieben

¹⁶ Vgl. Abb. 3 in Empirica (2025).

¹⁷ Bei der ASZ gibt es zwei Unterkategorien, einmal für Beteiligungen am Produktivkapital und einmal für wohnungswirtschaftliche Zwecke. An dieser Stelle wird nur auf letztere Bezug genommen.

¹⁸ Empirica (2016).

¹⁹ Jeder unbeschränkt steuerpflichtige Arbeitnehmer wird bis zu einem Betrag von jährlich 3.382,30 gefördert: 2.100 Euro Höchstbetrag bei der Riester-Rente; 470 Euro plus 9% ASZ für wohnungswirtschaftliche Zwecke (zusammen 512,30 Euro) sowie 700 Euro plus 10% Wohnungsbauprämie (WoP) (zusammen 770 Euro).

Jahren lassen sich so bei 3%iger Rendite rund 26.000 Euro bzw. Doppelverdiener 52.000 Euro gefördert ansparen. Das entspricht in etwa der Bandbreite typischer Nebenkosten (5% bis 12%; vgl. Abschnitt 1.3.3) für den Kauf einer Immobilie zu einem nicht untypischen Preis von 500.000 Euro. Für das eigentliche Eigenkapital, meist etwa 20% des Kaufpreises, bliebe dann schon nichts mehr übrig.

Die Einkommensgrenzen und Förderhöchstbeträge der ASZ wurden Anfang des Jahres 2024 nach rund zwei Jahrzehnten an die Inflation angepasst und sind damit diesbezüglich up to date. Bei der WoP wurden die maximale Prämienhöhe sowie die Einkommensgrenzen zuletzt Anfang 2021 angepasst. Aufgrund der zwischenzeitlich stark gestiegenen Inflation ist es bis Ende des Jahres 2024 wieder zu einer realen Entwertung um rund 16% gekommen. Noch schlimmer sieht es beim Riester-Sparen aus. Dort ist der Höchstbetrag seit 2008 unverändert, der reale Verlust liegt damit zwischenzeitlich bei knapp 30%.

Schnelligkeit: Wie alle Sparprozesse benötigen auch geförderte Sparprozesse viele Jahre Zeit. Das gilt insbesondere für das Ansparen von ausreichend Eigenkapital, was typischerweise einen mittleren fünfstelligen Betrag erfordert. Insofern liefern die vorgestellten Fördermodelle hauptsächlich Anreize für einen frühzeitigen Sparbeginn im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe.

Effizienz: Gemessen an den eher geringen Subventionen ist die Sparförderung im Rahmen von WoP und ASZ hocheffizient (Gesamtvolumen 2022: WoP 160 Mio. €, ASZ 60 Mio. €). Denn Studien zeigen, dass die Geförderten nicht nur mehr sparen, sondern zudem früher und öfter die Schwelle zum Wohneigentum überwinden.²⁰ Fürs Riester-Sparen liegen keine spezifischen Effizienz-Analysen im Hinblick auf den Wohneigentumserwerb vor.

Effektivität: Die Sparförderung ist effektiv, weil die Förderung aufgrund der Einkommensgrenzen (bei Riester implizit) bedürftigen Haushalten zugutekommt.

Fazit zur Förderung Eigenkapitalbildung

- keine schnelle Lösung, Sparprozesse zwar kürzer, aber immer noch mehrjährig
- hilft Bedürftigen unmittelbar
- ist effizient, da mit wenig Mitteleinsatz viel Kapital mobilisiert wird

Die Sparförderung hat einen direkten, positiven Effekt auf die Eigenkapitalhürde der begünstigten Haushalte. Auch hinsichtlich der Höhe von Mieten ergeben sich durch Umzugsketten als Folge des zusätzlichen Neubaus positive Effekte.

Zeitspanne Effektivität Effizienz



²⁰ Kholodilin und Michelsen (2021).

Inwieweit eine Zusammenlegung aller Sparförderungen Verbesserungen im Hinblick auf Effizienz, Effektivität und Schnelligkeit bringen könnte, wird in Kapitel 2 dieses Papers diskutiert.

1.3.7 Mietkauf als Anspar- oder Sozialkauf-Modell

Mietkauf ist ein spezielles Modell, um eine Immobilie zu erwerben. Dabei wird das Haus oder die Wohnung zunächst gemietet. Später besteht dann die Möglichkeit (oder die Verpflichtung), die eigene Wohnung zu einem vorher festgelegten Preis zu kaufen.

Der klassische Mietkauf leidet jedoch unter zwei Probleme. Zum einen ergibt sich eine hohe Einkommensbelastung, weil es sich de facto um eine Vollfinanzierung handelt. Zum anderen gibt es rechtliche Fallstricke, da es hierzulande kein „Mietkaufrecht“ gibt. Je nach Vertragsgestaltung kann das bereits vorhandene Eigenkapital dann im Insolvenzfall verloren gehen.

Die hohe Einkommensbelastung beim klassischen Mietkauf kann jedoch durch staatliche Hilfen gemildert werden. Allerdings können die dazu erforderlichen Subventionen im Einzelfall sehr hoch werden. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten sollten daher zielgerichtet nur Haushalte in bestimmten Entscheidungsphasen gefördert werden; dazu zählen etwa junge Familien in beengten Wohnverhältnissen oder Schwellenhaushalte mit zeitlich befristetem Vorkaufsrecht, etwa aufgrund einer Aufteilung der bestehenden Wohnungen in Eigentumswohnungen (Umwandlung).

