



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

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation Nr. 13/2020

Evaluierung der Wohngeldreform 2016

Das Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt.

ISSN 1868-0097

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat II 12 – Wohnen und Gesellschaft
Nina Oettgen
nina.oettgen@bbr.bund.de
Ernst Degener
ernst.degener@bbr.bund.de

Auftragnehmer

empirica ag, Berlin
Dr. Reiner Braun, Lorenz Thomschke, Lukas Fuchs, Julia Kemper und Prof. Dr. Harald Simons

Stand

Oktober 2020

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Evaluierung der Wohngeldreform 2016. BBSR-Online-Publikation 13/2020, Bonn, Dezember 2020.



Liebe Leserinnen und Leser,

im Januar dieses Jahres trat die Wohngeldreform 2020 in Kraft. Die Reform sorgt neben einer Erhöhung des Wohngeldes auch dafür, dass mehr Menschen als bisher davon profitieren. Gezahlt wird das Wohngeld als Mietzuschuss oder Lastenzuschuss für Eigentümerinnen und Eigentümer. Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie hilft die staatliche Wohnkostenunterstützung zudem Haushalten, die angesichts der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie vor finanziellen Problemen stehen. Die Höhe des Wohngeldes orientiert sich an Haushaltsgröße, Einkommen sowie Miete bzw. Belastung bei Wohneigentum. Ferner wird die Situation auf den regionalen Wohnungsmärkten über die Mietenstufen berücksichtigt.

Forschungsarbeiten im Auftrag des BBSR hatten die aktuelle Reform vorbereitet. Besonders wichtig waren dabei die Zwischenergebnisse und Empfehlungen der vorliegenden Evaluationsstudie der Wohngeldreform 2016.

Die Studie zeigt deutlich, wie das Wohngeld nach der vorangegangenen Reform an Schlagkraft verloren hatte, weil es bis dato nicht regelmäßig an die Entwicklung der Mieten, der Lebenshaltungskosten und der Einkommen angepasst worden war. Mit der Dynamisierung des Wohngeldes griff die Bundesregierung eine zentrale Empfehlung der Evaluierung auf. Ab 1. Januar 2022 wird das Wohngeld alle zwei Jahre an die Mieten- und Einkommensentwicklung angepasst. Das macht das Wohngeld dauerhaft leistungsfähiger. Dazu trägt auch die Einführung einer neuen Mietenstufe bei – eine weitere Empfehlung der Studie. Haushalte in Gemeinden mit besonders hohen Mieten können jetzt höhere Wohnkosten geltend machen.

Die Studie ist über die aktuelle Reform hinaus wertvoll: Das Studiendesign setzt Maßstäbe, um künftig die Wirkungen der Wohngeldreform 2020 zu untersuchen.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in black ink that reads "Markus Eltges". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Dr. Markus Eltges

Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhalt

Glossar	6
Kurzfassung	8
1. Kurzer Überblick über das Wohngeldsystem	10
2. Bestandteile der Wohngeldreform 2016	14
2.1 Veränderte Wohngeldformel	14
2.2 Anpassung Höchstbeträge – vor allem in teuren Regionen	14
2.3 Aktualisierte Zuordnung zu den Mietenstufen	15
2.4 Sonstige Änderungen – vor allem Familien und geringverdienende sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte	15
2.5 Erwartete Auswirkungen	18
3. Die Entwicklung des Wohngeldes seit 2009	20
3.1 Allgemeine wirtschaftliche Entwicklung	20
3.2 Empfängerzahlen und Ausgaben	21
3.2.1 Wohngeld	21
3.2.2 Wechselwirkung zwischen den Transfersystemen	24
3.3 Struktur der Wohngeldempfänger	27
3.3.1 Haushaltsgrößen	27
3.3.2 Soziale Struktur	29
3.3.3 Einkommen, Wohnkosten und Wohngeldansprüche	32
3.3.4 Mietenstufen	36
3.4 Besonderheiten Lastenzuschuss – vor allem erwerbstätige Familien	39
3.5 Kinderwohngeldhaushalte	41
3.6 Heimbewohner	42
3.7 Mietbelastung und Zuschussquoten der Wohngeldhaushalte 2016	44
4. Wirkungsanalyse der Wohngeldreform 2016	48
4.1 Gesamteffekte	51
4.2 Wirkung der Reformkomponenten und hypothetisches Szenario ohne Wohngeldreform	57
4.2.1 Bisherige Wohngeldhaushalte	58
4.2.2 Wechsler/Hereinwachser	60
4.2.3 Hypothetisches Szenario ohne Wohngeldreform 2016: Gesamtwirtschaftliche Effekte und Gesetzesänderung in der Grundsicherung	62
4.3 Haushaltsstruktur	63
4.4 Vergleich zu früheren Mikrosimulationen	66
4.5 Zusammenfassung der Reformeffekte	67

5. Regionale Aspekte der Wohngeldsystematik	69
5.1 Regionale Disparitäten bei Einkommen, Miete und Wohngeld	69
5.2 Anpassung der Mietstufen und Höchstbeträge im Zuge der Wohngeldreform 2016	71
5.3 Mietbelastung in regionaler Differenzierung	75
5.4 Auswirkungen der Neuordnung von Gemeinden und Kreisen zu Mietstufen auf Wohngeld und Mietbelastung	80
5.4.1 Auswirkung der veränderten Mietstufen auf Wohngeld und Belastung	80
5.4.2 Auswirkungen der veränderten Mietstufen und Höchstbeträge auf die Überschreiterquoten	83
5.4.3 Exkurs: Ursachen für unterschiedliche Überschreiterquoten zwischen den Mietstufen	85
5.5 Exkurs: Datenquellen zu Mietstufen und Höchstbeträgen	88
6. Einordnung und Ausblick	91
Anhang	96
1. Zusammenhänge in der Wohngeldformel	96
2. Wohngeldbehördenbefragung	97
3. Fragebogen	110

Glossar

Aufstocker	Aufstocker sind Personen, deren Einkommen (nach SGB II) unter der Bedarfsgrenze des SGB II liegt und daher bis zu dieser Grenze „aufgestockt“ wird.
Bisherige Wohngeldhaushalte	Haushalte, die schon vor der Wohngeldreform Wohngeld bezogen haben und auch nach der Wohngeldreform weiterhin Wohngeld beziehen
Einkommen	Als Einkommen wird hier weder das Brutto- noch das Nettoeinkommen, sondern stets das wohngeldrechtliche Einkommen nach §§ 13 bis 18 WoGG verwendet, das als Summe der Jahreseinkommen der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder definiert ist. Das mtl. Gesamteinkommen beträgt ein Zwölftel des Jahreseinkommens (brutto) der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder abzüglich von Frei- und Abzugsbeträgen. Vom Bruttoeinkommen sind jeweils 10 % abzuziehen für gezahlte Einkommensteuer, Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung und Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. Gegebenenfalls ist das Einkommen um weitere Freibeträge für Schwerbehinderte, Opfer nationalsozialistischer Verfolgung, Alleinerziehende oder erwerbstätige Kinder im Haushalt sowie um Abzugsbeträge für Unterhaltsleistungen zu verringern.
Hereinwachser/Herauswachser	Haushalte ohne Wohngeldanspruch, die aufgrund gestiegener Mieten bzw. veränderter Wohngeldformel zukünftig Anspruch auf Wohngeld haben, werden als Hereinwachser bezeichnet. Zu den Hereinwachsern gehören auch Haushalte, die bisher ein zu hohes Einkommen hatten. Umgekehrt werden Haushalte mit bisherigem Wohngeldanspruch, die wegen gestiegener Einkommen keinen Anspruch mehr haben, Herauswachser genannt.
Kinderwohngeld	Unverheiratete Kinder unter 25 Jahren, die im Haushalt eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach dem SGB II wohnen und über eigenes Einkommen (zum Beispiel Kindergeld, Unterhalt, Erwerbseinkommen) verfügen, gehören nicht zur Bedarfsgemeinschaft und können stattdessen Wohngeld beziehen (vgl. § 12a Satz 2 Nr. 2 SGB II). Ab April 2011 entfiel die Pflicht, Wohngeld zu beantragen, wenn nicht mit Wohngeld die Hilfebedürftigkeit für alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens drei Monaten beseitigt wird.
Kinderzuschlag	Der Kinderzuschlag ist eine Leistung, die den Bezug von SGB II verhindern soll. Eltern die mit eigenem Einkommen ihren eigenen Bedarf (nach SGB II) decken können, nicht aber den ihrer Kinder, können einen Kinderzuschlag erhalten. Der Kinderzuschlag wird i. d. R. gezahlt, wenn dadurch die Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II vermieden werden kann. Kann mit dieser Leistung nicht der Bedarf der Familie gedeckt werden, so kann in den betreffenden Fällen der Kinderzuschlag über den sogenannten erweiterten Zugang in Betracht

	<p>kommen. Bei der Prüfung der Hilfebedürftigkeit wird auch ein etwaiger Wohngeldanspruch berücksichtigt. Kinderzuschlag und Wohngeld können daher zeitgleich bezogen werden.</p>
Miete	<p>Als Grundlage zur Ermittlung des Wohngeldanspruchs dient die Bruttokaltmiete. Diese umfasst nach § 9 WoGG die vereinbarte Nettokaltmiete inklusive kalter Nebenkosten. Heiz- und Warmwasserkosten können im Rahmen des Wohngeldes folglich nicht angerechnet werden. Die zu berücksichtigende Miete ist begrenzt durch den gesetzlich festgelegten Höchstbetrag für Miete und Belastung (in Abhängigkeit der Haushaltsgröße und Mietenstufe).</p>
Mischhaushalte	<p>Haushalte, in denen Wohngeldempfänger mit Personen ohne Wohngeldberechtigung zusammenleben. Die zu berücksichtigende Miete/Belastung wird bei Mischhaushalten anteilig berechnet. Zur Berechnung des Wohngeldes wird demnach nur der Teil der Miete verwendet, der (anteilig) auf die wohngeldberechtigte Person anzurechnen ist.</p>
Transferentzugsrate	<p>Als Transferentzugsrate bezeichnet man den Prozentsatz, der einer Person von der Sozialleistung abgezogen wird, wenn sie zusätzliches Einkommen verdient. Eine Transferentzugsrate beim Wohngeld von 40 Prozent bedeutet, dass das Wohngeld bei 1 Euro zusätzlichem Gesamteinkommen um 40 Cent reduziert wird.</p>
Überschreiterhaushalte	<p>Haushalte, deren tatsächliche Miete oder Belastung den gesetzlich festgelegten Höchstbetrag überschreitet.</p>
Wechslerhaushalte	<p>Haushalte, die von anderen Transferleistungen (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 WoGG; u. a. Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zum Lebensunterhalt – Zweites bzw. Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB II, SGB XII)) in das Wohngeld hineinwechseln oder aus dem Wohngeld herauswechseln, werden Wechslerhaushalte genannt. Gründe für den Wechsel in oder aus einer anderen Transferleistung können ein verändertes Einkommen oder eine vom Gesetzgeber vorgenommene Anpassung der Regelsätze nach dem SGB II und SGB XII sein.</p>
Zuschussquote	<p>Die Zuschussquote ist das Verhältnis aus durchschnittlichem Wohngeldanspruch und den durchschnittlichen tatsächlichen Wohnkosten.</p>

Kurzfassung

Wohngeld unterstützt einkommensschwache Haushalte bei der Finanzierung von angemessenem und familien-gerechtem Wohnraum. Es wird geleistet, damit einkommensschwächere Haushalte mit Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus ihre Wohnkosten tragen können. Sowohl Mieterhaushalte (Mietzuschuss) als auch selbstnutzende Eigentümer (Lastenzuschuss) können Wohngeld beantragen. Wohngeld wird als Zuschuss ge-zahlt, d. h. die Haushalte müssen weiterhin einen Teil der Wohnkosten aus eigenem Einkommen tragen. Ziel des Zuschusses ist es, die Wohnkostenbelastung der geringverdienenden Haushalte zu senken.

Nominal steigende Einkommen führen im Wohngeld dazu, dass die durchschnittliche Höhe des Wohngeldes im Zeitverlauf sinkt und bei einem Teil der bislang wohngeldberechtigten Haushalte kein Anspruch auf Wohngeld mehr besteht. Diese Haushalte „wachsen“ aus dem Wohngeldsystem heraus. Nominal steigende Mieten bewirken, dass ein Teil der Haushalte seinen existenzsichernden Bedarf gemäß den Bestimmungen der Grundsicherung mit dem Wohngeld nicht mehr decken kann, die entsprechenden Haushalte wechseln in das Leistungssystem der Grund-sicherung. Diese Dynamik wird dadurch verstärkt, dass die SGB-Regelsätze jährlich angehoben werden. Aus die-sen Gründen geht die Zahl der Wohngeldhaushalte im Zeitverlauf nach einer Wohngeldreform zurück und steigt erst mit einer erneuten Anhebung des Leistungsniveaus des Wohngeldes wieder an.¹ So waren auch seit dem Jahr 2010 ein kontinuierlicher Rückgang der Wohngeldhaushalte sowie sinkende Wohngeldansprüche festzustel-len. Vor diesem Hintergrund bestand im Jahr 2015 Bedarf für eine Wohngeldreform, um einen weiteren Rückgang der Reichweite des Wohngeldes zu verhindern.

Zentrale Elemente der Wohngeldreform zum 1. Januar 2016 waren die generelle Anhebung des Leistungsniveaus mittels entsprechender Anpassungen der Wohngeldformel, die Anhebung der Höchstbeträge für Miete oder Be-lastung sowie weitere Verbesserungen bei den Freibeträgen, Abzugsbeträgen und Pauschbeträgen. Das Mieten-konzept des Wohngeldes ist die Bruttokaltmiete, jedoch wurden gestiegene Kosten für Heizung und Warmwasser implizit durch eine stärkere Anhebung des allgemeinen Leistungsniveaus berücksichtigt. Zudem wurden die Mietenstufen neu festgelegt.

