



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation Nr. 06/2016

Wohngeldreform 2016

Mikrosimulationsrechnungen zur Leistungsverbesserung
des Wohngeldes

Impressum

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn

Projektleitung (Auftraggeber)

Nina Oettgen, BBSR

Bearbeitung

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
Prof. Dr. Michael Voigtländer, Dr. Ralph Henger, Dr. Judith Niehues

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Wohngeldreform 2016: Mikrosimulationsrechnungen zur
Leistungsverbesserung des Wohngeldes. BBSR-Online-Publikation 06/2016, Bonn, Mai 2016.

Die von den Autoren vertretenen Auffassungen sind nicht unbedingt mit denen des
Herausgebers identisch.

ISSN 1868-0097

© BBSR Mai 2016



Liebe Leserinnen und Leser,

mit der zu Beginn des Jahres 2016 in Kraft getretenen Wohngeldreform wurde das Wohngeld an die jüngere Entwicklung der Einkommen und Warmmieten angepasst, sodass wieder mehr Empfänger erreicht werden: Rund 900.000 Haushalte profitieren 2016 vom erhöhten Wohngeld. Durch die Anhebung der regional gestaffelten Miethöchstbeträge wird außerdem der regional unterschiedlichen Mietentwicklung Rechnung getragen. Im Ergebnis erhalten die einzelnen Empfängerhaushalte zum Teil deutlich höhere Wohngeldleistungen, insbesondere in den Städten und Gemeinden mit einem hohen Mietenniveau. Als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens wurde das Wohngeld deutlich gestärkt.

Das hier dokumentierte Forschungsvorhaben begleitete den Gesetzgebungsprozess durch umfangreiche Mikrosimulationsrechnungen, um im Vorfeld die Effekte der geplanten Leistungsverbesserungen abschätzen zu können. Die Ergebnisse dienten dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) als Unterstützung und Entscheidungsgrundlage zur Ausgestaltung des Wohngeldgesetzes.

Die Studie beschreibt den Aufbau des Mikrosimulationsmodells, die erarbeiteten Reformoptionen und die relevanten Parameter, die in die Berechnungen eingeflossen sind. Vor allem wird eine detaillierte empirisch-statistische Analyse zu erwartenden Wirkungen der Wohngeldreform durchgeführt und darüber hinaus die Entwicklung der Empfängerzahlen und Leistungen im Wohngeld für die nächsten Jahre prognostiziert.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "H. Herrmann".

Direktor und Professor Harald Herrmann

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Methodische Grundlage: Das IW-Mikrosimulationsmodell	5
3	Entwickelte Reformoptionen	6
3.1	Zielsetzung und Anpassungsbedarf	6
3.2	Anpassung der Wohngeldformel (Erhöhung der Tabellenwerte)	6
3.3	Anpassung der Höchstbeträge für Miete und Belastung	9
4	Wirkungen der Wohngeldreform 2016	11
5	Fazit und Ausblick auf die Jahre 2017 bis 2019	16

1 Einleitung

Das Wohngeld ist ein wichtiger Bestandteil der deutschen Wohnungs- und Sozialpolitik und unterstützt einkommensschwache Haushalte bei der Finanzierung ihrer angemessenen und familiengerechten Wohnkosten. Es wird als steuerfreier Zuschuss zur Miete oder zur Belastung für selbst genutztes Wohneigentum geleistet. Die Gewährung des Wohngelds ist abhängig von der Zahl der zum Haushalt gehörenden Familienmitglieder, der Höhe des Einkommens, der Miete oder Belastung sowie dem Mietniveau einer Gemeinde. Das Wohngeld wird von Bund und Ländern paritätisch getragen. Als originär wohnungsmarktpolitisches Instrument grenzt es sich von der Grundsicherung (SGB II und XII) dadurch ab, dass es nicht darauf abzielt, das Existenzminimum sicherzustellen, sondern die Mietzahlungsfähigkeit zu gewährleisten bzw. die Belastung eines selbst genutzten Eigentums zu tragen. Das Wohngeld wendet sich insbesondere an Bezieher kleiner Erwerbseinkommen, geringer Altersrenten oder von Arbeitslosengeld (ALG I). Es stellt dabei in besonderer Weise auf die Gegebenheiten des Wohnungsmarktes ab.

Damit das Wohngeldsystem über die Zeit nicht an seiner Leistungsfähigkeit und Zielgenauigkeit verliert, ist es regelmäßig an die Preis- und Mietentwicklungen anzupassen. Erstens, da sich die Wohnungsmärkte regional unterschiedlich entwickeln, was Anpassungen der Leistungen und der Höchstbeträge für Miete und Belastung (§ 12 Wohngeldgesetz (WoGG)) erfordert. Zweitens, da das Wohngeld jedes Jahr einen inflationsbedingten Kaufkraftverlust erfährt. Und drittens, da die Regelbedarfe der Grundsicherung nach dem SGB II und XII im Gegensatz zum Wohngeld nach einer festen Methode jährlich angehoben werden, wodurch einkommensschwache private Haushalte vom Wohngeld in die Grundsicherung wechseln, wenn sich dort ein höherer Leistungsanspruch als beim Wohngeld ergibt. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vom Herbst 2013 angekündigt, das Wohngeld zu stärken und die Leistungshöhe und Miethöchstbeträge an die Bestandsmieten- und Einkommensentwicklung anzupassen.¹ Dementsprechend wurde am 13. Mai 2015 der Gesetzentwurf zur Verbesserung des Wohngeldes vorgelegt, dem Bundestag und Bundesrat zugestimmt haben. Das neue Wohngeldgesetz trat zum 1. Januar 2016 in Kraft.

Das Forschungsvorhaben „Wohngeldreform 2016: Mikrosimulationsrechnungen zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes“ hat den Gesetzgebungsprozess zur Wohngeldreform 2016 begleitet, indem es mithilfe umfangreicher Mikrosimulationsrechnungen die Wirkungen verschiedener Reformvorschläge abgeschätzt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) so bei der Ausgestaltung des Gesetzes unterstützt hat.