Die rechtlichen Probleme in der Mietkaufphase lassen sich am besten dadurch lösen, dass es erst gar keine Mietkaufphase gibt. Dazu muss diese Phase rechtlich und wirtschaftlich zerlegt werden. Idealerweise startet dazu parallel eine Mietphase und eine Eigenkapitalansparphase. Diese Phasen enden dann gleichzeitig, durch einen parallelen Übergang des wirtschaftlichen und des juristischen Eigentums (Modell Anspar-Kauf).²¹ Ein solcher Ansparturbo kann in Form von Geldvermögen (z.B. Bausparen) oder von Genossenschaftsanteilen ablaufen. Beides wird im Status quo bereits mit der WoP, ASZ und mit der Eigenheimrente (Wohn-Riester) gefördert, allerdings nur sehr beschränkt hinsichtlich der Obergrenze einer jährlich geförderten Sparleistung. Im Modell Anspar-Kauf könnte man für die Zielgruppe höhere Obergrenzen vereinbaren. Bei der Ausübung eines Vorkaufsrechtes bleibt meist keine Zeit für eine Ansparphase. Hier können im Rahmen eines Modells Sozial-Kauf nur hohe Soforthilfen zum Kauf der bisherigen Mietwohnung verhelfen.²² Damit das Eigenkapital dann ausreicht, könnte man es mit einer „Sozialkauf-Prämie“ bezuschussen. Darüber hinaus wäre zusätzlich ein zinsgünstiges „Mietkauf-

²¹ Empirica und DIW econ (2022).

²² Vgl. ebd.

Darlehen“ denkbar. Beide Zuschüsse sollten einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegen (z.B. Einkommen, Kinderzahl).

Schnelligkeit: Beide Modelle wirken bezüglich der Sicherung der Wohnverhältnisse sofort. Bezüglich des Eigentumsübergangs wirkt nur das Sozial-Kauf-Modell unmittelbar, während beim Anspar-Kauf noch eine mehrjährige Sparphase abzuwarten ist, die jedoch durch höhere Obergrenzen verkürzt werden könnte. Vorausgesetzt beim Anspar-Kauf ist dabei, dass im Falle eines Neubaus ausreichend Bauland vorhanden ist.

Effizienz: Aufgrund des hohen Subventionsbedarfs ist das Sozialkauf-Modell wenig effizient. Das Anspar-Modell ist dagegen erheblich kostengünstiger. Oft dürfte eine Verdoppelung der sonst üblichen Obergrenzen der einzelnen Sparfördermodelle ausreichen.

Effektivität: Das Sozial-Kaufmodell sichert ganz erheblich die Wohnverhältnisse eines bedürftigen Haushalts und wirkt dabei nicht nur schnell, sondern auch unmittelbar. Soweit beim Anspar-Kauf die Bedürftigkeit überprüft wird, ergibt sich ebenfalls eine unmittelbare Wirkung im Hinblick auf die Beseitigung beengter Wohnverhältnisse.

Fazit zum Mietkauf als Anspar- oder Sozialkauf-Modell

- Ermöglicht schnelle Lösungen, insbesondere in der Variante Sozial-Kauf
- hilft Bedürftigen unmittelbar
- ist nur in der Variante Anspar-Kauf effizient, Sozial-Kauf dagegen sehr teuer

Die erhöhte Sparförderung bzw. die Sozialkauf-Prämie haben einen direkten, positiven Effekt auf die Eigenkapitalhürde für die begünstigten Selbstnutzer. Für Mieter ergeben sich insofern positive Effekte als neben der Bedürftigkeit auch der Status „Mieter“ Fördervoraussetzung ist.

Zeitspanne Effektivität Effizienz



1.3.8 Kompensierende Förderung von (Erst-)Erwerbern

Eine Förderung angehender Selbstnutzer lässt sich familien- und vermögenspolitisch begründen. Das leuchtet unmittelbar ein, da vor allem junge Familien oft beengt wohnen und ältere Selbstnutzer wegen der dann schuldenfreien Immobilie typischerweise über höhere Vermögen verfügen als Mieter derselben Einkommensklasse.

Eine Förderung von (Erst-)Erwerbern lässt sich aber auch im Sinne einer Gleichbehandlung begründen. Denn warum sollen nur Vermieter mit Steuererleichterungen gefördert werden, damit sie das Wohnungsangebot durch Neubau erhöhen. Denselben Effekt erzielt man auch mit der Förderung des Erwerbs von selbst genutztem Wohneigentum. Insbesondere machen neue

Selbstnutzer durch Umzugsketten preiswerteren Wohnraum frei – genauso wie es Vermietern durch Mietwohnungsneubau gelingt. Diese freigezogenen Wohnungen werden anschließend zu Mieten unterhalb des Neubauniveaus angeboten und kommen meist jüngeren Haushalten mit niedrigeren Einkommen zugute (Umzugskette mit Sickereffekt). Eine Förderung von Vermietern rechtfertigt daher auch eine im Barwert vergleichbar hohe Förderung von (Erst-)Erwerbern im Neubau oder im Bestand.²³

Rein finanzmathematisch wäre es dann unerheblich, ob diese Kompensation potenziellen Erwerbern als Einmalzahlung (analog Sozial-Kauf in Abschnitt 1.3.7), verteilt über mehrere Jahre (analog Baukindergeld) oder als zinsvergünstigtes Darlehen zugutekommt. Es müsste lediglich im Barwert dem der erhöhten AfA entsprechen (vgl. Abschnitt 1.3.5). Verwaltungstechnisch wäre eine Einmalzahlung sicherlich einfacher (vgl. „Hessengeld“), haushaltstechnisch wären vermutlich KfW-Förderdarlehen leichter abzuwickeln.

Schnelligkeit: Genauso wie es bei der erhöhten AfA bereits heute möglich ist, könnte auch eine kompensierende Förderung von Selbstnutzern sehr schnell wirken. Vorausgesetzt auch hier, dass ausreichend Bauland vorhanden ist. Naturgemäß wirkt eine solche Förderung auf jeden Fall schneller als eine Sparförderung.

Effizienz: Per Definition ist der Subventionsbedarf genauso hoch wie bei der steuerlichen Förderung von Vermietern, dasselbe gilt für die ungewollten Preiseffekte. Deswegen ist auch die Verwendung für selbst genutzte Wohnungen anstelle von Mietwohnungen wenig effizient.²⁴

Effektivität: Im Unterschied zur erhöhten AfA wäre eine kompensierende Förderung von Ersterwerbern jedoch effektiver. Denn anders als im Steuerrecht könnte man die Höhe der Förderung vorab festlegen und außerdem besser an der Bedürftigkeit festmachen (z.B. Anzahl Kinder oder Einkommenshöhe).