Die quantitative Wirkung der Wohngeldreform 2016 wurde in der Studie auf Grundlage von Ergebnissen eines Mikrosimulationsmodells bewertet. Der Mikrosimulation zufolge hätten ohne die Wohngeldreform im Jahr 2016 ca. 384.000 Haushalte Wohngeld erhalten. Tatsächlich erhielten nach der Wohngeldreform Ende 2016 rund 631.000 Haushalte Wohngeld. Durch die Wohngeldreform 2016 sind somit den Mikrosimulationen zufolge ca. 247.000 Haushalte in das Wohngeld hineingewachsen oder gewechselt. Das durchschnittliche monatliche Wohngeld der bisherigen Wohngeldhaushalte ist von 117 € ohne Reform auf 181 € um 64 € gestiegen und die Wohngeldaus-gaben haben sich auf 1.147 Mio. Euro im Jahr 2016 verdoppelt. Die Wohnkostenbelastung nach Wohngeld ist für Mieter um ca. 5 Prozentpunkte gesunken. Die Wohngeldreform 2016 hat somit einen wichtigen Beitrag geleistet, dass Wohngeld auch weiterhin seinen gesetzlichen Auftrag zur wirtschaftlichen Sicherung von angemessenem und familiengerechtem Wohnraum erfüllt.

Ein weiterer Baustein der Studie war die Analyse regionaler Aspekte des Wohngeldsystems. Hierbei wurde ge-prüft, ob die mietenstufenspezifische Anhebung der Höchstbeträge zweckmäßig war und welche Auswirkungen

¹ Dieses Muster wird mit der erstmals 2022 zur Anwendung kommenden Dynamisierung des Wohngeldes erheblich abgeschwächt, da in Zukunft das Lei-stungsniveau des Wohngeldes alle 2 Jahre an die allgemeine Entwicklung der Verbraucherpreise und an die Entwicklung des allgemeinen Mietenniveaus angepasst wird.

diese auf das durchschnittliche Wohngeld und die durchschnittliche Mietbelastung hatte. Im Ergebnis kann das Wohngeld regionale Unterschiede bei der Wohnsituation und der Wohnkostenbelastung wirksam verringern. Durch die Anpassung der Höchstbeträge ist der Anteil der Wohngeldhaushalte, deren Miete oder Belastung über den berücksichtigungsfähigen Höchstbeträgen liegt, in allen Mietenstufen zurückgegangen.

Im Rahmen der Studie wurde zudem eine Befragung der Wohngeldbehörden durchgeführt. Auf diese Weise wurden Erkenntnisse gewonnen, über die keine oder kaum Angaben aus der amtlichen Statistik vorliegen. So entstand ein Abbild von Einschätzungen aus der Praxis im Vollzug des Wohngeldgesetzes, anhand dessen sich wichtige Hintergründe des Bezugs von Wohngeld anschaulich nachvollziehen lassen. Thematische Schwerpunkte waren dabei in erster Linie die Hintergründe von Bewilligung, Ablehnung und Nichtinanspruchnahme von Wohngeld sowie die Bewertung der Wohngeldreform 2016 seitens der Wohngeldbehörden.

Mit der inzwischen in Kraft getretenen Wohngeldreform 2020 werden zentrale Anregungen aus dieser Studie – z. B. die regelmäßige Anpassung der Höchstbeträge und der Wohngeldparameter sowie die Einführung einer weiteren Mietenstufe - bereits umgesetzt. Vor allem von der Dynamisierung des Wohngeldes ist zu erwarten, dass der bisherige „zyklische“ Rückgang der Empfängerzahlen zwischen den Wohngeldreformen in dem bisherigen Ausmaß künftig nicht mehr stattfinden wird.

Weiterer Forschungsbedarf besteht im Hinblick auf mögliche Erweiterungen der Datengrundlagen zur Festlegung der Mietenstufen und der Höchstbeträge für Miete und Belastung im Wohngeldsystem. Die Wohngeldstatistik ist derzeit die einzige flächendeckend verfügbare amtliche und gemeindescharfe Datengrundlage, auf deren Basis die Festlegung der Mietenstufen möglich ist. Unklar ist jedoch, inwieweit die aktuelle Marktlage damit hinreichend berücksichtigt wird.

1. Kurzer Überblick über das Wohngeldsystem

Wohngeld unterstützt einkommensschwache Haushalte bei der Finanzierung von angemessenem und familien-gerechtem Wohnraum. Es wird geleistet, damit einkommensschwächere Haushalte mit Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus ihre Wohnkosten tragen können. Sowohl Mieterhaushalte (Mietzuschuss) als auch selbstnutzende Eigentümer (Lastenzuschuss) können Wohngeld beantragen. Wohngeld wird als Zuschuss ge-zahlt, d. h., die Haushalte müssen weiterhin einen Teil der Wohnkosten aus eigenem Einkommen/Rente tragen.

Eine Anmerkung zu Begrifflichkeiten

Hin und wieder werden im Zusammenhang mit dem Wohngeld sogenannte Einkommensgrenzen angeführt (z. B. unter www.wohngeld.org). Das WoGG enthält jedoch keinerlei explizite Einkommensgrenzen. Ein-kommensgrenzen für den Anspruch auf Wohngeld ergeben sich lediglich implizit durch die Wohngeldformel und eine rechtliche Bestimmung, derzufolge Wohngeld lediglich ab einem Anspruch von mindestens 10 € ausgezahlt wird („Wohngelduntergrenze“). Durch die Wohngeldformel wird sichergestellt, dass – je nach Mietenstufe und Haushaltszusammensetzung – der Wohngeldanspruch ab einem bestimmten Einkommen unter die Grenze von 10 € fällt und der Anspruch damit entfällt. Explizite Einkommensgrenzen werden vom Gesetzgeber hingegen nicht definiert. Wir werden im Folgenden den Begriff Einkommensgrenzen daher auch nicht verwenden. Sofern nicht anders angegeben, werden wir als Einkommen im Folgenden stets das wohngeldrechtliche Einkommen nach §§ 13 bis 18 WoGG verwenden, das näher im Glossar definiert ist.

Vergleichbar mit dem Wohngeldgesetz (WoGG) wird auch im SGB II und SGB XII (Grundsicherung für Arbeitsuchende, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) keine explizite Einkommensgrenze als Anspruchsvoraussetzung angegeben. Die Höhe des Anspruchs errechnet sich aus den sechs Regelbedarfsstufen nach Anlage 1 SGB XII, zuzüglich etwaiger Mehrbedarfe, abzüglich des zu berücksichtigenden Einkommens (lt. SGB II/XII). Die maßgebliche Regelbedarfsstufe des Leistungsempfängers hängt u. a. von der Zusammensetzung des Haushalts und dem Alter ab.

Auch der Begriff Tabellenwert bedarf einer Erläuterung. Das Wohngeld errechnet sich über die jeweils gel-tende Wohngeldformel – mit unterschiedlichen Parametern je nach Haushaltsgröße. Zudem fließen die haushaltsspezifischen Größen Einkommen und Miete in die Formel ein, wobei die berücksichtigungsfähige Miete je nach Haushaltsgröße und Region einer Obergrenze unterliegt. Die sogenannten Tabellenwerte sind demnach lediglich die Auflistung aller möglichen haushaltsspezifischen Wohngeldleistungen. Tabellenwerte und haushaltsspezifische Wohngeldleistung sind somit als Synonym zu verstehen.

Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens (§1 WoGG). Es trägt zu einer erheblichen Senkung der Wohnkostenbelastung für die anspruchsberechtigten Haushalte bei. Zudem bestehen mit dem Wohngeld für Erwerbstätigenhaushalte – verglichen mit dem System der Grundsicherung – vergleichsweise starke Arbeitsanreize: Bei einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit und einem entsprechen-den Einkommensanstieg wird zusätzliches Einkommen nur zu etwa der Hälfte auf das Wohngeld angerechnet.

Berechnung des Wohngeldes

Wohngeld lässt Haushalten Wahlfreiheit bezüglich der Wohnung, es differenziert nach der wirtschaftlichen Lage der Haushalte und berücksichtigt regional unterschiedliche Mietpreinsniveaus. Das Wohngeld gilt daher als treffsichere und effiziente Sozialleistung.

Die Höhe des Wohngeldes bemisst sich nach folgenden Kriterien:

- Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder,
- die zu berücksichtigende Miete oder Belastung und
- das Einkommen der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder.²

Basierend auf den drei Kriterien wird die Höhe des Wohngeldes (in Euro) für jeden Haushalt individuell mittels der sogenannten Wohngeldformel berechnet:

$$\text{Wohngeld (Euro)} = W = F \times (M - (a + b \times M + c \times Y) \times Y)$$

Dabei bezeichnet M die zu berücksichtigende Miete oder Belastung (v.a. Kapitalsdienst und Bewirtschaftung), Y das monatliche Einkommen sowie a, b und c Parameter in Abhängigkeit der zu berücksichtigenden Haushaltsgröße.³ Mit dem Faktor F, der mit der Wohngeldreform 2016 auf 1,15 angehoben wurde (zuvor 1,08) werden die Tabellenwerte pauschal um 15 % erhöht.⁴

Die in der Wohngeldberechnung zu berücksichtigende monatliche Miete M unterliegt einer Obergrenze, so dass die tatsächliche Miete (bruttokalt) nur bis zu einem bestimmten Höchstbetrag berücksichtigt werden kann. Der Höchstbetrag bemisst sich nach dem Wohnort des beantragenden Haushaltes (Zuordnung zu sechs Mietenstufen) und der Haushaltsgröße. Die Höchstbeträge wurden im Rahmen der Wohngeldreform 2016 angehoben (vgl. Kapitel 5).

Zusammenhänge zwischen Wohngeld und Wohngeldformel

Zur Verdeutlichung möglicher politischer Stellschrauben im Rahmen Wohngeldformel kann vom Wohngeldfaktor F abstrahiert werden. Die Wohngeldformel vereinfacht sich dann zu

$$\text{Wohngeld} = W = M - Y \times a - Y \times b \times M - c \times Y^2$$

und somit besteht

- ein positiver Zusammenhang zwischen Wohngeld und Miete,
- ein negativer Zusammenhang zwischen Wohngeld und Einkommen,
- ein jeweils negativer Zusammenhang zwischen Wohngeld und den Parametern a, b, und c
- ein jeweils positiver Zusammenhang zwischen Wohnkostenbelastung und Miete M bzw. Einkommen Y.

² Vgl. § 4 WoGG.

³ Zum Mieten- und Einkommensbegriff siehe Definition im Glossar.

⁴ Vgl. § 19 Abs. 1 WoGG.

Steigt also beispielsweise das Einkommen eines Wohngeldhaushaltes, so würde sich das Wohngeld verringern und die Wohnkostenbelastung steigen. Durch eine Verringerung der Parameter a, b und/oder c kann dieser Entwicklung dann allerdings wieder ausgleichend begegnet werden. Auch können die Höchstbeträge angehoben werden, um eine höhere Miete in der Wohngeldberechnung zu berücksichtigen, die zu einem höheren Wohngeld führt.

Ein minimales Rechenbeispiel

Für ein Ehepaar mit 2 Kindern, einem Einkommen von insgesamt 1700 €, einer monatlichen Miete von 700 € (bruttokalt) und einem örtlichen Mietenniveau der Stufe IV (aktueller Höchstbetrag: 730 €) ergibt sich der Wohngeldanspruch aus den Parametern:

- 4 zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder,
- 1700 € zu berücksichtigendes Einkommen und
- 700 € zu berücksichtigende Miete.

Das monatliche Wohngeld beträgt in diesem Fall 177 €:

$$\text{Wohngeld} = 1,15 \cdot (700 - (a + b \times 700 + c \times 1700) \times 1700) = 177$$

Die Parameter $a = 0,01$, $b = 0,00034$ und $c = 0,000043$ sind dabei in Abhängigkeit von der Anzahl der Haushaltsmitglieder vorgegeben.

In den Jahren 2009 und 2016 wurde das Leistungsniveau des Wohngeldes erhöht. Dabei wurden insbesondere die haushaltsspezifischen Parameter a und b der Wohngeldformel herabgesetzt, damit konjunkturell bedingte Einkommenszuwächse in einem geringeren Maß durch ein niedrigeres Wohngeld kompensiert werden. Auch die Höchstbeträge für Miete und Belastung wurden erhöht, damit sollte insbesondere gestiegenen Mieten Rechnung getragen werden.

Wohngeld und Grundsicherung

Haushalte, die ihren existenzsichernden Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen decken können, können Leistungen im Rahmen der Grundsicherung beantragen. Diese werden in Form des Arbeitslosengeldes II (SGB II, auch bekannt als „Hartz IV“) oder als Sozialhilfe in Form der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bzw. als Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) gewährt. In Ergänzung zum individuellen Regelsatz werden dabei auch die angemessenen „Kosten der Unterkunft und Heizung“ (KdU) übernommen, wobei die Angemessenheitsgrenzen von den jeweiligen Kommunen i. d. R. auf Basis eines schlüssigen Konzeptes festgelegt werden. Anders als beim Wohngeld (Bruttokaltmietenkonzept) werden im Rahmen der Grundsicherung die Wohnkosten inklusive Heiz- und Warmwasserkosten somit in aller Regel vollständig übernommen (Bruttowarmmietenkonzept).