¹ CDU/CSU/SPD, 2013, Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin, S. 80

2 Methodische Grundlage: Das IW-Mikrosimulationsmodell

Der Einfluss möglicher Änderungen des Wohngeldgesetzes auf die Anzahl der Anspruchsberechtigten sowie die Auswirkungen auf die Wohngeldausgaben lassen sich mit dem IW-Mikrosimulationsmodell systematisch untersuchen. Im Rahmen dieses Projektes wurde das Modell explizit auf die Untersuchung wohngeldrechtlicher Fragestellungen ausgerichtet und um ein Prognosemodell erweitert. Um die Anzahl und Struktur der Wohngeldempfänger adäquat abzubilden, wurden die Simulationen immer an der aktuell verfügbaren Wohngeldstatistik ausgerichtet.

Das IW-Mikrosimulationsmodell bildet das deutsche Steuer- und Transfersystem auf Grundlage der „Einkommens- und Verbrauchsstichprobe“ (EVS) vollständig ab, wodurch sich Änderungen institutioneller Tatbestände neu modellieren lassen. Ein grundlegendes Problem bei wohngeldrechtlichen Simulationsanalysen ist die Abbildung tatsächlicher Wohngeldempfänger in den verfügbaren Mikrodatensätzen. Eine Referenzverteilung der Wohngeldempfänger bietet die amtliche Wohngeldstatistik. Diese Daten erlauben aber keine Untersuchungen zu den Wechselwirkungen zwischen Wohngeld und beispielsweise dem Rechtskreis des SGB II. Abschätzungen zu den Auswirkungen möglicher Reformvarianten des Wohngeldes auf andere sozialpolitische Förderinstrumente und den Schnittstellen des Wohngeldsystems sind für das Forschungsvorhaben jedoch unumgänglich. Daher kommen für die Analyse nur repräsentative Haushaltsbefragungsdaten wie die EVS oder das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) in Frage, die jeweils die gesamte Bevölkerung Deutschlands abbilden. Dabei erfolgt ein genauer Abgleich der Haushalte in der Wohngeldstatistik mit den Wohngeldempfängern in der EVS.

Neben den Wohngeldempfängern können auch die Empfänger und die Höhe von Sozialleistungen nach dem SGB II und SGB XII sowie die Empfänger des Kinderzuschlags adäquat abgebildet werden. Das Modell ermöglicht damit die Analyse sowohl der sozio-demografischen Struktur der reformbedingten Wechsler zwischen den einzelnen Systemen als auch die finanzpolitischen Auswirkungen von Änderungen einzelner Systembausteine. Für die Wohngeldprognosen wurde das Modell mit den folgenden vier Einflussgrößen auf das Wohngeld fortgeschrieben: Bevölkerungsstruktur, Erwerbsstruktur, Einkommensarten und zu erwartende institutionelle Änderungen wie jährliche Regelsatzanpassungen der Grundsicherung nach SGB II.

Insgesamt wurden im Rahmen des Projektes rund 100 Simulationen mit verschiedenen Varianten unterschiedlicher Reformelemente durchgeführt. Hierbei handelt es sich um fünf zentrale Reformelemente des Wohngeldes (Berücksichtigung der Heizkosten, Wohngeldformelfaktor F , Parameter b und c der Wohngeldformel, Miethöchstbeträge), die in durchschnittlich rund vier verschiedenen Varianten simuliert wurden. Hinzu kommen weitere wohngeldbezogene Reformelemente wie z. B. die Streichung von § 16 Abs. 2 WoGG (Pauschalabzug von 6%) oder die Erhöhung der Betriebskostenpauschale für Eigentümer. Darüber hinaus wurden zahlreiche weitere Gesetzesänderungen (wie z. B. die Einführung der Mütterrente) in den Simulationsrechnungen berücksichtigt.

3 Entwickelte Reformoptionen

3.1 Zielsetzung und Anpassungsbedarf

Das Projekt hatte die Aufgabe, verschiedene Reformvarianten mit ihren Wirkungen zu analysieren und damit den Gesetzgebungsprozess der Wohngeldreform 2016 zu unterstützen. Zentraler Ansatzpunkt der Reformüberlegungen war die Anpassung des Tarifverlaufs des Wohngeldes, der durch die Wohngeldformel bestimmt wird. Die Wohngeldformel setzt die Wohngeldleistungen in Abhängigkeit vom Einkommen und der Bruttokaltmiete (bei Eigentümern in Abhängigkeit vom Kapitaldienst und den Betriebskosten). Sie wurde Anfang der 1990er Jahre mit dem Ziel konzipiert, die Mietbelastung der Haushalte (Miete abzüglich Wohngeld im Verhältnis zum Einkommen) relativ gleichmäßig zu gestalten und in der Regel nicht 30 Prozent übersteigen zu lassen. Bis zur Wohngeldreform 2016 hatte die Wohngeldformel die folgende Form (siehe Anlage 1 zu § 19 Abs. 1 WoGG a.F.):

$$W = 1,08 (M - (a + b M + c Y) Y)$$

Mit W = Wohngeldanspruch, M = zu berücksichtigende Miete oder Belastung (Bruttokaltmiete oder Kosten der Bewirtschaftung), Y = Einkommen und a , b , c = spezifische Parameter für die Berücksichtigung der Haushaltsgröße.

Die zentralen Reformüberlegungen resultieren aus der Tatsache, dass die Wohngeldleistungen jedes Jahr an Reichweite und Zielgenauigkeit verlieren, wenn die in der Wohngeldformel abgebildete Wohngeldleistungshöhe (die so genannten Tabellenwerte), die Höchstbeträge für Miete und Belastung sowie die Mietenstufeneinteilung nicht an die Verbraucherpreise und (regionalen) Mietentwicklungen angepasst werden. Die Leitidee zur Wohngeldreform 2016 war demzufolge, die Leistungen so anzuheben, dass das Leistungsniveau zur letzten Wohngeldreform 2009 wiederhergestellt wird.

3.2 Anpassung der Wohngeldformel (Erhöhung der Tabellenwerte)

Die Leistungsverbesserungen der aus der Wohngeldformel abgeleiteten Tabellenwerte orientieren sich an der Realwertsicherung und berücksichtigen die Preis- und Mietentwicklungen der letzten Jahre. Tabelle 1 zeigt hierzu die Entwicklung der Verbraucherpreise, Mieten und Heizkosten seit dem Jahr 2009.