Fazit zur Kompensierende Förderung von (Erst-)Erwerbern

- bringt mäßig schnelle Lösung, falls Bauland ausreichend vorhanden ist
- hilft Bedürftigen unmittelbar
- ist ineffizient, da der Subventionsbedarf vergleichbar hoch ist wie bei der steuerlichen Förderung

Eine kompensierende Förderung von Ersterwerbern hat einen direkten, positiven Effekt auf die Eigenkapitalhürde der begünstigten Selbstnutzer. Auch für die Höhe der Mieten ergeben sich durch Umzugsketten als Folge des zusätzlichen Neubaus positive Effekte.

²³ Empirica (2025).

²⁴ Sinnvoller wäre hier wie dort, die Angebotsbedingungen zu verbessern (s. Punkt 1.3.1 bis 1.3.3), sowohl nachhaltiger als auch effizienter wäre eine verbesserte Sparförderung mit höheren Obergrenzen für die maximal geförderten Sparbeträge.

Zeitspanne Effektivität Effizienz



Welche Rolle spielen aktuell die zinsvergünstigten Kredite der KfW?

Derzeit gibt es keine echte Förderung für Schwellenhaushalte beim Erwerb von Wohneigentum. Sämtliche KfW-Programme fördern entweder „nur“ eine höherer Energieeffizienz und beseitigen daher nicht den Eigenkapitalmangel beim eigentlichen Erwerb (z.B. „Wohneigentum für Familien“ und „Jung kauft Alt“) oder sind Kredite zu Marktzinsen ohne echte Zinsvergünstigung („KfW Wohneigentumsprogramm“).²⁵

²⁵ Empirica (2025).

1.4 Fazit: Wirkungsvolle Maßnahmen für Schwellenhaushalte

Verbesserungen der Angebotsbedingungen stehen ganz oben auf dem Maßnahmenkatalog zur Bewältigung der aktuellen Wohnungsmarktkrise: Sie sind allesamt hoch effizient und gleichzeitig sehr effektiv, da sie immer auch den Bedürftigen helfen – zumindest mittelbar über Umzugsketten. Am schnellsten wirkt dabei eine Absenkung der Nebenkosten, während Erbpacht nur dann schnell wirkt, wenn Bauland vorhanden ist. Das A und O besteht daher in der verstärkten Ausweisung von Bauland, es ist der Schlüssel für ein Mehr an Wohnraum und für ein möglichst bezahlbares Wohnen.

Abbildung 2: Evaluierung von Maßnahmen gegen die Wohnungsmarktkrise

Maßnahmen	Bewertungs-Dimensionen			
	Zeitspanne	Effektivität	Effizienz	insgesamt
	ist die Zeitspanne möglichst kurz, bis die Wirkung einsetzt?	werden Bedürftige möglichst gezielt versorgt?	ist der Mitteleinsatz möglichst gering?	Bewertung
Verbesserung Angebotsbedingungen				
Baulandausweisung	☆	☆	★	0
Erbbaurechte	☆	☆	★	1
Absenkung Erwerbsnebenkosten	★	☆	★	2
Stärkung der Nachfrage				
Steuerförderung Mietwohnungsbau	☆	☆	☆	-1
Sozialer Wohnungsbau	☆	★	☆	0
Kompensierende Förderung (Erst-)Erwerber	☆	★	☆	0
Förderung Eigenkapitalbildung	☆	★	★	2
Mietkauf (Anspar-/Sozialkauf-Modell)	★	★	★	2
Legende				
		eher nicht	☆	-1
		teils/teils	☆	0
		trifft zu	★	1

Quelle: empirica

Geht es um die Stärkung der Nachfrage, dann hilft der soziale Wohnungsbau den Bedürftigsten am effektivsten, die Förderung ist aber gleichzeitig auch die teuerste. Ebenfalls effektiv, aber nicht teuer ist dagegen eine Sparförderung; sie wirkt allerdings erst langfristig. Degressive AfA und kompensierende Förderung von Selbstnutzern sind beide sehr teuer, eine Förderung von

Ersterwerbbern kann aber anders als eine erhöhte AfA zumindest zielgerichteter den Bedürftigen zugutekommen.

Was heißt das nun für Schwellenhaushalte?

In Krisenzeiten mit hoher Wohnungsknappheit kann es im Sinne einer schnellen Angebotsausweitung vorübergehend angemessen sein, auch weniger effiziente Maßnahmen umzusetzen. Diese Maßnahmen sollten dann aber nicht nur den Mietwohnungsbau betreffen (sozialen Wohnungsbaus und steuerliche Förderung privater Vermieter). Denn dieselben mittelbaren (mehr Umzugsketten) und unmittelbaren Wirkungen (mehr Neubau) erzielt man auch mit einer kompensierenden Förderung von (Erst-)Erwerbbern.

Langfristig sollten jedoch im Sinne einer sparsamen Verwendung knapper Haushaltsmittel möglichst effiziente Maßnahmen ergriffen werden. Dazu zählen in erster Linie Verbesserungen der Angebotsbedingungen, die allesamt hoch effizient sind und sehr effektiv wirken. Im Hinblick auf die Schwellenhaushalte birgt die Sparförderung jedoch noch erhebliches Verbesserungspotenzial – das betrifft insbesondere die Schnelligkeit ihrer Wirksamkeit.

- So wäre eine Indexierung der Einkommensgrenzen mit dem Verbraucherpreisindex wünschenswert. Andernfalls wird die Sparförderung auch in Zukunft immer wieder inflationsbedingt entwertet. Beim Wohngeld wurde im Jahr 2022 erstmals eine Indexierung der Berechtigung mit dem Verbraucherpreisindex umgesetzt.
- Auch eine strukturelle Erhöhung der maximal geförderten Sparbeträge sowie eine Indexierung mit dem Baupreisindex würden die Effektivität erhöhen. Insbesondere Schwellenhaushalte scheitern oft daran, den steigenden Baupreisen hinterher zu sparen. Beim Wohngeld wurde im Jahr 2022 beispielsweise erstmals eine Indexierung der Leistungshöhe anhand des Mietpreisindex umgesetzt. Damit verbunden sollte der Förderbetrag bei der Riesterrente um die Inflation angepasst werden, um dessen reale Entwertung seit 2008 auszugleichen.
- Darüber hinaus könnte die Wirksamkeit beschleunigt werden, wenn es bei der WoP keine Altersbegrenzung für die Förderung gäbe. Wahlweise könnten dann Eltern schon generationenübergreifend für das künftige Zuhause ihrer Kinder gefördert ansparen. Oder aber Eltern könnten dann je nach Kinderzahl höhere Sparbeträge für ihr eigenes Zuhause gefördert bekommen (nicht generationenübergreifend). In beiden Fällen stände das erforderliche Eigenkapital früher bzw. schneller zur Verfügung (eine WoP-Kinderkomponente wäre ein Analogon zur Kinderkomponente beim Riester-Sparen).