Wohngeld ist für Haushalte knapp oberhalb der Grundsicherung konzipiert und für Niedrigeinkommensbezieherinnen und -bezieher bestimmt, die ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen, nicht aber die Kosten des

Wohnens bewältigen können. Wohngeld und Leistungen der Grundsicherung können nicht gleichzeitig bezogen werden. Personen, die einen Anspruch auf SGB II/SGB XII-Leistungen haben, können jedoch unter bestimmten Voraussetzungen darauf verzichten und stattdessen Wohngeld beantragen. Das Wahlrecht entfällt, wenn der Bedarf mit eigenem Einkommen und Wohngeld gedeckt ist. In diesen Fällen ist Wohngeld vorrangig. Die Grenze zwischen dem Wohngeld und der Grundsicherung ist fließend. So werden die Regelbedarfe der Grundsicherung beispielsweise jährlich angepasst und auch die angemessenen Kosten der Unterkunft werden regelmäßig justiert. Das Wohngeld enthielt dagegen bis vor kurzem keine automatische Anpassung, diese wurde im Rahmen der Wohngeldreform 2020 durch die sogenannte Dynamisierung des Wohngeldes eingeführt. Für eine gewisse Anzahl Wohngeldhaushalte führte daher in der Vergangenheit bereits die geringe Anpassung der Regelsätze bzw. der angemessenen KdU zu einem Wechsel in die Grundsicherung. Mit der Wohngeldreform 2020 werden diese Wechselwirkungen durch die Dynamisierung in Zukunft abgeschwächt.⁵

5 Mit der Dynamisierung wird das Leistungsniveau des Wohngeldes alle 2 Jahre, erstmals in 2022, an die Entwicklung der Verbraucherpreise und an die Entwicklung des allgemeinen Mietenniveaus angepasst.

2. Bestandteile der Wohngeldreform 2016

Vor der Wohngeldreform 2016 wurde das Wohngeld zuletzt im Jahr 2009 reformiert. Zwischen diesen beiden Reformen blieben sowohl die Wohngeldformel wie auch die Höchstbeträge und die Mietenstufen unverändert. Aufgrund steigender Mieten und Einkommen bei gleichzeitig unveränderten Wohngeldparametern sinken die Anzahl Anspruchsberechtigter sowie die durchschnittlichen Ansprüche nach jeder Reform schon bald wieder. So auch nach der Wohngeldreform 2009. Die Wohngeldreform aus dem Jahre 2016 sollte daher dem Trend der sinkenden Anzahl von Wohngeldhaushalten und der sinkenden Wohngeldansprüche seit der Reform aus dem Jahre 2009 entgegenwirken. Zentrale Ziele waren eine Ausweitung des Berechtigtenkreises sowie eine Entlastung der (zusätzlich) begünstigten Haushalte bei den Wohnkosten. Seit dem 1. Januar 2016 gilt daher eine veränderte Wohngeldformel. Gestiegene Kosten für Heizung und Warmwasser wurden dabei implizit berücksichtigt. Dafür wurden laut Gesetzentwurf der Bundesregierung „die Tabellenwerte des Wohngeldes entsprechend so erhöht, dass das Wohngeld in den Tabellenwerten einen Großteil des Anstiegs der Bruttowarmmiete seit der Reform 2009 berücksichtigt“.⁶ Außerdem wurden die Höchstbeträge für Miete bzw. Belastung angehoben.

2.1 Veränderte Wohngeldformel

Die Wohngeldformel wurde über zwei Stellschrauben angepasst. Zunächst wurde der Wohngeldformelfaktor F von bisher 1,08 auf 1,15 erhöht:

$$\text{Wohngeld} = 1,15 \times (M - (a + b \times M + c \times Y) \times Y)$$

Allein dadurch werden die Leistungen für jeden Haushalt im Wohngeldsystem um 6 % ($1,15/1,08=1,06$) erhöht. Zudem wurden die Tabellenwerte über eine Veränderung der Parameter a, b, und c angepasst. Durch die Parameter wird festgelegt, wie stark das Einkommen die Höhe des Wohngeldes beeinflusst. Höhere Parameter haben zur Folge, dass das Einkommen einen größeren Einfluss hat. Sind die Parameter niedrig, wird die Höhe des Wohngeldes überwiegend durch die Höhe der Miete/Belastung festgelegt. Wären die drei Parameter alle in gleichem Maße reduziert worden, so würden insbesondere Haushalte mit höherem Einkommen von der Anpassung profitieren, denn die Parameter haben unterschiedlich starke Effekte in Abhängigkeit von Miete/Belastung und Einkommen. Aus diesem Grund wurden die Parameter a und b reduziert, der Parameter c aber erhöht (vgl. Tabelle 1). Im Durchschnitt steigen die Tabellenwerte damit um 39 %.⁷

2.2 Anpassung Höchstbeträge – vor allem in teuren Regionen

Die Höchstbeträge für Miete und Belastung wurden in Abhängigkeit der Haushaltsgröße und des regionalen Mietenniveaus (Mietenstufe) unterschiedlich stark angepasst (vgl. Tabelle 2). Im Durchschnitt liegen die Höchstbeträge nach der Reform rund 19 % über den alten Werten. In Regionen mit besonders stark gestiegenen Mieten wurden die Höchstbeträge um bis zu 28 % angepasst, insbesondere in Gemeinden bzw. Kreisen der Mietenstufe VI. In dieser Mietenstufe liegen die Werte im Mittel 27 % über den alten Werten. Insgesamt fällt die Erhöhung der

⁶ Vgl. Bundesregierung (13.05.2015), Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG), S. 65.

⁷ Vgl. Bundesregierung (2017), Wohngeld- und Mietenbericht 2016, S.208.

Höchstbeträge deutlich stärker aus als bei der Wohngeldreform 2009, damals wurden die Miethöchstbeträge um 10 % angehoben.⁸

Tabelle 1: Parameter der Wohngeldformel

Haushalts- mitglieder	2009 bis 2015			seit 2016			Veränderung		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c
1	0,0630	0,0007963	0,000091020	0,04	0,00063	0,000138	-37 %	-21 %	52 %
2	0,0570	0,0005761	0,000064310	0,03	0,00044	0,000103	-47 %	-24 %	60 %
3	0,0550	0,0005176	0,000032500	0,02	0,00038	0,000083	-64 %	-27 %	155 %
4	0,0470	0,0003945	0,000023250	0,01	0,00034	0,000043	-79 %	-14 %	85 %
5	0,0420	0,0003483	0,000021510	0,00	0,00030	0,000042	-100 %	-14 %	95 %
6	0,0370	0,0003269	0,000015190	-0,01	0,00028	0,000036	-127 %	-14 %	137 %
7	0,0330	0,0003129	0,000008745	-0,02	0,00026	0,000037	-161 %	-17 %	323 %
8	0,0230	0,0002959	0,000007440	-0,03	0,00023	0,000037	-230 %	-22 %	397 %
9	-0,0197	0,0002245	0,000034590	-0,04	0,00020	0,000039	103 %	-11 %	13 %
10	-0,0401	0,0001565	0,000051400	-0,06	0,00016	0,000045	50 %	2 %	-12 %
11	-0,0660	0,0001200	0,000056860	-0,10	0,00012	0,000053	52 %	0 %	-7 %
12	-0,0899	0,0001090	0,000061820	-0,14	0,00011	0,000060	56 %	1 %	-3 %

Quelle: Anlage 1 WoGG

2.3 Aktualisierte Zuordnung zu den Mietenstufen

Einhergehend mit der Anpassung der Höchstbeträge wurde die Zuordnung der Gemeinden zu den sechs Mietenstufen aktualisiert.⁹ Deutschlandweit sind die Mieten in den letzten Jahren gestiegen, regional allerdings mit starken Unterschieden. Durch die Neuzuordnung wird implizit gewährleistet, dass die zugeordnete Mietenstufe dem aktuellen Mietenniveau der Gemeinde angepasst wird. Maßgeblich für die neue Zuordnung ist die durchschnittliche prozentuale Abweichung der Quadratmetermieten der Wohngeldhaushalte in der Gemeinde vom Durchschnitt der Quadratmetermieten der Wohngeldhaushalte im Bundesgebiet.¹⁰

2.4 Sonstige Änderungen – vor allem Familien und geringverdienende sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Neben den obigen Anpassungen wurden im Rahmen der Wohngeldreform weitere Änderungen vorgenommen, die einen Teil der Wohngeldhaushalte besserstellt. So wurde der Freibetrag für Alleinerziehende auf 1.320 € im Jahr erhöht. Dabei wird der Freibetrag gewährt, wenn im Haushalt mindestens ein Kind im minderjährigen Alter

⁸ Vgl. Bundesregierung (2009), Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, S. 39.

⁹ Vgl. § 12 Abs. 4 WoGG.

¹⁰ Vgl. § 12 Abs. 5 WoGG.

wohnt. Bisher wurde die Erwerbstätigkeit der alleinerziehenden Person vorausgesetzt und das Kind musste jünger als 12 Jahre sein. Ebenfalls erhöht wurde der Freibetrag für Einnahmen aus Erwerbstätigkeit von Kindern. Dieser beträgt nun 1.200 € im Jahr und damit doppelt so viel wie vor der Reform. Durch die Neujustierung der Freibeträge kann es in wenigen Fällen auch zu einer Verschlechterung in der Höhe des gewährten Wohngeldes kommen. Beispielsweise erhielten Alleinerziehende mit Kindern unter 12 Jahren bisher einen Freibetrag von 600 € je Kind. Nach der Reform erhält der gleiche Haushalt nun einen festen Betrag von 1.320 €. Auch von der Neuregelung des Freibetrags für Einnahmen von Kindern profitieren nicht alle Haushalte. Da die Einnahmen seit der Reform auf Erwerbseinkommen beschränkt sind, wird für z. B. Einkommen aus Unterhalt des getrennt lebenden Elternteils kein Freibetrag mehr gewährt.

Der Abzugsbetrag von pauschal 6 % vom Einkommen bei Personen, die keine Abzüge wegen Steuern und sonstige Sozialabgaben haben, wurde gestrichen (§ 16 Abs. 2 WoGG a.F.). Die dadurch geschaffenen finanziellen Spielräume kommen über erhöhte Tabellenwerte der Gesamtheit der Wohngeldhaushalte zugute. Die Neuregelung verbessert die Verteilungsgerechtigkeit gegenüber den Wohngeldempfängerinnen und -empfängern mit selbst erwirtschafteten Einkünften, die Steuern oder Beiträge zur Sozialversicherung gezahlt haben. Diesen wird weiterhin ein Abzugsbetrag von jeweils pauschal 10 Prozent für Steuern und für freiwillige Beiträge bzw. Pflichtbeiträge zur gesetzlichen bzw. privaten Kranken- und Pflegeversicherung gewährt.

Eigentümer profitieren durch den neuen Pauschbetrag für Instandhaltungs- und Betriebskosten. Dieser wurde auf Grund der gestiegenen Verbraucherpreise auf 36 €/qm erhöht (§ 13 Abs. 2 WoGV) und erhöht damit die zu berücksichtigende Belastung.

Die Erhöhung der Pauschbeträge für die bei der Miete und dem Lastenzuschuss außer Betracht bleibenden Kosten und Vergütungen (Heiz- und Warmwasserkosten, Kosten der Haushaltsenergie und der Vergütung für Garagen/Abstellplätze – § 6 Abs. 2, § 15 Abs. 3 WoGV) führte hingegen zu einem geringeren wohngeldrechtlichen Einkommen.

Tabelle 2: Höchstbeträge für Miete und Belastung ab 2016

Anzahl der zu berücksichtigten Haushaltsmitglieder	Mietenstufe	Höchstbeträge für Miete und Belastung in Euro vor der Erhöhung	Höchstbeträge für Miete und Belastung in Euro nach der Erhöhung	Veränderung
1	I	292	312	7 %
	II	308	351	14 %
	III	330	390	18 %
	IV	358	434	21 %
	V	385	482	25 %
	VI	407	522	28 %
2	I	352	378	7 %
	II	380	425	12 %
	III	402	473	18 %
	IV	435	526	21 %
	V	468	584	25 %
	VI	501	633	26 %
3	I	424	450	6 %
	II	451	506	12 %
	III	479	563	18 %
	IV	517	626	21 %
	V	556	695	25 %
	VI	594	753	27 %
4	I	490	525	7 %
	II	523	591	13 %
	III	556	656	18 %
	IV	600	730	22 %
	V	649	811	25 %
	VI	693	879	27 %
5	I	561	600	7 %
	II	600	675	13 %
	III	638	750	18 %
	IV	688	834	21 %
	V	737	927	26 %
	VI	787	1.004	28 %
Mehrbetrag für jedes weitere zu berücksichtigende Haushaltsmitglied	I	66	71	8 %
	II	72	81	13 %
	III	77	91	18 %
	IV	83	101	22 %
	V	88	111	26 %
	VI	99	126	27 %

Quelle: § 12 Abs. 1 WoGG

2.5 Erwartete Auswirkungen

Es wurde erwartet, dass von der Erhöhung der Wohngeldleistungen ein Großteil der Wohngeldempfänger in Form höherer Wohngeldansprüche profitieren. Bei der Erhöhung der Wohngeldleistungen wurde auch berücksichtigt, dass nicht nur die Mieten im Allgemeinen, sondern auch die Verbraucherpreise für Heizung und Warmwasser gestiegen sind. Dieser Kostenfaktor fließt nicht in die zu berücksichtigende Miete ein (Bruttokaltmietenkonzept); durch die allgemeine Erhöhung des Leistungsniveaus beim Wohngeld wurde der Anstieg warmer Wohnnebenkosten allerdings indirekt abgedeckt.

Von der Erhöhung der Höchstbeträge profitierten insbesondere die Überschreiter – also jene Haushalte, deren Wohnkosten vor der Reform oberhalb der alten Höchstbeträge lagen. Bei diesen Haushalten kann im Vergleich zum Stand vor der Reform ein größerer Anteil ihrer Miete für die Berechnung der Höhe des Wohngeldes berücksichtigt werden. Zudem laufen Haushalte nunmehr nicht mehr so schnell Gefahr, im Falle einer Mieterhöhung über die Höchstgrenze zu rutschen.