Tabelle 1: Entwicklung der Verbraucherpreise, Mieten und Heizkosten

	Verbraucherpreisindex (VPI)		Wohnungsmiete, einschl. Mietwert von Eigentümerwohnungen (CC041)		Strom, Gas und andere Brennstoffe (CC045)	
	Veränderungen in %	Index: 2008=100	Veränderungen in %	Index: 2008=100	Veränderungen in %	Index: 2008=100
2009	0,30	100,30	1,02	101,02	-2,44	97,56
2010	1,11	101,42	1,21	102,25	0,20	97,75
2011	2,10	103,55	1,30	103,58	9,40	106,94
2012	1,96	105,58	1,18	104,81	5,85	113,20
2013	1,54	107,20	1,27	106,13	4,15	117,89
2014*	1,40	108,70	1,20	107,41	3,43	121,93
2014	0,85	108,11	1,54	107,77	-0,91	116,81
2015**	0,28	108,42	1,14	109,00	-5,44	110,46

Quelle: IW Köln, Statistisches Bundesamt; * Annahme für 2014: Mittlere Veränderung der letzten 5 Jahre vorher (2009–2013),

** Annahme für 2015: geschätzt durch Trendfortschreibung auf Basis der Monatsdaten von Januar bis Oktober 2015

Zur Realwertsicherung wurde bei der Wohngeldformel zur Vorbereitung des Entwurfes zur Reform des Wohngeldrechts bis zum Sommer 2014 zunächst eine Diskontierung des Parameters b anhand des Mietindex des Statistischen Bundesamtes für Nettokaltmieten und Nebenkosten (CC041) und eine Diskontierung des Parameters c anhand des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes (VPI) vorgenommen. In Erwartung einer Umsetzung der Reform zu Beginn des Jahres 2015 wurden die Parameter der Wohngeldformel an die Verbraucherpreisentwicklung in Höhe von 8,7% (2009–2015) und an die Mietpreisentwicklungen in Höhe von 7,4% (2009–2015) angepasst. Wie sich zeigte, wurden die Preissteigerungen damit für das Jahr 2014 geringfügig überschätzt und die Mietentwicklungen geringfügig unterschätzt (siehe Tabelle 1: Entwicklung der Verbraucherpreise, Mieten und Heizkosten). Deutlich anders als erwartet, verlief jedoch die Entwicklung der Heizkosten, die im Jahr 2014 nicht weiter anstiegen, sondern sanken. Dieser Trend setzte sich auch im Jahr 2015 fort. Da die Wohngeldreform letztendlich um insgesamt 1 Jahr nach hinten verschoben wurde, mussten zur Realwertsicherung auch die Entwicklungen des Jahres 2015 mitbetrachtet werden. Die ursprünglich angenommenen Werte liegen damit beim VPI über der realen Entwicklung (2009–2016: 8,4%) und bei den Mietpreisentwicklungen unter der realen Entwicklung (2009–2016: 9,0%). Damit kann man interpretieren, dass auch der reale Anpassungsbedarf für die Umsetzung zum 01.01.2016 nahezu vollständig bei den Reformüberlegungen berücksichtigt wurde.

Im Rahmen des Projekts wurden darüber hinaus Anpassungen an dem Wohngeldformelfaktor F vorgenommen, welcher nach dem bislang geltenden Wohngeldgesetz auf 1,08 festgesetzt ist. Der Faktor besteht seit der Wohngeldnovelle 2009 und erhöht die Wohngeldleistungen linear über die Multiplikation der ursprünglichen Wohngeldformel. Die Anpassungen des F-Faktors auf 1,15 diente im Rahmen des Projektes insbesondere dazu, die Wirkungen der Reformoptionen an bestimmte Zielvorgaben (Kompensation der Streichung des 6%-igen Pauschalabzugs) anzupassen und Einschätzungen über die Reagibilität hinsichtlich der Ausgaben und Empfängerhaushalte zu erhalten.

Was die Reformvarianten betrifft, kann insbesondere zwischen denjenigen Varianten unterschieden werden, in denen eine Heizkostenpauschale (alternativ „Heizkostenzuschuss“ oder „Heizkostenkomponente“) – die bereits in den Jahren 2009 und 2010 angewendet wurde – in einer überarbeiteten Form wieder eingeführt wird, und in Varianten, in denen die Heizkosten in den Tabellenwerten berücksichtigt werden. Bei einer möglichen Wiedereinführung der Heizkostenpauschale wurde zunächst von einer Höhe der Pauschale von 0,61 Euro pro Quadratmeter ausgegangen. Diese Höhe entspricht einer Anhebung der 2009 und 2010 geltenden Heizkostenpauschale von 0,50 Euro um die Heizkostenentwicklung (siehe Tabelle 1). Schlussendlich wurde eine Variante entwickelt und umgesetzt, in der die Heizkosten in den Tabellenwerten berücksichtigt werden und die sehr ähnliche Wirkungen wie eine Wiedereinführung der Heizkostenpauschale für die Wohngeldhaushalte erzielt.

Diese Zielsetzung erforderte eine vollumfängliche Neukalibrierung der Wohngeldformel. Tabelle 2 zeigt hierzu die Wirkungen und die zentralen Orientierungswerte bei der Ausgestaltung der überarbeiteten Wohngeldformel.

Wichtigster Orientierungswert zur Beurteilung der Wohngeldleistungen ist die (maximale) Wohnkostenbelastung, die bei allen Einkommens- und Mietkonstellationen nicht weit über 50 Prozent steigen sollte. Dieser normative Zielwert gilt zumindest für das zur Verfügung stehende Einkommen. Da das wohngeldrechtliche Einkommen häufig geringer ausfällt, sind jedoch auch Quoten über 50 Prozent in der Spitze zu rechtfertigen. Darüber hinaus wurden bei der Neukalibrierung der Wohngeldformel auch explizit die „warmen Nebenkosten“ mitberücksichtigt, so dass alle relevanten Positionen der Wohnkosten enthalten sind. Wie bei der ursprünglichen Wohngeldformel nehmen die Spitzenbelastungen mit der Haushaltsgröße ab, um Familien insgesamt stärker durch eine geringere Wohnkostenbelastung zu fördern.

