

# **KURZFASSUNG**

der mit dem  
**Wissenschaftlichen Nachwuchspreis  
„Statistical Science for the Society“**  
des Statistischen Bundesamtes  
ausgezeichneten Dissertation

zum Thema

„On the Effects of Homeownership  
Subsidies on the Spatial Distribution of  
Population, Housing, and Housing Prices  
within German Cities and Regions“

von

**Dr. Alexander Daminger**  
Universität Regensburg

Kurzfassung der Dissertation

**„On the Effects of Homeownership Subsidies on the Spatial Distribution of Population, Housing, and Housing Prices within German Cities and Regions“**

von Alexander Daminger

**Motivation** Wie ein roter Faden zieht sich das Ziel der **Steigerung der Wohneigentumsquote** durch die deutsche Wohnungspolitik der vergangenen Jahrzehnte. Mit dem jüngsten Förderprogramm, dem erst kürzlich ausgelaufenen „Baukindergeld“ (2018–2020), hat der Fiskus nach Schätzungen der KfW Bankengruppe knapp 350 000 ehemaligen Mietern zum Eigenheim verholfen. Dem Steuersäckel wird die Förderung über die gesamte Laufzeit knapp 7,3 Milliarden Euro kosten. Das Vorgängerprogramm, die „Eigenheimzulage“ (1996–2005), bewegte sich allerdings in ganz anderen Dimensionen: Während sich knapp 4,5 Millionen Antragsteller über den staatlichen Zuschuss freuen durften, betrug die Kosten für die Allgemeinheit mehr als 106 Milliarden Euro.

Dies macht die Eigenheimzulage zu einer der teuersten Subventionen in der Geschichte der Bundesrepublik. Insbesondere aufgrund dieser hohen Kosten für den Steuerzahler muss sich die Wohneigentumsförderung einer Evaluation nicht nur bezüglich der Erreichung ihres wohnungspolitischen Ziels – der Erhöhung der Wohneigentumsquote – unterziehen lassen. Vielmehr muss eine **ganzheitliche Kosten-Nutzen-Analyse** zeigen, ob Nebenwirkungen der Förderung nicht die vermuteten positiven Effekte übersteigen. Nur wenn die Analyse im Saldo positiv ausfällt, können die bedeutenden fiskalischen Kosten gerechtfertigt werden.

In meiner Dissertation arbeite ich als Beitrag für diese Kosten-Nutzen-Analyse eine weitgehend unbekannt, unbeabsichtigte Nebenwirkung der Wohneigentumsförderung heraus: Wenn sich Wohneigentum leichter und auch günstiger in den Vorstädten als in den ohnehin schon dicht bebauten Innenstädten bilden lässt, dann wirkt die Förderung von Wohneigentum gleichzeitig als **Förderung der Suburbanisierung**. Hat die Wohneigentumsförderung die „Fliehkräfte“ der Stadt verstärkt, wohnen nun also mehr vormalige Mieter in den eigenen vier Wänden, aber vor den Toren der Stadt?

Konterkariert die Wohneigentumsförderung dann in der Folge nicht **staatliche Bemühungen an anderer Stelle**, beispielsweise um die Reduktion der Treibhausgasemissionen oder um die Stärkung des stationären Einzelhandels in den Innenstädten? Von gesellschaftlichem Interesse sind diese Fragen schon allein vor dem Hintergrund, dass die großen fiskalischen Investitionen in die Förderung von Wohneigentum mit anderen Verwendungsmöglichkeiten konkurrieren und somit letztlich an anderer Stelle fehlen.

**Inhalt** Kapitel 2 meiner Dissertation stellt sich diesen Hypothesen und untersucht die Auswirkungen der Eigenheimzulage auf die **Dezentralisierung der Bevölkerung** in einer **innerstädtischen Perspektive**. Anhand eines neuen, eigenen Datensatzes über die räumliche Verteilung der Bevölkerung in knapp 100 deutschen Städten im Zeitraum 2002–2017 analysiere ich die Auswirkungen der Wohneigentumsförderung auf Suburbanisierung.