Durch die Anhebung des Wohngeldes war auch zu erwarten, dass nun wieder mehr Haushalte Wohngeld beziehen, die zuvor keinen Anspruch hatten („Hereinwachserhaushalte“). In Folge des erhöhten Wohngeldes und dem damit verbundenen höheren Zuschuss zu den Wohnkosten war außerdem davon auszugehen, dass einige Haushalte von Transferleistungen (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 WoGG) zum Wohngeld wechseln („Wechslerhaushalte“). Dies dürften insbesondere Bezieher von Leistungen der Grundsicherung nach SGB II oder SGB XII sein, die durch das erhöhte Wohngeld nicht mehr auf die bisherigen Transferleistungen angewiesen sind.

Ein minimales Rechenbeispiel zur Verdeutlichung der Reform

Das oben beschriebene Ehepaar (vgl. Seite 3) mit 2 Kindern, einem zu berücksichtigenden Gesamteinkommen von insgesamt 1700 €, einer monatlichen Miete von 700 € (bruttokalt) und einem örtlichen Mietenniveau der Stufe IV hatte vor der Wohngeldreform einen Wohngeldanspruch von 55 € (damaliger Höchstbetrag: 600 €):

$$\text{Wohngeld} = 1,08 \times (600 - (a + b \times 600 + c \times 1700) \times 1700) = 55,$$

wobei der Berechnung die damals geltenden Parameter $a=0,047$, $b=0,0003945$ und $c=0,00002325$ zugrunde liegen.

Mit der Wohngeldreform 2016 wurde der Höchstbetrag auf 730 € angehoben, hierdurch erhöht sich bei ansonsten unveränderten Parametern der Wohngeldanspruch um 35 € auf 90 €. Außerdem haben sich die Parameter a , b , und c der Wohngeldformel geändert, das Wohngeld erhöht sich damit in diesem Beispiel um weitere 76 € auf 166 €. Die Erhöhung der Wohngeldformelfaktors von 1,08 auf 1,15 bringt weitere 6 % (11 €). Insgesamt hat sich der Wohngeldanspruch des Haushalts damit um 122,7 € oder 225 % auf 177 € erhöht.

Eine Zuordnung der Gemeinde des Haushalts zu einer höheren Mietenstufe (V) hätte in diesem Fall keine Auswirkung, da die Miete bereits jetzt unter dem Höchstbetrag von 730 € liegt. Eine Herabstufung der Gemeinde in Mietenstufe III würde den Wohngeldanspruch dagegen auf 141 € schmälern (aufgrund der abgesenkten Höchstgrenze von 626 €).

Die genauen Wirkungen der Reform werden im weiteren Verlauf dieser Studie analysiert. Laut Wohngeldbericht 2016 wurde vorab erwartet, dass von der Wohngelderhöhung bundesweit rund 660.000 Haushalte profitieren. Darunter wären rund 200.000 Haushalte, die durch die Reform erstmals oder wieder einen Wohngeldanspruch erhalten. Insgesamt wurde im Wohngeldbericht 2014 erwartet, dass die Wohngeldausgaben 2016 durch die Wohngeldreform auf 1,43 Mrd. Euro steigen werden (plus 70 % gegenüber 2014).¹¹ Tatsächlich sind die Wohngeldausgaben 2016 laut Statistischem Bundesamt aber nur auf 1,15 Mrd. Euro gestiegen. Eine Erklärung für die Abweichung dürfte vor allem die gute konjunkturelle Entwicklung sein.

Neben den erwarteten Erhöhungen für die rund 460.000 Wohngeldhaushalte, die auch bisher schon Wohngeld bezogen, wurden im Wohngeldbericht 2016 auch rund 160.000 so genannte Hereinwachserhaushalte (deren Einkommen bislang die Grenzen für einen Wohngeldanspruch überschritten haben) und rund 40.000 so genannte Wechslerhaushalte erwartet (die zuvor Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II oder Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehungsweise der Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII bezogen haben). Tatsächlich ist die Zahl der Wohngeldhaushalte im Jahr 2016 nur auf rund 630.000 Haushalte angestiegen, also etwa 30.000 Haushalte weniger als erwartet.¹²

Welcher Teil der Diskrepanz zwischen Erwartungen und Empirie nun auf Hereinwachserhaushalte und welcher Teil auf Wechslerhaushalte entfällt, wird mit der Mikrosimulation in Kapitel 4 analysiert.

¹¹ Vgl. Bundesregierung (2015), Wohngeld- und Mietenbericht 2014, S. 207f.

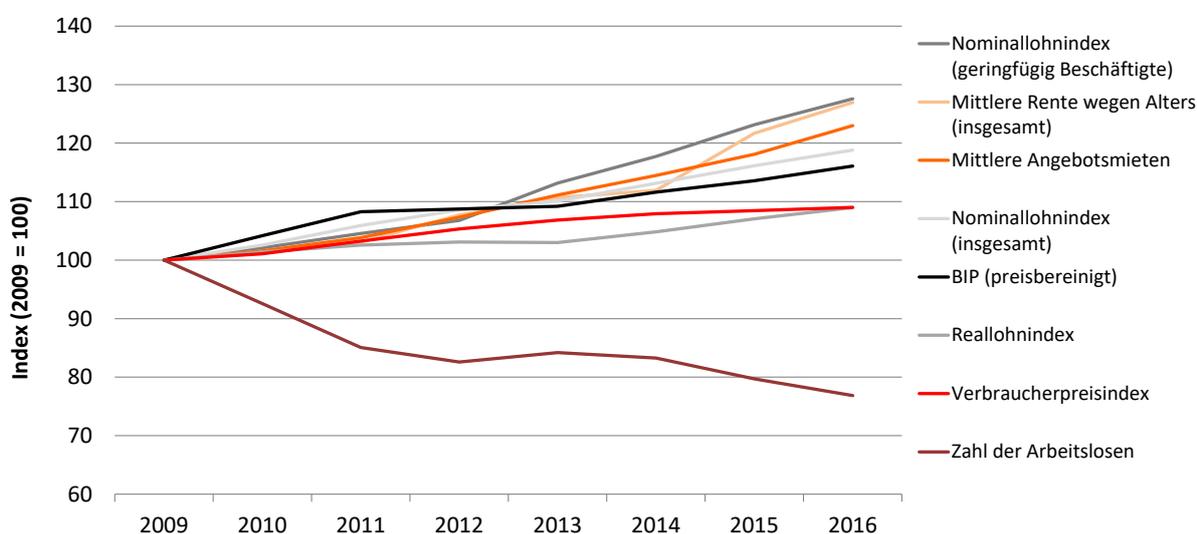
¹² Wegen der damals ausstehenden Veröffentlichung der Zahl der Wohngeldhaushalte 2015 durch das Statistische Bundesamt, musste die Ausgangsbasis der Simulation geschätzt werden. Die mittlerweile vorliegenden Angaben zu den Wohngeldhaushalten 2015 zeigen, dass die Ausgangsbasis der Simulation als etwas zu hoch eingeschätzt wurde. Dies wiederum führte zu einer leichten Überschätzung der Zahl an Wohngeldhaushalten nach der Reform.

3. Die Entwicklung des Wohngeldes seit 2009

3.1 Allgemeine wirtschaftliche Entwicklung

Deutschland befand sich im Jahr 2016 in einer guten gesamtwirtschaftlichen Situation. Zwischen den Jahren 2009 und 2016 ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) preisbereinigt um knapp 16 % oder 2,2 % p.a. gewachsen. Gleichzeitig ist die Zahl der Arbeitslosen um insgesamt 23 % gesunken, das entsprach einem jährlichen Rückgang von 3,7 % (vgl. Abbildung 1). Die deutsche Wirtschaft befände sich in einem „kräftigen Aufschwung“, so der Sachverständigenrat der Wirtschaftsweisen in dessen Herbstgutachten des Jahres 2016.

Abbildung 1: Ausgewählte Entwicklungen in Deutschland



Quelle: DESTATIS (Nominallohnindex), VGRDL (BIP), empirica-Preisdatenbank (empirica-systeme Marktdatenbank/bis 2011: IDN ImmoDaten GmbH), Deutsche Rentenversicherung (Renten), Bundesagentur für Arbeit (Arbeitslose jeweils im Juni)

Die positive wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland schlug sich auch in der Änderungsrate der Nominallohne bis 2016 nieder. Mit einem jährlichen Anstieg von 2,5 % sind die Nominallohne in der Zeit von 2009 bis 2016 sogar stärker gestiegen als das BIP. Eine noch kräftigere Entwicklung war bei den Nominallohnen der geringfügig Beschäftigten zu beobachten. Diese sind im selben Zeitraum um jährlich 3,5 % gestiegen (insgesamt +28 %). Auch die Renten wurden in einem ähnlichen Ausmaß erhöht, wobei der Anstieg von insgesamt +27 % im beobachteten Zeitraum insbesondere eine Folge der Rentenanpassung ab 2014 war.

Den höheren Nominallohnen und Renten standen allerdings auch Zuwächse bei den Mieten und bei anderen Lebenshaltungskosten gegenüber. So haben sich insbesondere die Angebotsmieten deutschlandweit stärker erhöht als die Mieten insgesamt. Von 2009 bis 2016 sind sie jährlich um rund 3 % gestiegen, das sind rund 23 % im beobachteten Zeitraum. Der Verbraucherpreisindex hat im gleichen Zeitraum um nur knapp 9 % zugelegt. Folglich steigt der Reallohnindex mit 1,2 % p.a. weitaus weniger stark als der Nominallohnindex.

Auswirkungen der Einkommenssteigerungen

Bei unveränderten Wohngeldregelungen kommt es durch die gute konjunkturelle Entwicklung zu zwei konträren Effekten. Einerseits könnten bisherige Wohngeldempfängerinnen und -empfänger wegen höherer einkommensbezogener Leistungen (zum Beispiel Renten) weniger Wohngeld oder kein Wohngeld mehr erhalten. Dadurch sinken die Zahl der Wohngeldempfänger und entsprechend auch die Ausgaben für Wohngeld. Andererseits könnten einige Empfängerinnen und Empfänger der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder der Sozialhilfe wegen höherer Einkommen in das Wohngeld hinein wechseln. Hierdurch steigen wiederum die Zahl der Wohngeldempfänger und auch die Ausgaben für das Wohngeld. Die Gesamtwirkung auf das Wohngeld hängt letztlich davon ab, welcher der beiden Effekte überwiegt.

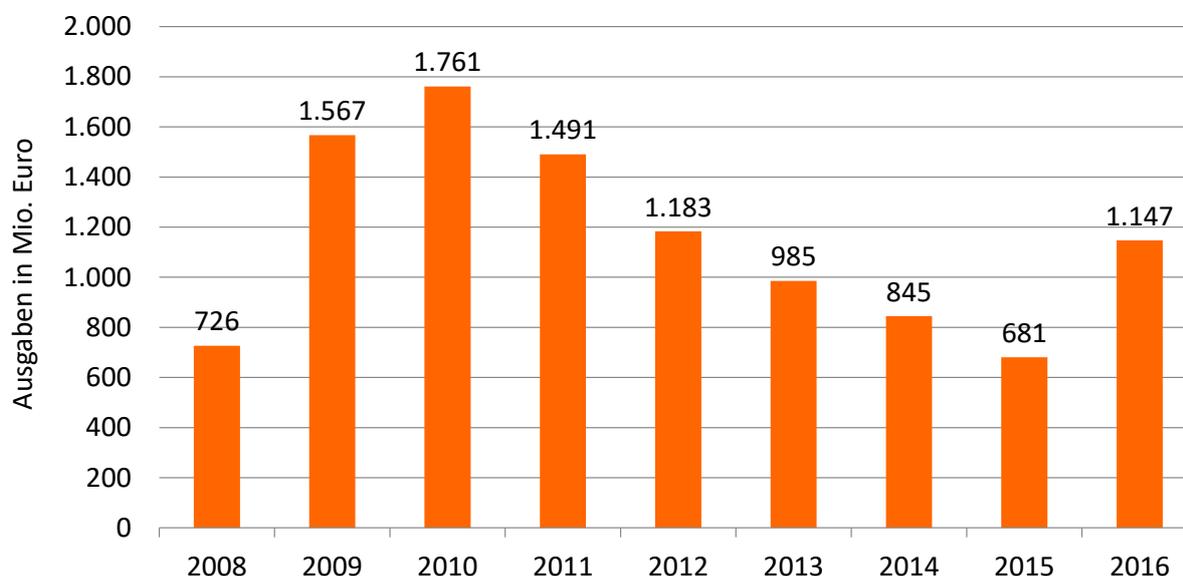
Auswirkungen der Mietsteigerungen

Auch der Effekt steigender Mieten auf die Zahl der Wohngeldempfänger ist im Vorhinein nicht eindeutig. Einerseits führt eine höhere Miete laut Wohngeldformel immer zu einer höheren Wohnkostenbelastung (vgl. Abschnitt 1). Wohngeldhaushalte laufen dadurch Gefahr, aufgrund der höheren Wohnkostenbelastung auf Grundsicherung für Arbeitsuchende oder der Sozialhilfe angewiesen zu sein und die Zahl der Wohngeldempfänger könnte dadurch sinken. Umgekehrt überschreiten manche Haushalte durch einen Anstieg der zu berücksichtigenden Mieten überhaupt erst die Wohngelduntergrenze und erhalten somit Wohngeld. Der Empfängerkreis von Wohngeld steigt dadurch. Ähnlich wie bei gestiegenen Einkommen lässt sich vorab nicht feststellen, welcher der beiden Effekte überwiegt.