Das zweite wichtige Beurteilungskriterium ist die (maximale) marginale Subvention der Wohnkosten, die anzeigt, wie sich eine Anhebung der Miete auf die Wohngeldleistungen auswirkt. Diese Subventionsrate sollte einen deutlichen Abstand zu 100 Prozent aufweisen, damit der Zuschusscharakter des Wohngeldes erhalten bleibt und Anreize von Seiten der Wohngeldempfänger bestehen, ihren Wohnkonsum angemessen zu gestalten.

Der letzte Orientierungswert stellt die (maximale) marginale Belastung der Einkünfte dar, die anzeigt, wie sehr ein höheres Einkommen die Wohngeldleistungen verringert. Diese Quote sollte ebenfalls einen klaren Abstand zu 100 Prozent wahren, damit Wohngeldhaushalte finanzielle Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung oder der Ausweitung ihrer Arbeitszeiten haben.

Tabelle 2: Ausgestaltung der neuen Wohngeldformel

	Max. Wohnkostenbelastung	Max. marginale Subvention der Wohnkosten	Max. marginale Belastung der Einkünfte	Max. Einkommen wenn Wohngeld = 10 €*
1 PHH	57%	86%	-73%	1.001 €
2 PHH	51%	80%	-67%	1.371 €
3 PHH	50%	76%	-66%	1.659 €
4 PHH	45%	72%	-56%	2.151 €
5 PHH	45%	69%	-57%	2.445 €
6 PHH	45%	66%	-57%	2.748 €
7 PHH	44%	63%	-55%	2.917 €
8 PHH	46%	63%	-60%	3.322 €
9 PHH	46%	65%	-62%	3.676 €
10 PHH	43%	71%	-65%	4.149 €
11 PHH	41%	79%	-70%	4.762 €
12 PHH	42%	80%	-76%	5.026 €

Quelle: IW Köln; PHH = Personenhaushalt; * Berechnet für ein maximales Bruttoeinkommen, bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Wohngeld <= 10 Euro).

Die Parameter der umgesetzten Reformvariante zeigt Tabelle 3. Hier enthalten sind ebenfalls die Y- und M-Werte, welche die Untergrenzen für das wohngeldrechtliche Einkommen und der anzurechnenden Mieten nach Anlagen 1 und 2 zu § 19 Absatz 1 und 2 WoGG darstellen. Die Anpassung der Tabellenwerte berücksichtigt insgesamt die Veränderungen der Mieten und Verbrauchpreise seit der letzten Wohngeldreform und integriert die Heizkostenbelastung der Wohngeldhaushalte in die Fördersystematik der Wohngeldformel.

Tabelle 3: Parameter der neuen Wohngeldformel

	F	a	b	c	Y Werte	M Werte
1 PHH	1,15	0,040	0,000630	0,000138000	239 €	48 €
2 PHH	1,15	0,030	0,000440	0,000103000	310 €	59 €
3 PHH	1,15	0,020	0,000380	0,000083000	360 €	70 €
4 PHH	1,15	0,010	0,000340	0,000043000	389 €	81 €
5 PHH	1,15	0,000	0,000300	0,000042000	463 €	91 €
6 PHH	1,15	-0,010	0,000280	0,000036000	537 €	91 €
7 PHH	1,15	-0,020	0,000260	0,000037000	610 €	102 €
8 PHH	1,15	-0,030	0,000230	0,000037000	684 €	113 €
9 PHH	1,15	-0,040	0,000200	0,000039000	758 €	124 €
10 PHH	1,15	-0,060	0,000160	0,000045000	832 €	134 €
11 PHH	1,15	-0,100	0,000120	0,000053000	1.085 €	166 €
12 PHH	1,15	-0,140	0,000110	0,000060000	1.255 €	263 €

Quelle: IW Köln; PHH = Personenhaushalt

3.3 Anpassung der Höchstbeträge für Miete und Belastung

Der zweite zentrale Baustein der Wohngeldreform ist die Anhebung der Miethöchstbeträge an die regional unterschiedlichen Mietentwicklungen. Hierdurch soll unter anderem vermieden werden, dass Wohngeldhaushalte aufgrund einer Mietsteigerung während der letzten Jahre gezwungen werden, in eine kleinere und günstigere Wohnung umzuziehen. Die Miethöchstbeträge sind so ausgestaltet, dass in allen Kommunen und Kreisen die Anmietung von etwa gleich großen Wohnungen möglich ist. Vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Mieten in den Ballungszentren, stand nicht nur eine pauschale Erhöhung der Höchstbeträge in der Diskussion, sondern auch eine regional gestaffelte Erhöhung der Höchstbeträge insbesondere in den höheren Mietstufen IV, V und VI. Die Notwendigkeit einer Erhöhung der Höchstbeträge verdeutlicht die Entwicklung des Anteils der Wohngeldhaushalte, deren Miete (oder Belastung) die Höchstbeträge überschreitet (Überschreiterquote). Dieser Anteil ist nach amtlicher Statistik seit der Wohngeldreform 2009 von 25 Prozent auf 31 Prozent im Jahr 2012 gestiegen und hat sich laut IW-Mikrosimulationsmodell bis zum Ende des Jahres 2015 weiter auf etwa 50 Prozent erhöht. Dies bedeutet, dass bei jedem zweiten Wohngeldhaushalt ein Teil der Bruttokaltmiete nicht voll berücksichtigt wird, sondern „nur“ der Höchstbetrag zu Berechnung der Wohngeldleistungen herangezogen wird. Befindet sich die Mehrheit der Empfängerhaushalte in einer „unangemessenen“ Wohnung mit einer Miete über dem Höchstbetrag, dann besteht Reformbedarf, da dieses Mehrheitsverhältnis eher die Ausnahme darstellen sollte.

Im Rahmen des Projektes wurden vor diesem Hintergrund die Entwicklung der Markt- und Bestandsmieten einschließlich der Wohngeldmieten detailliert untersucht. Darüber hinaus erfolgte eine differenzierte Betrachtung der Entwicklung der Bevölkerung und der durchschnittlichen Mieten je nach Mietstufe.