Hierfür überführe ich mittels geografischer Software **administrative Daten der amtlichen Statistik** über den jährlichen Bevölkerungsstand in kleinräumigen Stadtbezirken in eine – sich am monozentrischen Stadtmodell orientierenden – Ringstruktur. Vereinfacht ausgedrückt unterteile ich Städte und ihre Bevölkerung ausgehend vom Stadtzentrum bis zum Stadtrand räumlich in Distanzringe. Diese so resultierenden Datensätze beleuchten die räumliche Verteilung der Bevölkerung deutscher Städte im Zeitverlauf. Eine große Zäsur des Förderprogramms, die in meinen Beobachtungszeitraum fällt, ist die Abschaffung der Eigenheimzulage Ende des Jahres 2005.

Diese plötzliche und überall gleichzeitige Abschaffung steht für ein bemerkenswertes **„natürliches Experiment“**. Obwohl sie für alle und überall galt, traf sie doch jene Teile der Bevölkerung (und Städte) am stärksten, die von der ursprünglichen Subvention am meisten profitiert hatten. Ohne Zutun von außen bieten natürliche Experimente eine Art von Einteilung in Versuchs- und Kontrollgruppen, die sonst

nur durch randomisiert kontrollierte Studien, also unter „Laborbedingungen“, erreicht werden können. Die Abschaffung der Eigenheimzulage erlaubt so unterschiedliche Tests des **Dezentralisierungsanreizes der Förderung**, ohne sich in jedem Detail über weitere, zeitgleich störende Veränderungen in den Rahmenbedingungen Gedanken machen zu müssen.

Unter Anwendung verschiedener *difference-in-differences*-Spezifikationen **identifiziere** und **quantifiziere** ich den Effekt der Abschaffung der Eigenheimzulage auf die räumliche Verteilung der Bevölkerung in meinem Datensatz: Zentrale Wohnlagen der Städte verzeichneten in den Folgejahren des Subventionsstopps ein größeres Einwohnerwachstum als ihre peripheren Einfamilienhausgebiete. In den Daten zeigt sich, dass diese **Rezentralisierung** insbesondere durch die Bevölkerungskohorten der junge Bewohner und Familien getrieben wurde. Dies legt den Schluss nahe, dass die finanziellen Ersparnisse gerade dieser Bevölkerungsgruppen ohne die staatliche Prämie nicht für ein Eigenheim ausreichten – sie blieben deshalb Mieter nahe der Innenstädte.

Das Rezentralisierungs-Phänomen zeigt sich allerdings nur in **erschwinglichen Städten**, also dort, wo die ursprüngliche Förderung tatsächlich mehr als nur ein „Tropfen auf den heißen Stein“ war. In teuren Städten findet sich kein Effekt – aber hier hatte die ursprüngliche Förderung aufgrund des geringen realen Werts schon wenig Auswirkungen. In günstigen Städten setzten junge Familien auf die Eigenheimzulage, um sich ihre Träume von den eigenen vier Wänden zu verwirklichen. Die Abschaffung ließ die Träume genau dort platzen.

Kapitel 3 verändert den Blickwinkel weg von Städten und hin zu ganzen **Regionen**. Wenn die Abschaffung der Eigenheimzulage innerhalb von Städten zu einer Rezentralisierung der Bevölkerung führt, ist dies auch in der Verflechtung zwischen Städten und Landkreisen feststellbar? Ich untersuche hierzu die Bevölkerungsentwicklung in deutschen Arbeitsmarktregionen. Diese bestehen aus mindestens einer Stadt und mindestens einem, in der Regel aber mehreren angrenzenden Landkreisen. Kennzeichen von Arbeitsmarktregionen ist eine starke Pendlerverflechtung zwischen Stadt und Landkreis: In der Regel pendeln innerhalb der Arbeitsmarktregion die Landkreisbewohner zur Arbeitsstelle in die Stadt und zum Wohnort zurück, während Stadtbewohner sowohl in der Stadt arbeiten als auch wohnen.