3.2 Empfängerzahlen und Ausgaben

3.2.1 Wohngeld

Die Ausgaben für Wohngeld sind infolge der Wohngeldreform 2009 zunächst auf 1,567 Mrd. Euro in 2009 und 1,761 Mrd. Euro in 2010 angestiegen. In den darauffolgenden Jahren sind sie aber wieder deutlich abgesunken. Aufgrund der sinkenden Anzahl von Wohngeldempfängern sind die Ausgaben im Zeitraum 2010 bis 2015 um ca. 62 % gefallen. Im Jahr 2015 lagen die Ausgaben bei rund 681 Mio. Euro. Die Wohngeldreform 2016 führte zu einem Anstieg der Empfängerzahlen und der Wohngeldausgaben. Im Jahr 2016 lagen die Ausgaben bei 1,147 Mrd. Euro und damit rund 466 Mio. Euro bzw. 68 % über den Ausgaben im Jahr 2015 (vgl. Abbildung 2). Im Vergleich zum Jahr 2009, in dem die Ausgaben gegenüber 2008 durch die Wohngeldreform 2009 um 116 % anstiegen, sind die Ausgabenzuwächse deutlich geringer.

Abbildung 2: Entwicklung der Wohngeldausgaben

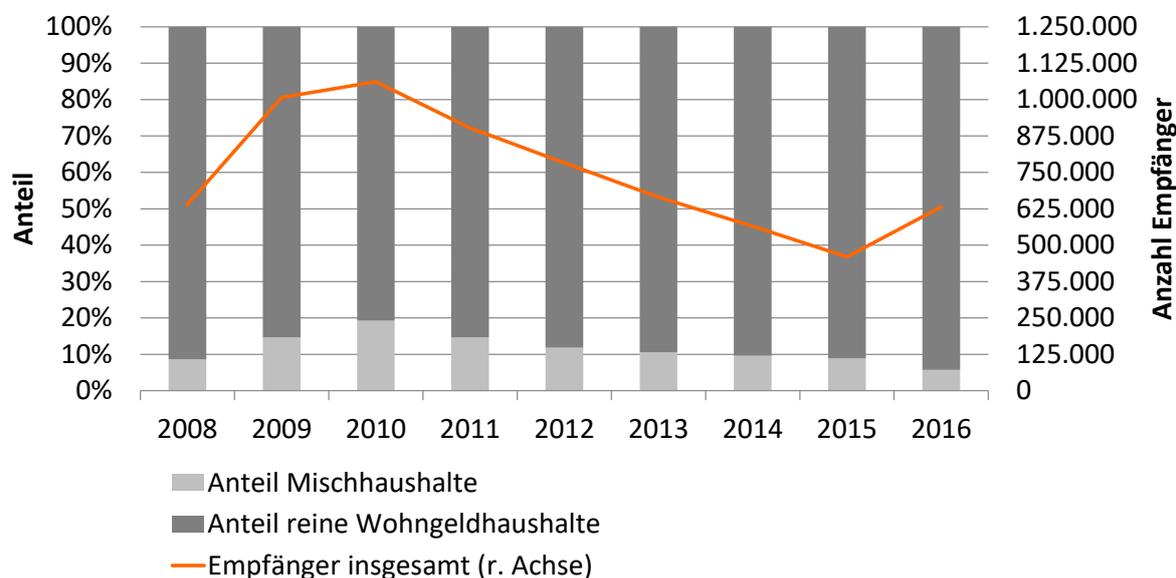
Quelle: BMUB

Seit dem Jahr 2009 ist die Anzahl der Wohngeldhaushalte um 54 % auf 460.080 Haushalte im Jahr 2015 gefallen. Dabei ist die Anzahl der Mischhaushalte überdurchschnittlich stark gesunken (-72 %). Die Ursache dieser Entwicklung ist größtenteils die Änderung des § 12a Satz 2 Nummer 2 SGB II im April 2011. Grundsätzlich gehören unverheiratete Kinder unter 25 Jahren, die dem Haushalt eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen oder seiner Partnerin oder seines Partners angehören, nicht zur Bedarfsgemeinschaft, wenn sie ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen (zum Beispiel Kindergeld, Unterhalt, Erwerbseinkommen) oder Vermögen sichern können. Wenn sie über eigenes Einkommen verfügen, aber ihre Wohnkosten nicht vollständig decken können, erhalten sie Wohngeld. Seit der Gesetzesänderung im April 2011 entfiel allerdings für diese Haushalte die Pflicht, einen Wohngeldantrag zu stellen, sofern nicht mit Wohngeld die Hilfebedürftigkeit für alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens drei Monaten beseitigt wird. Dadurch sollte die Zahl der Kinderwohngeldhaushalte reduziert werden.¹³ Der Anteil der Mischhaushalte an allen Wohngeldhaushalten betrug im Jahr 2015 somit nur noch 8,9 %. Im Jahr 2009 waren 14,7 % der Empfänger Mischhaushalte (vgl. Abbildung 3). Analog zu den Ausgaben ist auch die Zahl der Wohngeldhaushalte von 2015 auf 2016 gestiegen (+37 %).

Im Jahr 2016 bezogen insgesamt 631.481 Haushalte Wohngeld. Nach der letzten Reform im Jahr 2009 war die Zahl der Wohngeldhaushalte um 58 % gegenüber 2008 gestiegen. Das Verhältnis der reinen Wohngeldhaushalte zu Mischhaushalten hat sich wie in den vergangenen Jahren erhöht. Die Gruppe der reinen Wohngeldhaushalte machte im Jahr 2016 94,2 % aller Wohngeldhaushalte aus, während die Mischhaushalte auf einen Anteil von 5,8 % schrumpften.

¹³ Vgl. Bundesregierung (2017), Wohngeld- und Mietenbericht 2016, S. 130.

Abbildung 3: Entwicklung der Wohngeldempfängerhaushalte



Quelle: Statistisches Bundesamt

Auch das Verhältnis der Haushalte mit Miet- bzw. Lastenzuschuss hat sich im Jahr 2016 verschoben, allerdings nicht so stark wie das der reinen Wohngeldhaushalte/Mischhaushalte. Der Anteil der Mieter erhöhte sich auf 92,7 % bzw. 585.302 Haushalte. Die absolute Anzahl der Lastenzuschussempfänger stieg auf 46.179 Haushalte, während sich der Anteil an allen Wohngeldhaushalten um 0,7 Prozentpunkte auf 7,3 % reduzierte (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Anzahl der Wohngeldempfängerhaushalte nach Empfängergruppen

	Empfänger insgesamt	reine Wohngeldhaushalte		Mischhaushalte		Mietzuschuss		Lastenzuschuss	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
2008	639.115	584.035	91,4 %	55.080	8,6 %	575.342	90,0 %	63.773	10,0 %
2009	1.007.334	859.610	85,3 %	147.724	14,7 %	918.931	91,2 %	88.403	8,8 %
2010	1.061.487	857.012	80,7 %	204.475	19,3 %	977.869	92,1 %	83.618	7,9 %
2011	902.870	770.369	85,3 %	132.501	14,7 %	832.764	92,2 %	70.106	7,8 %
2012	782.824	690.120	88,2 %	92.704	11,8 %	721.607	92,2 %	61.217	7,8 %
2013	664.724	594.709	89,5 %	70.015	10,5 %	612.692	92,2 %	52.032	7,8 %
2014	564.983	510.716	90,4 %	54.267	9,6 %	520.820	92,2 %	44.163	7,8 %
2015	460.080	419.115	91,1 %	40.965	8,9 %	423.252	92,0 %	36.828	8,0 %
2016	631.481	595.150	94,2 %	36.331	5,8 %	585.302	92,7 %	46.179	7,3 %

Quelle: Statistisches Bundesamt empirica

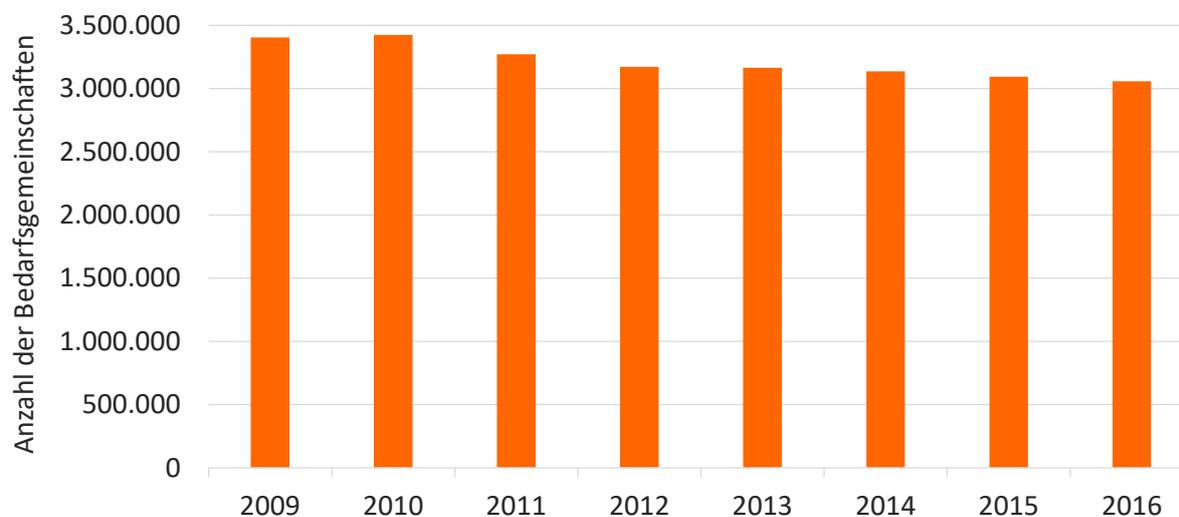
3.2.2 Wechselwirkung zwischen den Transfersystemen

Die Zahl der Wohngeldhaushalte ist stark mit Haushalten verknüpft, die andere Sozialleistungen erhalten (u. a. Leistungen nach SGB II, SGB XII, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss). So kann ein verändertes Einkommen oder eine vom Gesetzgeber vorgenommene Anpassung der Regelsätze nach dem SGB XII ein Wechsel zwischen den Transfersystemen für Haushalte erfordern, die sich an der Schnittstelle der Systeme bewegen. Aus diesem Grund werden im Folgenden auch die Kosten der Unterkunft nach SGB II und XII beleuchtet.

Kosten der Unterkunft nach SGB II

Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II, die einen Anspruch auf Leistungen für Unterkunft und Heizung haben, ist seit dem Jahr 2010 kontinuierlich gesunken. Im Jahr 2016 hatten knapp 3.050.000 Bedarfsgemeinschaften nach SGB II einen Anspruch auf Leistungen für Unterkunft und Heizung. Gegenüber dem Jahr 2009 ist die Zahl der leistungsberechtigten Bedarfsgemeinschaften um rund 350.000 bzw. 10 % niedriger. Die leicht steigenden Ausgaben seit dem Jahr 2009 sind daher vor allem auf steigende Wohnkosten zurückzuführen.¹⁴

Abbildung 4: Anzahl der Bedarfsgemeinschaften im Rechtskreis des SGB II mit Zahlungsanspruch auf KdU



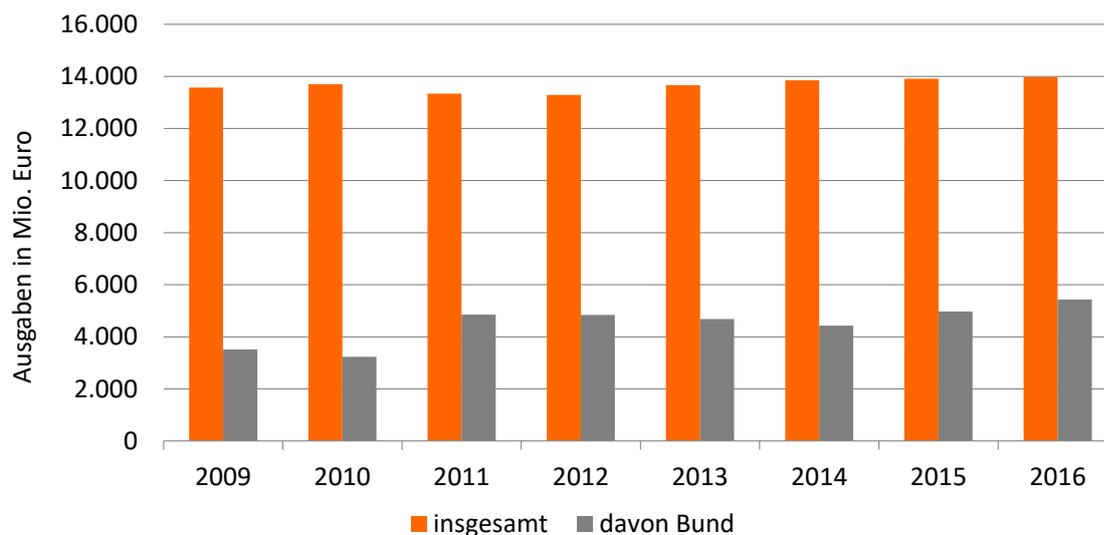
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005), dargestellt ist der jeweilige Jahresdurchschnitt

Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) tragen die Kommunen die Ausgaben der Leistungen für Unterkunft und Heizung. Der Bund beteiligt sich an diesen Kosten. Die Höhe der Beteiligung unterscheidet sich in den Bundesländern und richtet sich nach § 46 Abs. 5 bis 11 SGB II. Die Ausgaben sind im Zeitraum 2009 bis 2015 nur geringfügig gestiegen. Zwar sind die Ausgaben in den Jahren 2011 und 2012 gesunken, im Jahr 2013 sind sie aber bereits wieder auf das ursprüngliche Niveau angestiegen. Im Jahr 2016 betragen die Ausgaben knapp 14 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 5).

¹⁴ Vgl. Bundesregierung (2017), Wohngeld- und Mietenbericht 2016, S. 190ff.