Bei der Wohngeldreform wurde zur Anpassung der Höchstbeträge für Miete und Belastung eine Variante umgesetzt, bei der sich die Erhöhung der Höchstbeträge an der Spreizung der durchschnittlichen Mieten in den einzelnen Mietstufen orientiert. Die Mietstufen werden durch die Abweichung der Quadratmetermieten von Wohngeldhaushalten in den Gemeinden vom bundesweiten Durchschnitt der Quadratmetermieten von Wohngeldhaushalten bestimmt. Diese Abweichung reicht nach § 12 WoGG von minus 15 Prozent und niedriger bis zu plus 25 Prozent und höher. Durch die prozentuale Abweichung der Mieten erfolgt die Zuordnung eines Kreises oder eine Kommune mit mehr als 10.000 Einwohnern zu einer Mietstufe.

Die Spreizung der Mieten zwischen den bislang bestehenden Mietenstufen war bis zur Reform 2016 größer als die Spreizung der Höchstbeträge. Mit der Reform wurde sich nun auch bei der Festsetzung der Höhe der Höchstbeträge an dieser Spreizung (von weniger als minus 15 Prozent bis plus 25 Prozent und höher) orientiert, so dass die Unterschiede der Höchstbeträge zwischen den Mietenstufen größer werden. Durch den stärkeren Anstieg der Mieten in den Ballungszentren und damit insbesondere in den höheren Mietenstufen wurden die Höchstbeträge der Mietenstufen IV bis VI darüber hinaus noch um weitere drei Prozentpunkte angehoben. Die entsprechenden Höchstbeträge und die sich ergebenden Anpassungen sind in Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4: Anhebung der Höchstbeträge

Höchstbeträge für Miete und Belastung in Euro pro Quadratmeter Normwohnfläche ab 2016	1 PHH	2 PHH	3 PHH	4 PHH	5 PHH
Mietenstufe I	6,50	6,30	6,25	6,25	6,25
Mietenstufe II	7,31	7,09	7,03	7,03	7,03
Mietenstufe III	8,13	7,88	7,81	7,81	7,81
Mietenstufe IV	9,04	8,76	8,69	8,69	8,69
Mietenstufe V	10,04	9,73	9,66	9,66	9,66
Mietenstufe VI	10,88	10,54	10,46	10,46	10,46
Höchstbeträge für Miete und Belastung je Haushalt in Euro ab 2016	1 PHH	2 PHH	3 PHH	4 PHH	5 PHH
Mietenstufe I	312	378	450	525	600
Mietenstufe II	351	425	506	591	675
Mietenstufe III	390	473	563	656	750
Mietenstufe IV	434	526	626	730	834
Mietenstufe V	482	584	695	811	927
Mietenstufe VI	522	633	753	879	1004
Anhebung seit der letzten Wohngeldreform 2009	1 PHH	2 PHH	3 PHH	4 PHH	5 PHH
Mietenstufe I	6,8%	7,4%	6,1%	7,1%	7,0%
Mietenstufe II	14,0%	11,8%	12,2%	13,0%	12,5%
Mietenstufe III	18,2%	17,7%	17,5%	18,0%	17,6%
Mietenstufe IV	21,2%	20,9%	21,1%	21,7%	21,2%
Mietenstufe V	25,2%	24,8%	25,0%	25,0%	25,8%
Mietenstufe VI	28,3%	26,3%	26,8%	26,8%	27,6%

Quelle: IW Köln, Statistisches Bundesamt, WoGG; PHH = Personenhaushalt

Zur Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Mietenentwicklungen wird auch die Zuordnung der Kreise und Gemeinden zu den Mietstufen neu festgelegt. Diese Zuordnung erfolgt nach § 12 Absatz 4 Satz 3 Wohngeldgesetz (WoGG) bei jeder Anpassung der Höchstbeträge.²

² Vgl. ausführlich Wohngeld- und Mietenbericht 2014 der Bundesregierung (BT-Drucksache 18/6540)

4 Wirkungen der Wohngeldreform 2016

Die Simulationsrechnungen des Forschungsprojekts bezogen sich einerseits auf die zu erwartenden Wirkungen der Wohngeldreform, zum anderen wurden aber auch die Wirkungen weiterer Rechtsänderungen auf das Wohngeld simuliert. Die Kernergebnisse der Simulationsrechnungen werden im Folgenden dargestellt. Dabei liegt der Fokus auf der Beschreibung der geschätzten Auswirkungen der Reformvariante, die schließlich in die Gesetzgebung eingegangen ist.

Im Rahmen der Wohngeldreform 2016 werden neben den Tabellenwerten auch die Höchstbeträge angehoben, die Mietstufen neu festgelegt sowie einige Freibetragsregelungen angepasst (siehe Kapitel 3). Tabelle 5 zeigt die simulierten Reformwirkungen. Mit Hilfe der Reform wird die Reichweite des Wohngelds deutlich ausgeweitet. Gemäß Simulationsrechnung ist zu erwarten, dass die Gesamtzahl der Wohngeldempfänger im Jahr 2016 um rund 325.000 steigen wird, das bedeutet eine Erhöhung um rund 60 Prozent. Die Wohngeldausgaben werden sich sogar nahezu verdoppeln. Ohne Reform wäre im Jahr 2016 mit gesamten Wohngeldausgaben in Höhe von 739 Millionen Euro zu rechnen. Durch die Reform steigen die Gesamtausgaben auf knapp 1,5 Milliarden Euro. Die zusätzlichen Wohngeldempfänger teilen sich auf rund 316.000 weitere reine Wohngeldhaushalte und 9.000 zusätzliche Mischhaushalte auf. Wie viel mehr ein einzelner Haushalt infolge der Wohngeldreform erhält, ist unterschiedlich. Für reine Wohngeldhaushalte, die bereits vor der Reform wohngeldberechtigt waren, wird der Wohnkostenzuschuss ab 2016 um durchschnittlich 64 Euro auf 160 Euro im Monat steigen (Tabelle 6). Haushalte mit Kindern erhalten höhere Zuschläge: Reine Wohngeldhaushalte mit Kindern werden künftig durchschnittlich 88 Euro monatlich mehr erhalten, reine wohngeldberechtigte Haushalte ohne Kinder 52 Euro mehr. Für alle reinen Wohngeldhaushalte, die es ab Januar 2016 geben wird, wird der monatliche Wohnkostenzuschuss durchschnittlich 130 Euro pro Monat betragen.