- Es sollten auch die Einkommensgrenzen bis zu denen eine Förderung gewährt wird vereinheitlicht werden, da derzeit für die WoP für einen Alleinstehenden ein Schwellenwert von 35.000 Euro gilt wohingegen für die ASZ ein Wert von 51.500 Euro vorliegt.
- Idealerweise sollte auch der Sparerfreibetrag erhöht werden. Andernfalls läuft man Gefahr, dass die Verzinsung des geförderten Eigenkapitals steuerpflichtig wird. Auch hier wäre eine Indexierung mit dem Verbraucherpreisindex hilfreich.

Soweit eine geförderte Eigenkapitalbildung nicht nur effektiv und effizient, sondern auch schneller wirken kann, wären kompliziertere und aufwändigere Instrumente nur noch in Ausnahmefällen erforderlich. Dazu zählen zum einen in Knappheitsphasen die oben beschriebene kompensierende Förderung aller Ersterwerber z.B. in Form zinsvergünstigter und nachrangiger KfW-Darlehen (das KfW-Wohneigentumsprogramm ist derzeit kaum zinsvergünstigt). Zum anderen zählt dazu ein Sozialkauf-Modell für Haushalte in spezifischen Entscheidungsphasen. Andere komplexe Instrumente, die gelegentlich diskutiert werden, wären dann nicht mehr erforderlich (z.B. sogenannte Eigenkapital ersetzende Darlehen oder Ausfallbürgschaften).

Im Fazit einer DIW-Evaluation²⁶ wurde vor einiger Zeit vorgeschlagen alle vorhandenen Sparförderungen zusammenzulegen. Könnte dies eine Verbesserungen im Hinblick auf Effizienz, Effektivität und Schnelligkeit bringen? Das wird in Kapitel 2 dieses Papers diskutiert. Dabei wird insbesondere eine Rolle spielen, dass es im Leben der Menschen unterschiedliche Sparziele gibt, die sich zudem durch spezifische Risiken, Unsicherheiten und Fristigkeiten voneinander abheben.

²⁶ Kholodilin und Michelsen (2021).

2 Teil B: Braucht es eine spezifische Förderung des Eigenkapitals?

„Keep it simple“ – so lautet eine Lebensweisheit. Sollte das auch für die Vermögensbildung und deren Förderung gelten? Reicht es also aus, wenn der Staat nur einen einzigen, universellen Fördertopf zur Verfügung stellt für alle Sparformen und Sparzwecke, wie es jüngst in einer DIW-Evaluation²⁷ der WoP angeregt wurde? Dem Sparer kann es egal sein, aus welchem Topf er gefördert wird und zu welchem Zweck dieser geschaffen wurde. Gilt hier also „one fits all“ oder ist die Sache komplizierter?

2.1 Hintergrund: Die Bedeutung der Eigenkapitalhürde

Für einen Privathaushalt ist der Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum die größte Investition im Leben. Da der Preis ein Vielfaches des Jahreseinkommens ausmacht, muss in aller Regel ein Kredit aufgenommen werden. Hierbei gilt es ein ausgewogenes Verhältnis zwischen freiem Einkommen und Kreditbelastung zu finden. Der Kreditbedarf ist dabei umso kleiner, je mehr Eigenkapital zur Verfügung steht. Ist das Eigenkapital aber zu klein, gibt es auch keinen Kredit und der Wohntraum platzt. Primärziel aller jungen Ersterwerber ist daher die Überwindung dieser Eigenkapitalhürde.

Mehr Eigenkapital ist aber auch besser im Hinblick auf die Einkommenshürde. Denn je mehr Eigenkapital zur Verfügung steht, desto kleiner kann der Kredit ausfallen und desto niedriger ist die monatliche Belastung durch Zins und Tilgung. Denn auch hier prüfen die Banken und lehnen Kredite ab, wenn die laufende Belastung zu groß würde.

In der Niedrigzinsphase war die Einkommenshürde eher einfach zu nehmen, weit mehr als 50% der jungen Mieter hätten es geschafft (vgl. Abbildung 3). Denn niedrigere Zinsen bedeuteten auch geringere Einkommensbelastungen. Im Gegenzug führten die Niedrigzinsen allerdings zu steigenden Kaufpreisen. So wurde die Eigenkapitalhürde immer höher und für immer weniger junge Familien überwindbar: 2022 schafften es mit 4,3% nur halb so viele wie noch 2009 mit 8,6%.

Zuletzt haben die Preise leicht nachgegeben. Das war eine Folge des Zinsanstiegs. Dadurch war die Eigenkapitalhürde wieder etwas leichter zu nehmen (2024 immerhin 5,1%). Im Gegenzug legten die Zinsen aber jetzt die Stange für die Einkommenshürde höher (2022 nur noch 37%, mittlerweile wieder 43%).