Die Ausgaben des Bundes sind im Jahr 2011 um rund 50 % gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Grund ist die Änderung von § 46 SGB II vom 01.04.2011, in der die Beteiligung des Bundes an den Kosten neu geregelt wurde. Dadurch wuchs auch der Anteil der Bundesbeteiligung an den gesamten Kosten. Im Jahr 2016 übernahm der Bund 5,434 Mrd. Euro und damit knapp 39 % der Kosten. Vor der gesetzlichen Änderung im Jahr 2011 kam der Bund lediglich für rund ein Viertel der Gesamtkosten auf.

Abbildung 5: Ausgaben für die KdU gemäß SGB II



Quelle: BMAS (Ausgaben für Leistungen nach § 22 Abs. 1 SGB II)

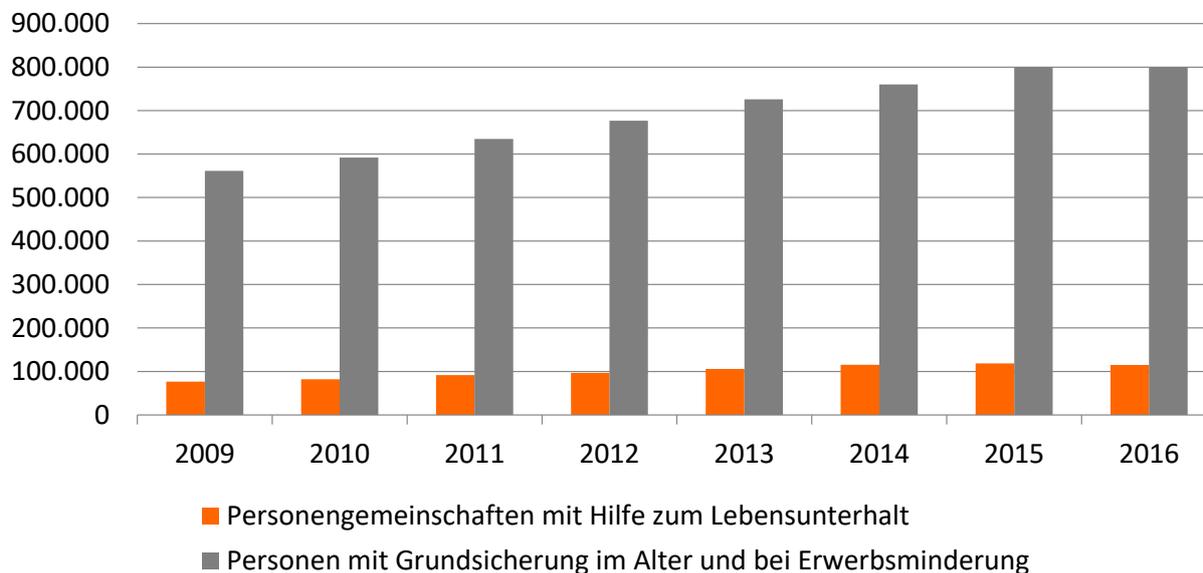
Kosten der Unterkunft nach SGB XII

Ende 2016 gab es rund 800.000 Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen. Seit 2009 ist die Anzahl der Empfänger mit 6,1 % p.a. kontinuierlich gestiegen. Ausnahme stellt das Jahr 2016 dar, in dem die Zahl der Empfänger in etwa konstant blieb. Auch die Anzahl der Personengemeinschaften mit Hilfe zum Lebensunterhalt ist in den letzten Jahren mit 7,0 % vergleichbar gewachsen, wobei sie im Jahr 2016 leicht zurückging. Mit aktuell 115.000 Personengemeinschaften liegt die Anzahl jedoch weit unter der Anzahl der Empfänger von Grundsicherung.

Die Kosten für Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt werden von den Kommunen getragen. Die Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hingegen werden den Kommunen vom Bund erstattet – seit 2014 sogar zu 100%.¹⁵ Die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (Tabelle 4) wurden vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) auf Basis der amtlichen Angaben des Statistischen Bundesamtes geschätzt.¹⁶

¹⁵ Vgl. § 46a Abs.1 SGB XII.

¹⁶ Vgl. Bundesregierung (2017), Wohngeld- und Mietenbericht 2016, S. 192.; In der amtlichen SGB XII-Statistik wird der Bruttobedarf (Summe Regelbedarf, KdU, Kranken- und Pflegeversicherung und Mehrbedarfe) sowie der Nettoanspruch (Differenz aus Bruttobedarf und anrechenbarem Einkommen) erfasst. Aus diesen Angaben wird der Anteil des Nettoanspruchs am Bruttobedarf ermittelt. Auf dieser Grundlage wird der Nettoanspruch für die KdU geschätzt, da er statistisch nicht erfasst wird.

Abbildung 6: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Quelle: Statistisches Bundesamt – Sozialhilfestatistik (jeweils außerhalb von Einrichtungen und mit anerkannten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung)

Neben dem Bruttobedarf kann in Tabelle 4 somit auch der Nettoanspruch (Bruttobedarf abzüglich anrechenbarer Einkünfte) ausgewiesen werden. Der Nettoanspruch ist sowohl im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als auch der Hilfe zum Lebensunterhalt seit 2009 deutlich gestiegen. Im Bereich der Grundsicherung sogar etwas stärker (58 %) als bei der Hilfe zum Lebensunterhalt (52 %). Im Jahr 2015 betrug der Nettoanspruch für die Kosten der Unterkunft im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 1,914 Mrd. Euro. Der Anspruch im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt lag mit 297 Mio. Euro deutlich darunter.

Tabelle 4: Ausgaben für KdU nach dem SGB XII (außerhalb von Einrichtungen) in Mio. Euro

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	Bruttobedarf	1.939	2.052	2.285	2.494	2.762	2.993	3.211
	Nettoanspruch	1.210	1.291	1.426	1.534	1.687	1.778	1.914
Hilfe zum Lebensunterhalt	Bruttobedarf	282	307	354	380	425	473	494
	Nettoanspruch	195	208	236	243	266	287	297

Quelle: Statistisches Bundesamt (Sozialhilfestatistik), Berechnungen des BBSR

Die Kosten der Unterkunft werden zusammen mit den jeweiligen Leistungen zum Lebensunterhalt ausgezahlt. Die Angemessenheitsgrenzen werden dabei von den jeweiligen Kommunen i. d. R. auf Basis eines schlüssigen Konzeptes festgelegt. Anders als beim Wohngeld werden im Rahmen der Grundsicherung die Wohnkosten inklusive Heiz- und Warmwasserkosten in aller Regel vollständig übernommen und die angemessenen Kosten der Unterkunft werden regelmäßig angepasst. Der starke Anstieg der Ausgaben für KdU nach SGB XII bei einem

vergleichsweise geringeren Anstieg der Empfängerhaushalte signalisiert zudem, dass die Wohnkosten der Empfänger zugenommen haben.

Das Wohngeld enthielt dagegen bis zur Wohngeldreform 2020 keine automatische Anpassung, so dass eine gewisse Anzahl Wohngeldhaushalte bereits bei geringer Leistungsanpassung der angemessenen KdU in die Grundsicherung wechselt. Aus diesem Grund entstand im Vorfeld der Wohngeldreform 2016 allein aus den Entwicklungen der KdU ein Reformbedarf für das Wohngeld, um zu verhindern, dass Wohngeldempfänger in Zeiten steigender Wohnkosten vermehrt in die Grundsicherung wechseln. Mit der Dynamisierung des Wohngeldes im Rahmen der Wohngeldreform 2020 wird erstmals ab 2022 das allgemeine Leistungsniveau des Wohngeldes alle 2 Jahre an die Entwicklung der Verbraucherpreise und an die Entwicklung des allgemeinen Mietenniveaus angepasst und damit in Zukunft Wechseleffekte zwischen Wohngeld und Grundsicherung abgeschwächt.

3.3 Struktur der Wohngeldempfänger

3.3.1 Haushaltsgrößen

Die Anzahl der reinen Wohngeldhaushalte ist im Zeitraum von 2009 bis 2015 von 859.610 auf 419.115 Haushalte stetig gesunken.¹⁷ Das ist ein Rückgang von 51 %. Mit 57 % ist die Anzahl der 2-Personen-Haushalte am stärksten gefallen. Dahinter folgen die 1- und 3-Personen-Haushalte (-54 %) und 4-Personen-Haushalte (-51 %). Vergleichsweise niedrig war die Veränderung der Anzahl an Haushalten mit 5 oder mehr Personen, die um 26 % zurückgegangen ist (vgl. Tabelle 5).

Durch die unterschiedlichen Veränderungsraten hat sich die Struktur der Haushaltsgrößen verändert. Vor allem der Anteil der 5+-Personen-Haushalte an allen Wohngeldhaushalten ist seit dem Jahr 2009 gewachsen. Im Jahr 2015 betrug dieser Anteil 16 %. Die 5+-Personen-Haushalte stellten damit nach den 1-Personen-Haushalten die zweitgrößte Gruppe. Im Jahr 2009 lag der Anteil bei nur 10 %. Während sich der Anteil der 2-, 3- und 4-Personen-Haushalte kaum verändert hat, ist der Anteil der 1-Personen-Haushalte um 4 Prozentpunkte auf 52 % zurückgegangen. Damit lebte im Jahr 2015 jedoch weiterhin in mehr als jedem zweiten Wohngeldhaushalt nur eine Person (vgl. Tabelle 5). Mit ein Grund für den starken Rückgang der 1-Personen-Haushalte ist der Wechsel einiger Wohngeldhaushalte in die Grundsicherung. Dies betrifft vor allem alleinlebende Rentner, was sich in der Entwicklung der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung widerspiegelt (vgl. Abbildung 6).

Im Vergleich zur Struktur aller Haushalte in Deutschland waren im Jahr 2015 damit insbesondere kleine und große Wohngeldhaushalte überrepräsentiert (vgl. Abbildung 7). Während laut Mikrozensus 41 % aller Haushalte in Deutschland auf 1-Personen-Haushalte entfallen, sind es unter den Wohngeldhaushalten 52 %. Bei besonders großen Haushalten (5-Personen und mehr) tut sich ebenfalls eine große Lücke auf (13 Prozentpunkte), d. h. es gibt verhältnismäßig mehr Wohngeldhaushalte. Umgekehrt gibt es vor allem bei den 2-Personen-Haushalten vergleichsweise wenig Wohngeldbezieher.

¹⁷ Die folgenden Auswertungen beziehen sich auf reine Wohngeldhaushalte.

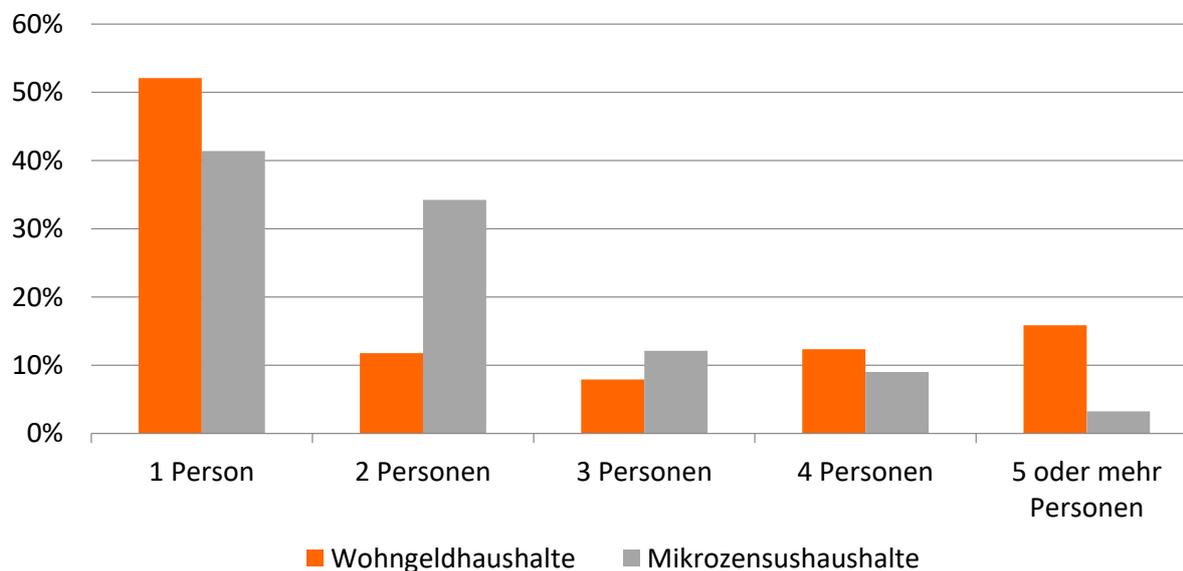
Im Jahr 2016 hat sich die Anzahl der 1- und 2-Personen-Haushalte gegenüber 2015 überproportional erhöht (+ 53 % bzw. + 49 %). Mit einem Zuwachs von 36 % ist die Anzahl der 3-Personen-Haushalte hingegen leicht unterdurchschnittlich gestiegen. Die Zahl der 5+-Personen-Haushalte sind mit 16 % am geringsten gewachsen, gefolgt von den 4-Personen-Haushalten (+ 24 %). Im Ergebnis ist dadurch der Anteil der 1-Personen-Haushalte an allen reinen Wohngeldhaushalten — im Gegensatz zur Entwicklung der letzten Jahre — wieder angestiegen. Mit 56 % lag der Anteil in 2016 auf dem Niveau der Jahre 2009 bis 2012. Leicht gesunken ist dafür der Anteil der 4- und 5+-Personen-Haushalte, während die Gruppen der 2- und 3-Personen-Haushalte im Verhältnis unverändert blieben. Heimbewohner profitierten durch die Reform überproportional (vgl. Kapitel 4.1). Dies erklärt den relativen Anstieg der 1-Personen-Haushalte. Die übrigen (nur marginalen) Veränderungen sind erwartungsgemäß. Da die Reform nicht darauf abzielt einzelne Haushaltsgrößen besser zustellen kommt es auch nicht zu einer starken Verschiebung der Struktur.