Tabelle 5: Simulation der Reformwirkungen

	Ergebnisse der Simulationsrechnungen
Reine Wohngeldhaushalte	
(Tatsächliche) Wohngeldempfänger	790.428
(Tatsächliche) Wohngeldausgaben	1.308.560.537
Wechsler SGB II	44.409
Wohngeldkosten Wechsler SGB II	117.629.456
Kosten SGB II vorher	111.368.511
KiZ Kosten nachher	20.908.642
KiZ Empfänger	10.758
Wechsler SGB XII	34.617
Wohngeldkosten Wechsler SGB XII	68.356.847
Kosten SGB XII vorher	48.274.536
Hereinwachser	236.875
Wohngeldkosten Hereinwachser	168.010.375
Zusätzliche Empfänger durch Reform	315.902
Reine WG-Haushalte zusätzl. WG-Kosten	698.867.489
Mischhaushalte	
(Tatsächliche) Wohngeldempfänger	75.536
(Tatsächliche) Wohngeldausgaben	147.692.412
Zusätzliche Empfänger durch Reform	9.118
Mischhaushalte zusätzl. WG-Kosten	18.616.832
Anzahl Wohngeldhaushalte gesamt	
	865.964
Gesamte Wohngeldausgaben	
	1.456.252.949
Summe zusätzliche Empfängerzahlen 2016	325.020
Summe zusätzliche Aufkommenswirkung 2016	717.484.321

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell

Neben der Erhöhung der monatlichen Leistungen der bisherigen Wohngeldempfänger wächst durch die Reform auch der Kreis der anspruchsberechtigten Wohngeldempfänger. Bei der Annahme einer konstanten Quote der Inanspruchnahme wachsen durch die Reform knapp 237.000 Haushalte ins Wohngeld herein. Diese Haushalte hätten ohne Reform ein zu hohes anrechenbares Einkommen, um leistungsberechtigt zu sein. Daher charakterisieren sich diese Haushalte durch eher geringe monatliche Wohngeldbeträge (durchschnittlich haben die Hereinwachser ein monatliches Wohngeld von 56 Euro zu erwarten). Darüber hinaus wechseln durch die Erhöhung der (vorrangigen) Wohngeldleistung auch Haushalte vom Grundsicherungs-

system zum Wohngeld. Die Schätzungen der Reformwirkungen zeigen, dass knapp 44.500 ehemalige SGB II-Empfänger ins Wohngeld wechseln. An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Simulation zunächst knapp 73.000 Wechsler aus dem SGB II ergeben hat, darunter vor allem Einpersonenhaushalte. Nach dem Budgetlinienmodell sind so viele Wechsler ohne Kinder aus dem SGB II jedoch unwahrscheinlich. Wie in Kapitel 2 beschrieben, ließ sich die Querverbindung zwischen den beiden Sozialsystemen aber nicht besser abbilden, ohne die Struktur der bisherigen Wohngeldempfänger stark zu verzerren. Daher wurde die Zahl der Wechsler aus dem SGB II von BMAS und BMUB nach Plausibilitätsüberlegungen angepasst. Die Modifikation ergab, dass mit 19.000 SGB II-Wechslern ohne Kinder und einem durchschnittlichen Wohngeldbetrag von monatlich 129 Euro zu rechnen ist (vgl. Tabelle 6). Hinzu kommen etwas mehr als 25.000 Wechsler aus dem SGB II mit Kindern und einem durchschnittlichen Wohngeldbetrag von monatlich 267 Euro. Unter den Wechslern mit Kindern sind laut Simulation knapp 11.000 Haushalte, die durch die Reform in den Kinderzuschlag wechseln werden.

Tabelle 6: Charakteristika der Wohngeldempfänger

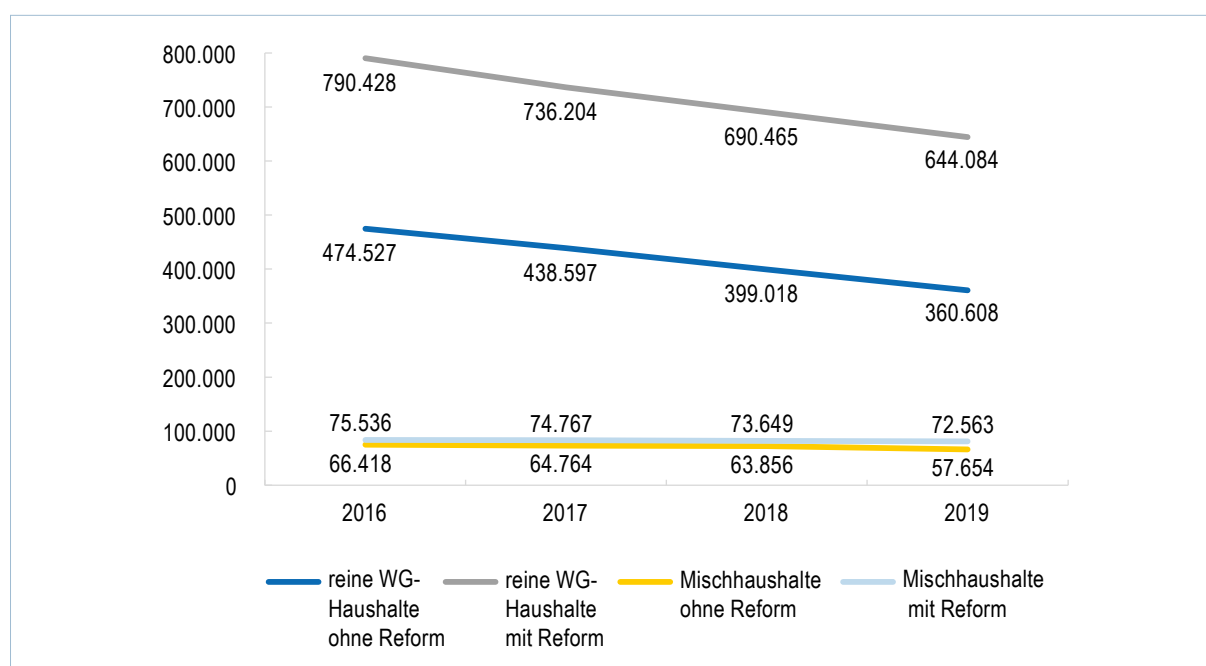
Haushaltsgröße	Bisherige Wohngeldhaushalte	Alle Wohngeldhaushalte	Hereinwachser	Wechsler SGB II	Wechsler SGB XII
1	263.792	455.639	150.551	15.770	25.526
2	55.117	121.489	45.545	13.118	7.708
3	36.257	60.858	10.183	13.034	1.384
4	49.474	76.493	25.209	1.810	–
5	33.266	35.662	2.396	–	–
6	6.621	10.288	2.991	676	–
Gesamt	444.527	760.428	236.875	44.409	34.617
Durchschnittliche monatliche Wohngeldbeträge in Euro					
keine Kinder	304.009	544.139	186.513	19.000	–
Kinder	140.518	216.290	50.363	25.409	–
Durchschnittliche monatliche Wohngeldbeträge in Euro					
1	121	100	50	129	163
2	186	149	74	272	117
3	170	159	66	203	151
4	234	177	47	409	–
5	271	258	73	–	–
6	332	262	83	370	–
Gesamt	160	130	56	208	152
Durchschnittliche monatliche Wohngeldbeträge in Euro					
keine Kinder	124	101	52	129	–
Kinder	239	203	71	267	–