Im Ergebnis kann man feststellen: Immobilien kauft man entweder zu hohen Preisen oder zu hohen Zinsen. In einem Fall scheitert man eher an der Eigenkapitalhürde, im anderen Fall an

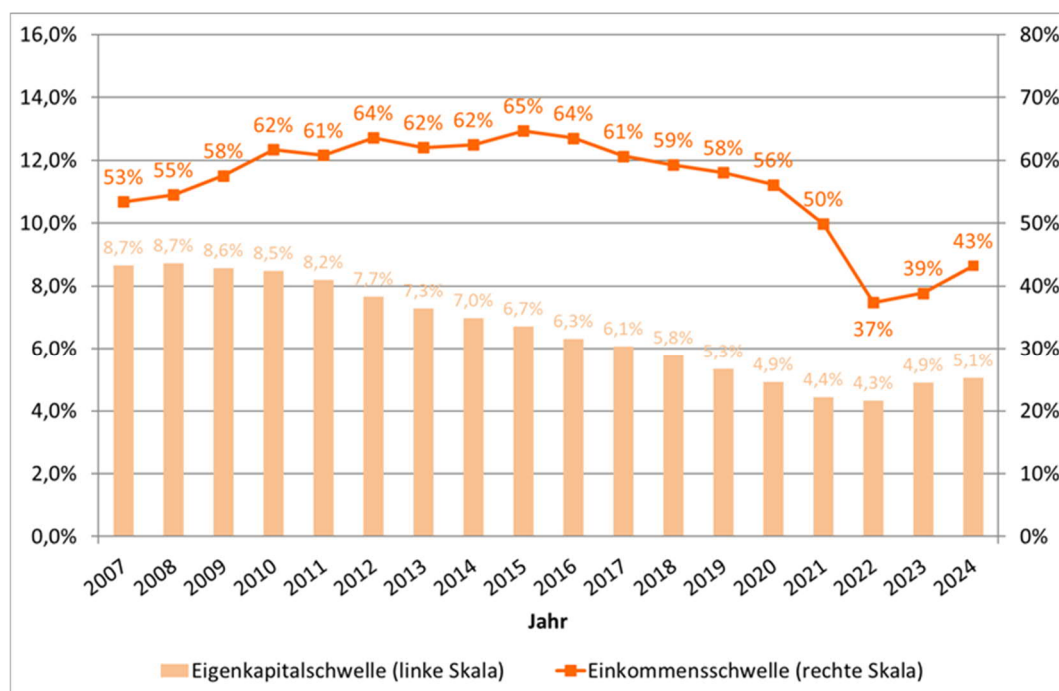
²⁷ Vgl. ebd.

der Einkommenshürde. Fest steht aber auch: Je mehr Eigenkapital zur Verfügung steht, desto einfacher lassen sich beide Hürden überwinden. Wer also für jedes Immobilienwetter gewappnet sein will, der sollte frühzeitig mit dem Ansparen beginnen. Damit diese banale Weisheit im echten Leben nicht zu kurz kommt, kann ein kleiner Anreiz durch staatliche Anreize zum Sparen (zusätzlich) motivieren.

Was so ein Anreiz alles bewirken kann, hat sich beim Elterngeld sehr schön gezeigt: Seit dort mit zwei exklusiv reservierten „Vätermonaten“ die Elternzeit von Vätern gefördert wird, nehmen Männer diese sehr viel häufiger in Anspruch. Welche Entscheidungen im Lebenszyklus der Privathaushalte im Hinblick auf die Vermögensbildung anstehen (vgl. Abschnitt 2.2) und was staatliche Anreize hier bewirken können (vgl. Abschnitt 2.3) wird im Folgenden diskutiert.

Abbildung 3: Eigentumspotenzial in Deutschland 2007 bis 2024

Anteil 30- bis 44-jähriger Miethaushalte mit ausreichend Eigenkapital bzw. Einkommen



Lesebeispiel: Im Jahr 2007 hatten 8,7% aller 30- bis 44-jährigen Miethaushalte ausreichend Geldvermögen für eine Wohnimmobilie zum ortsüblichen Preis; dieser Anteil halbierte sich auf 4,3% im Jahr 2022. Gleichzeitig hatten im Jahr 2007 mehr als die Hälfte (53%) ausreichend Einkommen, um Zins und Tilgung für eine ortsübliche Wohnimmobilie bezahlen zu können; dieser Anteil sank auf 37% im Jahr 2022.

Definition: „ausreichend Eigenkapital“: Ersparnis >25% vom regionalen Kaufpreis zzgl. Nebenkosten | „ausreichend Einkommens“: Zins+Tilgung <35% des regionalen Einkommens (Tilgungsdauer 30 Jahre)

Quelle: Empirica (2018)

2.2 So funktioniert Vermögensbildung

Mit Fug und Recht empfiehlt jeder Vermögensberater, frühzeitig und regelmäßig einen bestimmten Anteil des Einkommens auf die hohe Kante zu legen. Nur so ist es möglich, drohende Einkommens- oder Finanzierungslücken möglichst weitgehend bzw. früh zu schließen. Orientiert man sich beispielsweise an den Obergrenzen der staatlichen Sparförderung aus Wohnungsbauprämie (WoP) und Arbeitnehmersparzulage (ASZ), können Alleinlebende mit Hilfe des Staates jährlich bis zu 1.762,30 Euro sparen.²⁸

Unterstellen wir zunächst einen Single, der die Förderung nicht vollständig ausnutzt, sondern zusammen mit der Förderung nur 1.500 Euro jährlich zurücklegt. Nach 30 Jahren hätte er mithin ein Vermögen in Höhe von 45.000 Euro angespart (vgl. Abbildung 4). Berücksichtigt man eine Verzinsung von 3% p.a., liegen schon mehr als 70.000 Euro auf der hohen Kante. Unterstellt man darüber hinaus eine Steigerung der Sparrate um 3% p.a. kommt man sogar auf gut 106.000 Euro.²⁹

Abbildung 4: Rechenbeispiel zum Vermögensaufbau

Steigerung Sparrate p.a.	0%	0%	3%	Macht von Zinseszins und Gehaltszuwachs
Zinssatz p.a.	0%	3%	3%	
	(A)	(B)	(C)	(D)=(C)/(A)-1
Vermögen in Euro bei Sparrate 1.500 € p.a.				
...nach 10 Jahren	15.000	17.196	19.572	30%
...nach 30 Jahren	45.000	71.363	106.045	136%
Vermögen in Euro bei Sparrate 3.500 € p.a.				
...nach 10 Jahren	35.000	40.124	45.667	30%
...nach 30 Jahren	105.000	166.514	247.439	136%