Tabelle 5: Haushaltsgrößen der reinen Wohngeldhaushalte

Haushaltsgröße	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Anzahl							
1 Person	478.116	480.250	431.900	385.385	327.819	278.343	218.355	335.087
2 Personen	114.365	114.606	98.379	85.706	73.279	60.691	49.317	73.491
3 Personen	72.053	69.817	61.256	54.233	45.781	39.182	33.159	44.956
4 Personen	104.839	101.011	89.826	80.139	69.708	60.387	51.765	64.412
5 oder mehr Personen	90.237	91.328	89.008	84.657	78.122	72.113	66.519	77.204
Insgesamt	859.610	857.012	770.369	690.120	594.709	510.716	419.115	595.150

Haushaltsgröße	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Anteil							
1 Person	56 %	56 %	56 %	56 %	55 %	55 %	52 %	56 %
2 Personen	13 %	13 %	13 %	12 %	12 %	12 %	12 %	12 %
3 Personen	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %
4 Personen	12 %	12 %	12 %	12 %	12 %	12 %	12 %	11 %
5 oder mehr Personen	10 %	11 %	12 %	12 %	13 %	14 %	16 %	13 %
Insgesamt	100 %							

Quelle: Wohngeldstatistik

Abbildung 7: Haushaltsgößen der reinen Wohngeldhaushalte und der Haushalte insgesamt (Mikrozensus) 2015

Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt

3.3.2 Soziale Struktur

Rentnerhaushalte stellten mit 43 % aller Wohngeldempfängerhaushalte im Jahr 2015 die größte Gruppe aller reinen Wohngeldhaushalte dar (vgl. Tabelle 6). Dahinter folgen Arbeitnehmer- und Beamtenhaushalte mit 38 %. Etwa 30.000 oder 7 % aller Wohngeldempfänger aus dem Jahr 2015 waren Haushalte von Studenten oder Auszubildende, 2 % waren Selbstständige. Die verbleibenden 10 % der reinen Wohngeldhaushalte im Jahr 2015 setzten sich zusammen aus Arbeitslosen (6 %) und sonstigen Nichterwerbspersonen (4 %).

Tabelle 6: Anzahl der reinen Wohngeldhaushalte nach Erwerbsstatus und Haushaltsgröße 2015

Haushaltsgröße	Selbstständige	Arbeitnehmer und Beamte	Arbeitslose	Renter und Pensionäre	Studenten und Auszubildende	Sonstige Nichterwerbspersonen
1 Person	2.232	18.953	11.411	158.956	21.066	5.737
2 Personen	1.237	20.578	3.298	14.770	5.549	3.885
3 Personen	1.177	21.618	2.273	2.478	2.496	3.117
4 Personen	1.553	41.122	3.494	1.776	1.119	2.701
5 Personen	992	33.108	1.916	855	321	1.491
6 oder mehr Personen	896	24.201	1.067	530	158	984
Insgesamt	8.087	159.580	23.459	179.365	30.709	17.915
Anteil	2 %	38 %	6 %	43 %	7 %	4 %

Quelle: Wohngeldstatistik

Rentnerhaushalte mit einer Person sind die mit Abstand größte Gruppe unter den Wohngeldbeziehern. Knapp 160.000 dieser Haushalte bezogen in 2015 Wohngeld, das sind 37,9 % aller Wohngeldhaushalte bzw. 73 % aller 1-Personen Wohngeldhaushalte aus dem Jahr 2015. Die nächstgrößere Gruppe sind vierköpfige Arbeitnehmer- und Beamtenhaushalte, rund 41.000 dieser Haushalte erhalten Wohngeld.

Seit dem Jahr 2009 ist der Anteil der Rentnerhaushalte zunächst kontinuierlich gestiegen, im Jahr 2015 sank er dann auf 43 % ab (vgl. Tabelle 7). Der Anteil von Arbeitnehmer- und Beamtenhaushalten hat im selben Zeitraum hingegen stark zugelegt (+4 Prozentpunkte). Die Gruppe der Arbeitslosen machte im Jahr 2009 mit 10 % die drittgrößte Gruppe aus. Bis zum Jahr 2015 sank ihr Anteil auf 6 %, so dass die Haushalte mit Studenten und Auszubildenden nun den drittgrößten Anteil an allen reinen Wohngeldhaushalten haben. Wie der oben beschriebene Rückgang der 1-Personen-Haushalte, deutet der sinkende Anteil der Rentner und Arbeitslosen auf eine vermehrte Anzahl an Wechslern in die Grundsicherung hin. Der Rückgang des Anteils der Rentnerhaushalte hängt dabei stark mit dem Rückgang der 1-Personen-Haushalte zusammen, denn viele Rentner im Wohngeld leben alleine.

Neben den Rentnerhaushalten machen auch Haushalte mit Kindern einen großen Teil der reinen Wohngeldhaushalte aus. Seit dem Jahr 2009 ist deren Anteil von 34 % auf 43 % gestiegen (vgl. Abbildung 8). Betrachtet man die Anzahl der Personen im Haushalt, sind Haushalte mit Kindern mit Abstand die größte Empfängergruppe. Im Jahr 2015 lebten 736.527 Personen in Wohngeldhaushalten mit Kindern. Rentnerhaushalte umfassen aufgrund der geringen durchschnittlichen Haushaltsgröße nur 195.275 Personen. Der Anstieg der Wohngeldhaushalte mit Kindern macht sich auch bei den Alleinerziehenden bemerkbar. Während im Jahr 2009 nur jeder zwanzigste Wohngeldhaushalt zur Gruppe der Alleinerziehenden gehörte, ist es im Jahr 2015 knapp jeder Zwölfte. Der Anteil der Heimbewohner, welche zum Großteil zur Gruppe der Rentner und Pensionäre gehören, ist im Gegensatz leicht zurückgegangen und betrug 2015 rund 10 %.

Der unterschiedlich starke Anstieg der Haushaltsgruppen von 2015 auf 2016 ist auch in der Struktur der Wohngeldempfänger in Bezug auf den Erwerbsstatus des Haupteinkommensbeziehers wiederzuerkennen (vgl. Tabelle 7). Der Anteil der Haushalte mit Rentnern und Pensionären ist im Jahr 2016 um 6 Prozentpunkte auf 49 % gestiegen. Die Anzahl dieser Haushaltsgruppe hat sich gegenüber 2015 mit Abstand am stärksten erhöht (+63 %). Hierfür verantwortlich sind vermutlich die vielen Wechsler, die in den Jahren vor der Reform in die Grundsicherung wechselten und nun wieder Wohngeld beziehen. Der Anteil aller anderen Erwerbsgruppen an den Wohngeldhaushalten ging dadurch um jeweils ein bis zwei Prozentpunkte zurück. Zweitgrößte Gruppe sind weiterhin die Haushalte mit Arbeitnehmern und Beamten mit 36 %. Arbeitslose sowie Studenten und Auszubildende machen 5 % der Wohngeldhaushalte aus, gefolgt von den sonstigen Nichterwerbspersonen mit 4 % und den Selbstständigen mit 1 %.

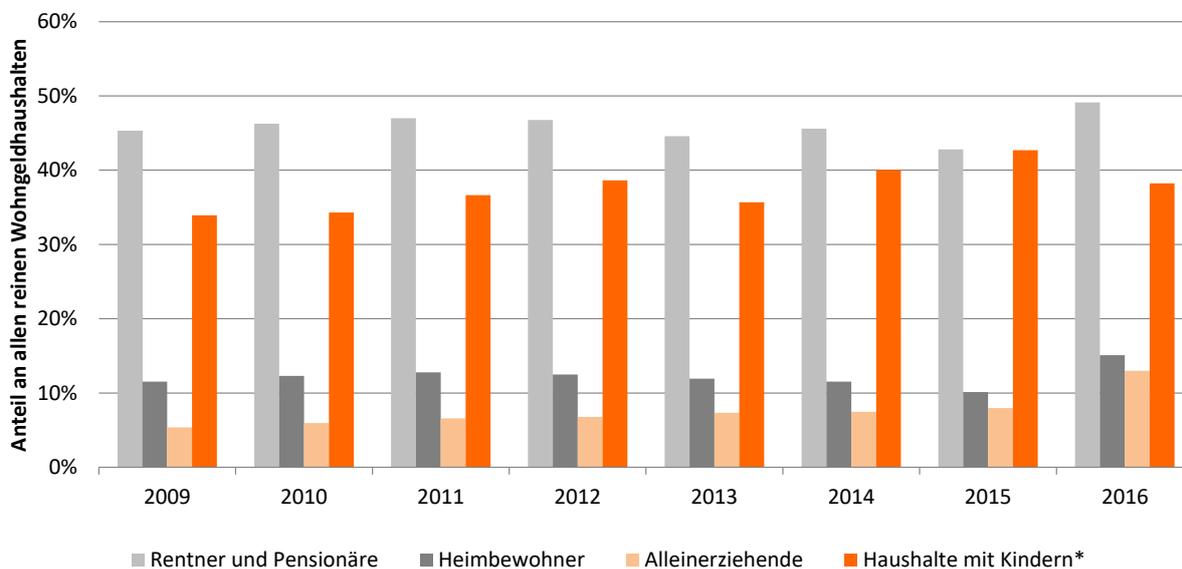
Einhergehend mit dem gestiegenen Anteil der Rentner und Pensionäre hat sich auch der Anteil an Heimbewohnern an allen reinen Wohngeldhaushalten um 5 Prozentpunkte erhöht. Dies hängt damit zusammen, dass viele Heimbewohner zur Gruppe der Rentner und Pensionäre zuzuordnen sind. Ebenfalls um 5 Prozentpunkte gestiegen ist der Anteil der Alleinerziehenden. Eine große Gruppe der Wohngeldhaushalte mit einem Anteil von 38 % sind weiterhin die Haushalte mit Kindern. Gegenüber 2015 ist ihr Anteil allerdings etwas gesunken.

Tabelle 7: Entwicklung der reinen Wohngeldhaushalte nach Erwerbsstatus des Haupteinkommensbeziehers

Erwerbsstatus	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Anzahl							
Selbstständige	16.969	16.812	14.697	12.776	10.464	9.418	8.087	8.672
Arbeitnehmer und Beamte	290.172	293.082	261.820	230.799	205.015	185.234	159.580	211.845
Arbeitslose	83.219	62.747	46.339	43.148	34.284	28.661	23.459	27.708
Renter und Pensionäre	389.045	396.364	362.064	322.615	265.174	232.867	179.365	292.305
Studenten und Azubis	32.057	37.090	37.032	35.657	34.333	33.807	30.709	31.936
Sonst. Nichterwerbbsp.	48.148	50.917	48.417	45.125	22.635	20.729	17.915	22.684
Insgesamt	859.610	857.012	770.369	690.120	571.905	510.716	419.115	595.150

Erwerbsstatus	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Anteil							
Selbstständige	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %
Arbeitnehmer und Beamte	34 %	34 %	34 %	33 %	36 %	36 %	38 %	36 %
Arbeitslose	10 %	7 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	5 %
Renter und Pensionäre	45 %	46 %	47 %	47 %	46 %	46 %	43 %	49 %
Studenten und Azubis	4 %	4 %	5 %	5 %	6 %	7 %	7 %	5 %
Sonst. Nichterwerbbsp.	6 %	6 %	6 %	7 %	4 %	4 %	4 %	4 %
Insgesamt	100 %							

Quelle: Wohngeldstatistik

Abbildung 8: Relative Entwicklung der reinen Wohngeldhaushalte nach sozialer Struktur

* Haushalte mit Kindern, für die Kindergeld gezahlt wird bis einschl. 2012, anschließend Mehrpersonenhaushalte mit mindestens einer unter 18-jährigen Person. Mehrfachzuordnungen möglich (beispielsweise sind Alleinerziehende auch der Gruppe Haushalte mit Kindern zugeordnet).

Quelle: Wohngeldstatistik

3.3.3 Einkommen, Wohnkosten und Wohngeldansprüche

Das durchschnittliche (wohngeldrechtliche) Einkommen der Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss lag im Jahr 2015 bei knapp 900 €, die durchschnittliche tatsächliche Miete (bruttokalt) bei knapp über 400 € und das mittlere Wohngeld betrug 112 € (vgl. Tabelle 8). Bei Wohngeldhaushalten mit Lastenzuschuss sind Einkommen und gezahltes Wohngeld je rund 30 % höher als bei Haushalten mit Mietzuschuss. Die mittlere Belastung liegt allerdings 40 % über der durchschnittlichen Bruttokaltmiete der Haushalte mit Mietzuschuss – Mietern mit Wohngeld verblieben also nach Abzug der Wohnkosten mehr Resteinkommen als Selbstnutzern.

Sowohl das durchschnittliche Einkommen der Wohngeldhaushalte, als auch die durchschnittliche tatsächliche Bruttokaltmiete/Belastung sowie die durchschnittliche Höhe des Wohngeldes sind im Jahr der Wohngeldreform 2016 gestiegen. Insgesamt war bei Haushalten mit Mietzuschuss das Einkommen im Durchschnitt um 3 % und die Miete um 2 % höher als im Vorjahr. Die durchschnittliche Höhe des Wohngeldes hingegen ist um 35 % gestiegen. Bei Haushalten mit Lastenzuschuss betrug der Anstieg des Einkommens im Durchschnitt ebenfalls 3 %, die Belastung hingegen hat sich um 20 % erhöht. Allerdings lag auch die durchschnittliche Höhe des Wohngeldes bei Lastenzuschussempfängern mit +49 % weit über dem Wert des Vorjahres.