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell

Im Bereich der SGB XII-Wechsler hatte sich bei der Simulation zunächst ein unplausibel hoher durchschnittlicher Wohngeldbetrag bei den Zweipersonenhaushalten ergeben. Daher wurde die Simulation der Wechselwirkungen mit dem SGB XII in einem separaten Modell durchgeführt. Schließlich wurden 34.600 Wechsler aus dem SGB XII geschätzt, die jeweils mit einem durchschnittlichen Wohngeldbetrag von 152 Euro monatlich rechnen können.

Von der Wohngeldreform profitieren besonders Haushalte von Alleinerziehenden. Vor der Reform bezogen etwa 21.200 Alleinerziehende Leistungen nach dem Wohngeldgesetz. Durch die Kombination aus Leistungserhöhung und Neuregelung des Freibetrags für Alleinerziehende wird die Zahl der Haushalte von Alleinerziehenden im Wohngeld um rund 26.500 zunehmen. Darunter sind 11.500 Haushalte die vorher SGB II-Leistungen bezogen haben und knapp 15.000 Hereinwachserhaushalte, die erstmals einen Wohngeldanspruch erhalten. Somit wird sich die Anzahl der Alleinerziehenden-Haushalte im Wohngeld mehr als verdoppeln. Darüber hinaus profitieren auch Haushalte mit Kindern: In den Hereinwachserhaushalten werden rund 100.000 Kinder in Zukunft von Wohngeldleistungen profitieren. Hinzu kommen etwa 32.500 Kinder, die aus dem Rechtskreis des SGB II ins Wohngeld wechseln.

Abbildung 1: Prognostizierte Entwicklung der Wohngeldempfänger

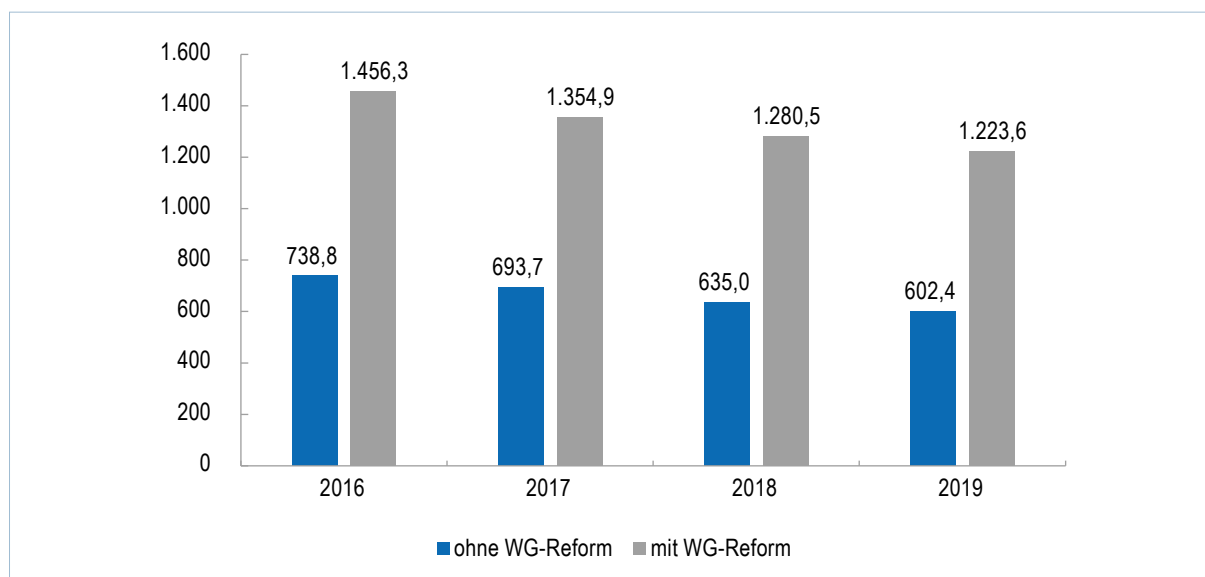


Quelle: IW Köln

Für die mittelfristige Haushaltsplanung wurde auch die Entwicklung des Wohngelds für die Jahre 2017, 2018 und 2019 berechnet. Aufgrund der Annahme der Fortschreibung der Regelsätze um 2 Prozent je Jahr und der positiven Einkommensentwicklung laut Projektion der Bundesregierung ist für die Jahre ein Rückgang der Wohngeldempfänger zu erwarten. Die simulierte Entwicklung der Wohngeldempfänger mit und ohne Wohngeldreform ist in Abbildung 1 dargestellt. In 2017 wird die Zahl der gesamten Wohngeldempfänger um rund 50.000 abnehmen. Bis zum Jahr 2019 wachsen bei der prognostizierten Einkommensentwicklung von 3 Prozent pro Jahr rund 150.000 Haushalte wieder aus dem Wohngeld heraus. Der damit einhergehende Rückgang in den Ausgaben ist in Abbildung 2 dokumentiert. Gemäß der Simulationsprognose ist mit einem Rückgang der Wohngeldausgaben pro Jahr von rund 6 Prozent zu rechnen.