Quelle: eigene Berechnungen empirica

Eigenkapital für Wohnungskauf wird schon frühzeitig benötigt

Allerdings gibt es ein Problem für angehende Selbstnutzer: Wohneigentümer wird man nicht erst 30 Jahre nach dem Jobeinstieg, sondern meist dann, wenn das älteste Kind in die Schule kommt. Das ist oft schon 10 Jahre nach dem Berufsstart der Fall. Zu diesem Zeitpunkt liegen aber in der obigen Daumenrechnung bei relativ geringer Sparleistung trotz Verzinsung und

²⁸ Jeder erwerbstätige Lebenspartner wird bis zu einem Betrag von jährlich 1.762,30 gefördert: 400 Euro plus 20% Arbeitnehmersparzulage (ASZ) für Beteiligungen am Produktivkapital (zusammen 480 Euro), 470 Euro plus 9% ASZ für wohnungswirtschaftliche Zwecke (zusammen 512,30 Euro) sowie 700 Euro plus 10% Wohnungsbauprämie (WoP) (zusammen 770 Euro). Das Riester-Sparen wird an dieser Stelle zur Vereinfachung außen vorgelassen.

²⁹ Annahme: Der Förderhöchstbetrag steigt mit der Inflation und der Sparerfreibetrag ist immer ausreichend hoch.

steigender Sparrate nur maximal knapp 20.000 Euro auf der hohen Kante. So wenig Eigenkapital dürfte in den wenigsten Fällen ausreichen. Das gilt erst recht, wenn in Zeiten der Klimakrise energetisch erforderliche Sanierungsmaßnahmen den Kauf zusätzlich erschweren. Unser Haushalt hat ein Liquiditätsproblem!

Der Ausweg liegt auf der Hand: Die Sparrate muss höher ausfallen. Mit einer jährlichen Sparrate von 3.500 statt 1.500 Euro kann man sich nach 10 Jahren schon über bis zu 45.000 Euro freuen. Selbst ohne Zins oder steigender Sparrate kämen so 35.000 Euro zusammen. Das könnte in etlichen Fällen schon reichen, auch wenn in urbanen Regionen mehr gebraucht wird und mithin eine höhere Fördergrenze hilfreich wäre. Aber immerhin wären 3.500 Euro bei zwei erwerbstätigen Lebenspartnern derzeit sogar noch förderfähig.

Was lernt man daraus?

Zum einen, dass Zinssatz und Steigerungen der Sparrate (im Zuge von Gehaltszuwächsen) über kurze Fristen weitaus weniger Bedeutung haben als über längere Zeiträume (ein Plus von 30% ggü. 136%; vgl. Abbildung 4, letzte Spalte). Zum anderen zeigt sich, dass bei typischerweise hohen Eigenkapitalanforderungen für die eigenen vier Wände ein Sparturbo erforderlich ist. Die Macht von Zinseszins und (mit Gehaltswachstum) steigender Sparrate erlaubt für große Ziele in der späteren Zukunft kleinere Sparraten als für mittelgroße Ziele in der früheren Zukunft.

Das Gute daran: Nach dem Kauf des Eigenheims kann die mit ASZ und WoP geförderte Sparrate wieder etwas niedriger ausfallen (z.B. 1.500 statt 3.500 Euro). Zum einen ist der Sparturbo fürs Eigenkapital nicht mehr erforderlich, zum anderen fließt das angesparte Turbovermögen in die Immobilie und damit ebenfalls in die langfristige Altersvorsorge. Der Spielraum aus der gesunkenen Sparrate ist aber auch vonnöten. Denn ab jetzt ist ein Baukredit zu tilgen. Wegfallende Miete plus niedrigere Sparrate ermöglichen nun, den Kredit zu bedienen.

Fazit: Vermögensbildung ist kein geradliniger Prozess.

Sparen verfolgt immer mehrere Ziele parallel. Dazu zählen als erstes die Altersvorsorge, diese wird aber häufig überlagert durch die Eigenkapitalbildung und anschließende Kredittilgung für Wohneigentum.³⁰ Die Sparrate in (geförderte) Geldvermögen wird und muss deswegen im Zeitverlauf variieren – und mit ihr auch die passende Anlageform der angesparten Beträge. Wer sehr langfristig spart, kann mehr ins Risiko gehen – und sich damit höhere Renditen erkaufen. Wer sich mittelfristig für Immobilien verschuldet wird zunächst die meist höher verzinsten Kredite

³⁰ Ggf. kommen Sparprozesse für andere größere Anschaffungen wie Auto, Möbel oder Urlaubsreise hinzu.

tilgen. Und wer kurzfristig Vermögen als Eigenkapital anspart, muss mehr auf Sicherheit bauen – wenn darunter die Rendite leidet, ist dies in der kurzen Frist aber auch eher verschmerzbar. Diversifikation zahlt sich aus.

2.3 So funktioniert eine Förderung der Vermögensbildung

Was sind die Motive einer Förderung?

Wenn der Staat die Vermögensbildung fördert, dann gibt es zwei unterschiedliche Begründungsansätze: Sozialpolitik und Nudging. Bei ersterem unterstützt der Staat in erster Linie Einkommensschwache bei der Vermögensbildung – dazu zählen auch viele junge Familien oder Berufsanfänger. Er verfolgt dabei auch das Ziel einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung. Bei zweiterem liefert er Anreize wider eines kurzsichtigen und hedonistischen Konsums.³¹ Er leistet dazu Hilfe zur Selbsthilfe. In der Praxis vermischen sich beide Motive.

Wie wurde bisher gefördert?

Im Laufe der Zeit haben sich – vereinfacht – zwei Förderziele etabliert: Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten am Produktivkapital (Ziel 1: „Produktivkapital“) und ausreichend Eigenkapital beim Immobilienerwerb (Ziel 2: „Eigenkapital“). Ziel 1 wurde z.B. durch die Produktivkapitalkomponente bei der ASZ verfolgt. Hier spielen sowohl sozialpolitische Motive eine Rolle (Einkommensgrenzen) als auch Nudging (hohe proportionale Sparzulage). Ziel 2 wurde durch die WoP und die wohnwirtschaftliche Komponente der ASZ verfolgt. Bei der privat angesparten WoP und der betrieblich angesparten wohnwirtschaftlichen Komponente der ASZ vermischt sich wiederum Sozialpolitik (es gibt Einkommensgrenzen) und Nudging (zwar geringere proportionale Sparzulage, aber Sonderkonditionen für unter 25-Jährige).