In den knapp 70 analysierten deutschen Arbeitsmarktregionen zeigt sich, dass nach der Abschaffung der Eigenheimzulage die Bevölkerung in den Städten stärker wuchs als in den Landkreisen. Auch im regionalen Kontext bewirkt die Abschaffung der Förderung also eine relative Abwendung der Bevölkerung vom Land und eine **Hinwendung zur Kernstadt**. Und auch in dieser Betrachtung können junge Familien mit Kindern als treibende Bevölkerungsgruppe dieser Entwicklung identifiziert werden. Die Vermutung, dass die Abschaffung der Zulage junge Familien in den Folgejahren daran hinderte, Wohneigentum zu schaffen, ist auch im regionalen Kontext naheliegend. Die von der Abschaffung am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen blieben Mieter in Geschosswohnungen, die vorwiegend in Städten und nicht in Landkreisen zu finden sind.

Kapitel 4 widmet sich schließlich den **Preiseffekten dieser Wanderungen** am Beispiel der jüngsten deutschen Förderung, dem Baukindergeld: Für über 100 Städte und mittels eines Datensatzes von knapp 9,5 Millionen Immobilieninseraten von Online-Plattformen erstelle ich kleinräumige, innerstädtische Mietpreisindizes. Neue Eigenheimbesitzer verlassen beim Umzug in ihr (meist dezentral gelegenes) Eigenheim eine (meist zentral gelegene) Mietwohnung. In einem einfachen Marktmodell korrespondieren die frei werdenden Wohnungen mit einem erhöhten Wohnungsangebot, während die Gruppe der Mietwohnungs-Nachfrager schrumpft. Das Zusammenspiel beider Faktoren lässt einen **bremsenden Effekt des Baukindergelds auf städtische Mieten** erwarten. In mehreren ökonometrisch-statistischen Ansätzen kann ich zeigen, dass sich der Mietpreisanstieg in jenen Städten, in denen das Baukindergeld den größten Anreiz zum Wechsel vom Miet- ins Eigentumssegment bot, tatsächlich am stärksten abbremste. Die in Kapitel 4 gefundenen Preiseffekte der Wohneigentumsförderung stärken und ergänzen so die Ergebnisse zu den „Mengeneffekten“ der Kapitel 2 und 3.

**Fazit** Meine Dissertation zeigt mit unterschiedlichen empirischen Herangehensweisen, Ansätzen und Daten die **Beteiligung staatlicher Wohneigentumsförderung an Suburbanisierung** auf. Nicht nur

entsteht daraus eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt durch eine räumliche Segregation in Arm und Reich. Auch und gerade die Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere die größere Flächenversiegelung peripherer Ein- und Zweifamilienhäuser sowie erhöhte Schadstoffemissionen durch längere Pendelstrecken, sind von politischer und gesellschaftlicher Relevanz.

Wohneigentümer präferieren in überwiegender Mehrheit das Wohnen in Ein- und Zweifamilienhäusern, welche – im Normalfall – am leichtesten und günstigsten außerhalb der verdichteten städtischen Kerne errichtet werden können. Aber sollte dieses Wohnen in der Peripherie, und damit auch seine negativen direkten und indirekten Folgen in Gestalt der Suburbanisierung, von staatlicher Seite mit Milliardensummen zusätzlich befördert werden? Mindestens drei Argumente sprechen dagegen: *Erstens* konkurriert die Subventionierung von Wohneigentum mit **anderen Verwendungen der Steuermittel**, etwa der Unterstützung von Mieterhaushalten mit Mietzuschüssen in hochpreisigen Städten oder Bemühungen um die Abschwächung der Folgen des Klimawandels.

*Zweitens* konterkariert die Wohneigentumsförderung **staatliche Bemühungen an anderer Stelle**, beispielsweise in Gestalt von „Flächensparoffensiven“, „Entsiegelungsprämien“ oder Maßnahmen zur Revitalisierung der Innenstädte. All diese Bemühungen haben gerade eine möglichst kompakte, zentrale Wohnbauung zum Ziel. Und *drittens* ist in einer ganzheitlichen Kosten-Nutzen-Analyse zu unklar, ob die dem Wohneigentum zugeschriebenen positiven gesellschaftlichen Effekte – unter anderem ein stärkeres Engagement der Eigentümer für und in ihrer Nachbarschaft – seine potenziell negativen Effekte – unter anderem eine geringere Arbeitsmarktmobilität der Eigentümer – überwiegen. Meine Dissertation liefert in diesem Sinne einen Beitrag zur Diskussion über die **Angemessenheit staatlicher Wohneigentumsförderung**.