Nach Bekanntwerden der Reformelemente hat auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die zu erwartenden Effekte der Wohngeldreform simuliert.³ Die IAB-Simulationen ergeben reformbedingte Mehrausgaben beim Wohngeld im Jahr 2016 in Höhe von 773 Millionen Euro. Die Ausgaben liegen damit etwas höher als die zu erwartenden Ausgaben gemäß IW-Mikrosimulationsmodell. Die höheren Ausgaben gehen auf deutlich mehr simulierte Hereinwachser zurück (442.000), die erwarteten Wechsler aus dem SGB II und SGB XII liegen jedoch deutlich geringer. Die Zahl der simulierten zusätzlichen Kinderzuschlagsempfänger erscheint mit 47.000 recht hoch. Grundsätzlich ist die Güte der Simulationsergebnisse für diese Fragestellung schwer einzuschätzen, da zwar die zu erwartenden Reformeffekte dokumentiert werden, nicht aber zu welchen Ausgaben und Empfängerzahlen die Simulationen im Status Quo führen. Die Schwierigkeit, die Wohngeldempfängerstruktur im Mikrosimulationsmodell auf Basis der verfügbaren Mikrodaten adäquat abzubilden, ist in Kapitel 2 ausführlich beschrieben.

Abbildung 2: Entwicklung der Wohngeldausgaben (in Mio. Euro)



Quelle: IW Köln

³ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2015, Effekte der Wohngeldreform 2016 auf Grundsicherungsbezieher, Aktuelle Berichte 11/2015, Nürnberg

5 Fazit und Ausblick auf die Jahre 2017 bis 2019

Die Reform des Wohngelds zum 1. Januar 2016 stellt die über die Jahre verringerte Leistungsfähigkeit des Wohngeldes wieder her und trägt den Miet- und Preisentwicklungen der letzten Jahre Rechnung. Durch die Reform ist es gelungen, ein sehr effizientes subjektbezogenes Förderinstrument der sozialen Wohnungspolitik wieder deutlich zu stärken. Die Berücksichtigung der Heizkosten innerhalb der Wohngeldformel stellt eine gute Alternative zur Heizkostenpauschale dar, da hierdurch auch die Einkommensverhältnisse über die Höhe des Zuschusses mitbestimmen und keine Richtwerte nach Haushaltsgröße herangezogen werden müssen.

Für die Zukunft wäre es wünschenswert wenn das Wohngeld gegenüber den Grundsicherungsleistungen noch deutlicher gestärkt wird, weil es bessere Anreize setzt und weniger Kontrollaufwand als etwa die KdU-Regelungen im Rahmen der Grundsicherung verursacht. Durch eine Stärkung des Wohngeldes als vorrangige Leistung wäre es möglich, zukünftig noch mehr Aufstocker und Rentner als bislang in das Wohngeldsystem zu integrieren. Ziel muss es sein, all diejenigen Haushalte mit Wohngeld zu unterstützen, die über ein Einkommen verfügen, welches den Grundsicherungsbedarf ohne Wohnkosten abdeckt. Bei Haushalten mit Kindern besteht darüber hinaus die Möglichkeit, die Bedarfe der Kinder mit Hilfe des Kinderzuschlags (KiZ) stärker zu berücksichtigen.

Bei allen Reformbemühungen sollte zukünftig stärker darauf geachtet werden, die Abgrenzung zwischen dem Wohngeld und alternativen Transferleistungen einfacher zu gestalten, beispielsweise indem für die Antragsteller die Zuständigkeiten klarer geregelt und die zwischen den Behörden parallel laufenden und sich wiederholenden Prüfungsverfahren vermieden werden. Möglichkeiten zur Vereinfachung bestehen unter anderem bei der Vielzahl der nebeneinander bestehenden Einkommensbegriffe, die eine transparente Feststellung der Leistungsansprüche in den verschiedenen Transfersystemen (Wohngeld, Kinderzuschlag, Grundsicherung etc.) erschweren.

Um das Wohngeld dauerhaft zu sichern ist es zwingend notwendig, dass das Wohngeld regelmäßig angepasst wird. Dieser Pflicht ist der Gesetzgeber in der Vergangenheit durch die Novellen der Jahre 1990, 2002, 2009 und jetzt 2016 nachgekommen. Da das Wohngeld jedoch jedes Jahr an Reichweite und Zielgenauigkeit verliert, sollte in Zukunft der Turnus kürzer als bisher sein und am besten fest im Gesetz verankert werden. Alternativ zur gängigen Praxis, könnte eine Indexierung der Tabellenwerte und Höchstbeträge als auch eine feste zeitliche Regelung bei der Neufestlegung der Mietenstufen installiert werden. Diese ist besonders deswegen wichtig, da ansonsten jedes Jahr durch die jährliche Anhebung der Regelbedarfe in SGB II und XII (seit 2011 im Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz fest geregelt) Wohngeldempfänger in die Grundsicherung zurückfallen. Konkret sollte der Parameter b in der Wohngeldformel regelmäßig anhand des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes (VPI) abdiskontiert werden.⁴ Die Diskontierung des Parameters c und die Anhebung der Höchstbeträge sollte anhand eines Indexes vom Statistischen Bundesamt erfolgen, der die Entwicklung der Nettokaltmieten, Nebenkosten als auch der Heizkosten abbildet. Die im neuen Wohngeldgesetz alle zwei Jahre bestehende Berichts- und Überprüfungspflicht der Leistungsbausteine und des möglichen Anpassungsbedarfs nach § 39 WoGG ist hierbei ein Schritt in die richtige Richtung.

⁴ Siehe BMUB/BBSR (Hrsg.), 2015, Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, Bearbeitet von Clamor, Tim / Henger, Ralph / Niehues, Judith / Voigtländer, Michael, Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit / Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Berlin / Bonn, Kapitel 8.2