Es gibt immer auch Nebenziele

Mit der Förderung des Eigenkapitals potenzieller Selbstnutzer wird als wohnungspolitisches Nebenziel auch der Mietwohnungsmarkt entlastet. Denn die Förderung zusätzlicher Selbstnutzer macht durch Umzugsketten Mietwohnraum im älteren Wohnungsbestand frei, der günstiger ist als Neubaumieten und deswegen überwiegend von Haushalten mit niedrigeren Einkommen

³¹ Nudge (engl. für Stups oder Schubs) kommt aus der Verhaltensökonomik. Unter einem Nudge versteht man eine Methode, das Verhalten von Menschen zu beeinflussen, ohne dabei auf Verbote und Gebote zurück-greifen zu müssen (vgl. Thaler und Sunstein (2008)). Im Fall der WoP konnte gezeigt werden, dass die staatliche Förderung einen zusätzlichen Anreiz für das Sparen von Schwellenhaushalten leistet, vgl. Michelsen et al. (2019).

bezogen wird (Sickereffekt).³² Dieses Ziel wird auch an anderer Stelle verfolgt, z.B. indem Gutverdiener durch Steuervorteile veranlasst werden, Mietwohnungen zu bauen. Dort spielt Sozialpolitik aber eher die Nebenrolle und Wohnungspolitik die Hauptrolle. Demgegenüber betont die Förderung des Eigenkapitals aufgrund der Einkommensgrenzen mehr die sozialpolitische Seite: Es geht darum, Schwellenhaushalte ins Eigentum zu bringen. Also idealerweise genau diejenigen Haushalte, die es mit der staatlichen Förderung gerade so schaffen, aber ohne Förderung zum Scheitern verurteilt wären.

Darüber hinaus dient die Förderung des Eigenkapitals für Wohneigentum (Ziel 2) wie auch die höhere Beteiligung am Produktivkapital (Ziel 1) gleichzeitig auch der Minimierung von Einkommenslücken im Rentenalter. Denn Selbstnutzer haben gegenüber gleichaltrigen Mietern derselben Einkommensklasse in der zweiten Lebenshälfte erheblich geringere Wohnkosten zu tragen und ein vielfach höheres Vermögen vorzuweisen. Anders als beim reinen Geldsparen ist eine Kontrolle „förderschädlicher“ Verwendung geförderten Wohneigentums daher kaum erforderlich.

Sind die Sparziele „Produktivkapital“ und „Eigenkapital“ parallel erreichbar?

Die obigen Daumenrechnung zeigen, dass es Stolperfallen gibt. Ein Single hat andere Präferenzen als eine junge Familie. Selbst wenn man ausreichend viel spart, achtet man womöglich mehr auf die Rendite als auf die Verfügbarkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt in der näheren Zukunft. So sind Aktien oder ETFs als Produktivkapital zwar gut für die langfristige Vorsorge, aber schlecht für die eher kurzfristige Verfügbarkeit als Eigenkapital. Denn Wertpapierkurse können schwanken. Festverzinsten Anlagen dagegen haben eine schlechtere Rendite, stehen aber kalkulierbarer zur Verfügung. Ein Spezialfall sind Bausparverträge. Sie haben ebenfalls eine geringe Verzinsung, kompensieren dies aber durch eine Zinssicherheit für künftige Baukredite. Dies ist eine wertvolle Option, vor allem in Phasen steigender oder hoher Zinsen.

Fazit: Man darf beim Sparen nicht die Unsicherheit vergessen

Als junger Mensch weiß man noch nicht, was die Fährnisse des Lebens bringen: Für kinderlose Junggesellen mag es rational sein, nicht zu sparen oder stur nach Rendite zu sparen. Als frisch gebackene Eltern sieht die Welt dann völlig anders aus. Nicht wenige waren in jungen Jahren konsumorientiert und überzeugte Mieter. Auf der unerfüllten Suche nach einer

³² Empirica (2020).

familiengerechten Mietwohnung werden aber viele unverhofft plötzlich doch zu Eigentümern. Nicht selten scheiterte die (zügige) Umsetzung aber am fehlenden Eigenkapital.

Damit stellt sich die berechtigte Frage, ob junge Menschen immer die richtigen Weichen stellen. Das bestätigen seit Jahrzehnten auch die immer wiederkehrenden Klagen über mangelndes Eigenkapital und zu hohe Einkommensbelastungen potenzieller Ersterwerber (vgl. Abschnitt 2.1). Im Ergebnis bietet das aktuelle System einer separaten Förderung beider Sparziele zwei Vorteile: Zum einen steht so mehr Menschen liquides Eigenkapital zur Verfügung – und zwar auch dann, wenn sie es spontan benötigen. Zum anderen erhöhen drei Fördermodelle die Wahrscheinlichkeit, dass Sparmuffel und potenzielle Nicht-Sparer sich zumindest von einem der beiden Sparmotive überzeugen lassen – und dadurch im Falle eines Falles über mehr Liquidität verfügen als bei nur einer einzigen Sparförderung. Offen bleibt dann allenfalls die Frage, warum für WoP und ASZ unterschiedliche Einkommensgrenzen gelten oder warum die Sparzulagen unterschiedlich hoch ausfallen. Hier wäre eine Vereinheitlichung sicher sinnvoll. Demgegenüber sollte der grundsätzliche Ansatz separater Förderungen eher beibehalten werden – wegen der hier beschriebenen Vorteile.

Soweit kritisiert werden sollte, dass hier eine spezifische Wohnform, das selbst genutzte Wohneigentum, speziell gefördert wird, dann sei auf zweierlei verwiesen. Zum einen wird die Wohnform „Miete“ ebenfalls gefördert (durch Förderung des Mietwohnungsbaus oder durch Wohngeld). Zum anderen unterliegt die Ansparförderung im Rahmen der WoP – anders als beim Produktivkapital – einer Zweckbindung.

2.4 Fazit für die Ausgestaltung einer Förderung

Die Förderung der Beteiligung am Produktivkapital wie auch die Eigenkapitalförderung potenzieller Selbstnutzer verfolgen langfristig ein gemeinsames (Neben-)Ziel: Die Beibehaltung des gewohnten Lebensstandards im Alter. Erstere durch laufende Ausschüttungen, zweiteres durch geringere Wohnkosten als Folge der ersparten Miete und beide durch potenziellen Verkauf oder Beleihung. Soweit die Gemeinsamkeiten.

Im Laufe des Lebens können sich jedoch Konflikte ergeben. Denn das Sparen in Produktivvermögen zwingt junge Menschen (zu Recht) in langfristige Anlageformen mit hohen Renditeerwartungen. Die Kehrseite hoher Renditen ist aber ein höheres Risiko – dies macht sich vor allem durch zeitliche Schwankungen der Vermögenswerte bemerkbar. Was bei langfristigen Sparprozessen hinnehmbar ist, kann beim Erwerb von Wohneigentum zum Ausschlusskriterium werden. Das Problem wird offensichtlich, wenn der Kauf gerade dann erfolgen soll, wenn etwa die Aktienkurse am Boden sind.

Abgesehen von den Problemen mit Wertschwankungen brauchen Selbstnutzer aber auch einen doppelten Peak in ihrer Geldvermögensbildung. Solange insbesondere die Kaufnebenkosten in Form von Grundsteuer, Notar- und Grundbuchkosten 10% oder mehr des Kaufpreises ausmachen, ist in jungen Jahren ein größeres Eigenkapital erforderlich. Denn anders als Boden und Steine können Nebenkosten nicht fremdfinanziert werden.

Im Ergebnis hat sich das deutsche System einer zweigleisigen Sparförderung bewährt. Es hilft sowohl langfristig bei einer höheren Beteiligung breiter Schichten am Produktivkapital. Es hilft jedoch auch bei der eher kurzfristigen, jedoch beschleunigten und zweckgebundenen Bildung von Eigenkapital für angehende Selbstnutzer. Letztere wird zudem über die betrieblich angesparte ASZ als auch über die privat angesparte WoP verfolgt. So überwinden die Begünstigten früher als andere die Eigenkapitalhürde³³ und sichern gleichzeitig den Lebensstandard im Alter besser ab.³⁴ So arbeiten beide Förderungen Hand in Hand für das große Ziel „Altersvorsorge“, ohne das Etappenziel „Wohneigentum“ zu vernachlässigen.

³³ Vgl. Claus Michelsen a.a.O.

³⁴ Vgl. Braun (2023).

Literatur

- Bischoff, Luisa, Nicole Hameister & Marlen Drewitz (2024), Weder alleinstehend noch zusammenlebend: Living-Apart-Together in der zweiten Lebenshälfte. DZA Aktuell deutscher alterssurvey Heft 02/2024, <https://kurzlinks.de/LAT-Partner>.
- Braun, Reiner, Hubertus von Meien und Lukas Fuchs (2025), Nebenkosten beim Erwerb von Wohnimmobilien. BBSR-Online Publikation 12/2025, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2025/bbsr-online-012-2025-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019). Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau? Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht. https://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Brosch%C3%BCren/Dokumentation_Fachdialog_Erbbaurecht_final_bf.pdf.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024) Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus 2024 (VV Sozialer Wohnungsbau 2024), https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/vv-sozialer-wohnungsbau-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Destatis (2024), Bauen Baugenehmigungen im Hochbau Deutschland. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Bauen/Tabellen/baugenehmigungen.html>
- Deutschen Institut für Normung e. V. (2025), Hamburg-Standard: Hamburgs neuer Weg im Wohnungsbau. Pressemitteilung vom 15.04.2025, <https://www.din.de/de/din-und-seine-partner/presse/mitteilungen/hamburg-standard-1208556>.
- Empirica (2016), Standortpapier Wohnriester. Funktionsweise, Halbwahrheiten und Determinanten, <https://kurzlinks.de/Wohn-Riester>.
- Empirica (2018), Potential für neue Wohneigentümer. Endbericht. Auftraggeber: LBS Bundesgeschäftsstelle Berlin, https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/Bericht_2017119_LBS_Potentiale_Wohneigentum.pdf
- Empirica (2020), Metastudie „Sickereffekte“ - Endbericht - Übersicht, Kritik und Gegenkritik sowie Schlussfolgerungen, <https://kurzlinks.de/sickereffekte>.
- Empirica (2024), CBRE-empirica-Leerstandsindex 2024, <https://www.empirica-institut.de/thema/regionaldatenbank/jahres-werte-cbre-empirica-leerstandsindex-marktaktiv/>.
- Empirica (2025), Mieter oder Eigentümer – wer wird stärker gefördert? Berechnungen zur fairen Kompensation für Selbstnutzer. <https://kurzlinks.de/WerWirdGefoerdert>.
- Empirica und DIW econ (2022), Ein Mietkauf-Modell für NRW - Vorschlag für eine praktische Umsetzung. <http://kurzelinks.de/mietkauf>.
- Initiative kostenreduziertes Bauen (2024): Kostenreduzierende Baustandards. <https://www.bezahlbarbauen.hamburg/kostenreduzierende-baustandards>.
- Kholodilin, Konstantin und Claus Michelsen (2021), Wohneigentumsförderung in Deutschland. Kleine Prämien mit Wirkung. DIW-Wochenbericht Nr. 27/2021, S. 471–480.
- Michelsen, Claus, Stefan Bach, Markus Grabka, Niklas Isaak, Konstantin Kholodilin, Maximilian Schäfer und Claudius Willem (2019), Evaluierung der Wohnungsbauprämie.

Endbericht. Forschungsvorhaben: fe 6/17. Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF).

Simons, Harald, Lukas Weiden und Arnaud Salla (2023), Struktur und Gründe des Bauüberhangs. BBSR-Online Publikation 07/2023, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2023/bbsr-online-07-2023-dl.pdf;jsessionid=3E929475AE06EDE556C9118C1A3F78B3.live11313?_blob=publicationFile&v=3 .

Thaler, Richard und Cass Sunstein (2008), Improving decisions about health, wealth and happiness, Yale University Press, New York.