Tabelle 8: Durchschnittliche Einkommen, Mieten und Wohngeldansprüche (in Euro/Monat) der reinen Wohngeldhaushalte im Jahr 2015 und 2016

Haushaltsgröße	Mietzuschuss (2015)			Mietzuschuss (2016)		
	Einkommen	Bruttokaltmiete*	Wohngeldbetrag	Einkommen	Bruttokaltmiete*	Wohngeldbetrag
1 Person	630	319	75	681	345	110
2 Personen	822	427	115	888	441	159
3 Personen	1.020	502	130	1.090	519	183
4 Personen	1.333	558	149	1.416	569	205
5 Personen	1.465	612	184	1.538	623	252
6 oder mehr Personen	1.572	694	261	1.634	704	351
Insgesamt	886	419	112	912	427	151

Haushaltsgröße	Lastenzuschuss (2015)			Lastenzuschuss (2016)		
	Einkommen	Belastung*	Wohngeldbetrag	Einkommen	Belastung*	Wohngeldbetrag
1 Person	539	273	74	586	383	134
2 Personen	774	407	96	853	516	157
3 Personen	993	562	121	1.072	696	191
4 Personen	1.333	651	138	1.448	794	212
5 Personen	1.511	725	167	1.615	881	262
6 oder mehr Personen	1.732	837	271	1.837	1.020	404
Insgesamt	1.180	583	152	1.214	699	227

* Tatsächliche Bruttokaltmiete bzw. Belastung (nicht die zu berücksichtigende Miete/Belastung)

Quelle: Wohngeldstatistik

Vergleicht man die Hauptmieter mit allen Mietern (Hauptmieter, Untermieter, Heimbewohner) im Jahr 2015, sind kaum Unterschiede in der Höhe der tatsächlichen Miete und der Wohngeldbeträge zu erkennen (vgl. Tabelle 9). Lediglich bei Einpersonenhaushalten liegen die durchschnittliche Miete und der Wohngeldbetrag der Hauptmieter knapp unter dem der Mieter. Dies liegt vermutlich daran, dass Heimbewohner häufig in Einpersonenhaushalten leben und nicht zu den Hauptmietern gezählt werden. Die Gruppe der Einpersonenhaushalte der Hauptmieter ist dadurch kleiner als die der Mieter. Die anderen Haushaltsklassen unterscheiden sich in der Anzahl an Haushalten zwischen den Mietern und Hauptmietern jedoch kaum. Durch die geringere Zahl an Einpersonenhaushalten bei den Hauptmietern liegen die durchschnittliche Miete 12 € und das mittlere Wohngeld 4 € über dem der Mieter. Das Einkommen der Hauptmieter wird von der Wohngeldstatistik nicht ausgewiesen.

Tabelle 9: Durchschnittliche Einkommen, Mieten und Wohngeldansprüche der Mieter und Hauptmieter (jew. reine Wohngeldhaushalte) im Jahr 2015

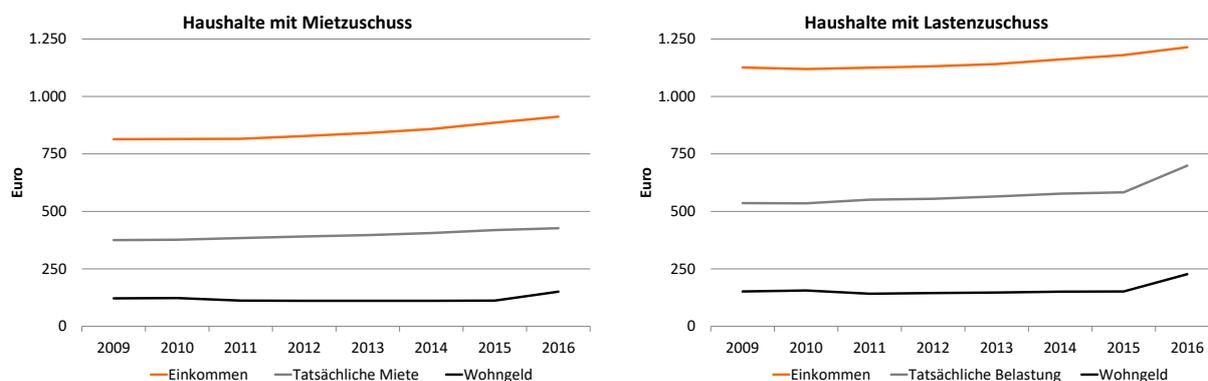
Haushaltsgröße	Mietzuschuss			Mietzuschuss - Hauptmieter		
	Einkommen	Bruttokaltmiete*	Wohngeldbetrag	Einkommen	Bruttokaltmiete*	Wohngeldbetrag
1 Person	630	319	75	k.A.	318	74
2 Personen	822	427	115	k.A.	427	115
3 Personen	1.020	502	130	k.A.	502	130
4 Personen	1.333	558	149	k.A.	558	149
5 Personen	1.465	612	184	k.A.	612	184
6 oder mehr Personen	1.572	694	261	k.A.	694	261
Insgesamt	886	419	112	k.A.	431	116

* Tatsächliche Bruttokaltmiete bzw. Belastung (nicht die zu berücksichtigende Miete/Belastung)

Quelle: Wohngeldstatistik

Seit der letzten Wohngeldreform im Jahr 2009 sind die (tatsächlichen) Mieten der Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss bis zum Jahr 2015 im Durchschnitt um 12 % angestiegen, die durchschnittlichen Einkommen wuchsen um 9 % (vgl. Abbildung 9). Vergleichbare Trends gab es auch bei Haushalten mit Lastenzuschuss, auch hier sind Belastung (+ 5 %) und Einkommen (+ 9 %) kontinuierlich gestiegen.

Abbildung 9: Entwicklung der Mieten, des Einkommens und Wohngeldes der reinen Wohngeldhaushalte



Quelle: Wohngeldstatistik

Steigende Mieten und Einkommen wirken sich in unterschiedlicher Weise auf die durchschnittliche Wohngeldhöhe aus (vgl. Kapitel 1). Im Zusammenspiel der Einflussgrößen (steigende Mieten führen zu einem Anstieg des durchschnittlichen Wohngeldes, steigende Einkommen zu einem Rückgang) hat sich die Höhe des mittleren Wohngeldes seit dem Jahr 2009 kaum verändert. Für Haushalte mit Mietzuschuss gab es bis 2015 einen leichten Rückgang um 10 Euro (- 8 %), für Haushalte mit Lastenzuschuss liegt das Wohngeld im Jahr 2015 nach zwischenzeitlichem Rückgang wieder auf dem Niveau aus dem Jahr 2009 (vgl. Tabelle 10).

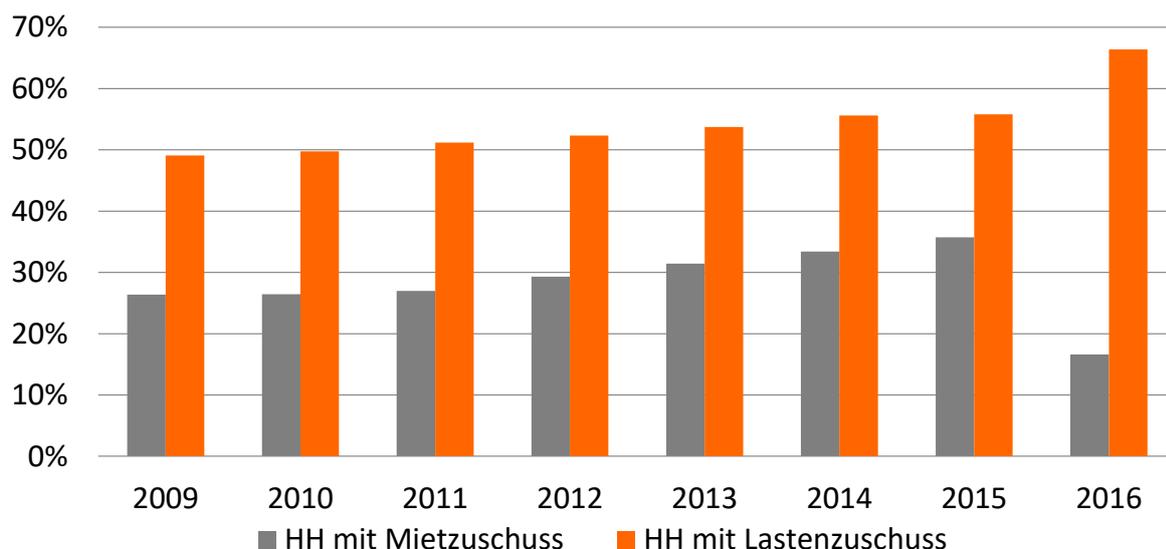
Tabelle 10: Entwicklung des durchschnittlichen Wohngeldes je Haushalt in Euro pro Monat

Wohngeld	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mietzuschuss	122	123	112	111	111	111	112	151
Lastenzuschuss	152	156	142	145	147	151	152	227

Quelle: Wohngeldstatistik

Die Höchstbeträge in den einzelnen Mietenstufen werden ausschließlich im Rahmen von Wohngeldreformen angepasst. Steigende Mieten führen damit zwangsläufig zu einem Anstieg der Haushalte, die die Höchstbeträge übersteigen. Der Anteil dieser sogenannten Überschreiterhaushalte ist somit analog zum Anstieg der Mieten seit der Wohngeldreform aus dem Jahr 2009 bis zum Jahr 2015 stetig gestiegen, sowohl bei den Haushalten mit Miet- wie auch mit Lastenzuschuss. Bei Haushalten mit Mietzuschuss lag der Anteil bei nunmehr 36 %, das sind 10 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2009. Bei Haushalten mit Lastenzuschuss lag die Überschreiterquote im Jahr 2015 bei 56 % und somit 7 Prozentpunkte über dem Wert aus dem Jahr 2009 (vgl. Abbildung 10). Ein Grund für den vergleichsweise geringen Anstieg dürfte auch die günstige Zinsentwicklung für Wohnungsbaukredite sein.¹⁸ Im Jahr 2016 wurden im Rahmen der Wohngeldreform u. a. die Höchstbeträge erhöht und im Zuge dessen sank die Überschreiterquote der Mietzuschussempfänger erwartungsgemäß auf 17 %. Im Gegensatz dazu stieg die Überschreiterquote der Lastenzuschussempfänger weiter an. Dies verwundert zunächst, denn grundsätzlich sollte die Überschreiterquote bei steigenden Höchstbeträgen sinken. Aus der Wohngeldstatistik geht hervor, dass im Jahr 2016 sowohl die Anzahl an Haushalten mit Lastenzuschuss gestiegen ist, als auch die Zahl der Überschreiter unter den Lastenzuschussempfängern. Das deutet darauf hin, dass die neuen Wohngeldhaushalte bei den Lastenzuschussempfängern zum Großteil Überschreiter waren.

Abbildung 10: Überschreiterquoten der reinen Wohngeldhaushalte



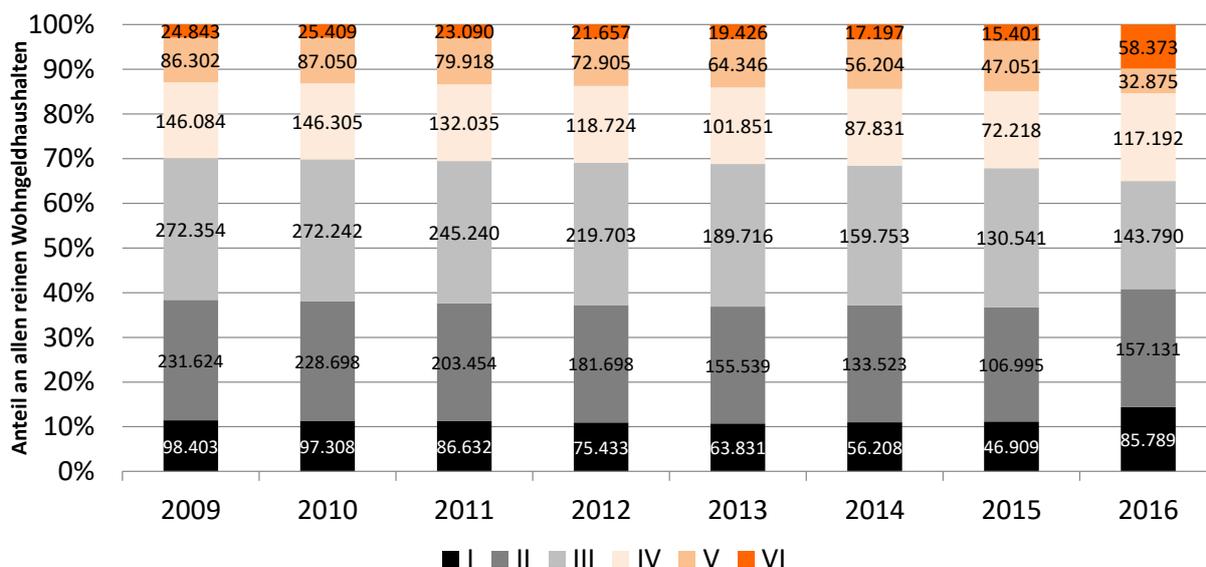
Quelle: Wohngeldstatistik

¹⁸ Laut Deutscher Bundesbank sind die Zinsen für Wohnungsbaukredite (Neugeschäft) mit einer Laufzeit von mindestens 10 Jahren von 4,5 % im Jahr auf 1,9 % im Jahr 2015 gesunken.

3.3.4 Mietenstufen

Die Zahl der Wohngeldempfänger in den Mietenstufen I bis IV ist von 2009 bis 2015 ähnlich stark zurückgegangen wie die Gesamtzahl der Wohngeldempfänger (- 51 %). Die Zahl der Empfänger in der Mietenstufe V und VI ist hingegen mit - 45 % und - 38 % etwas geringer gesunken; Die absolute Zahl der Empfängerhaushalte ist in diesen Mietenstufen jedoch vergleichsweise geringer gegenüber den anderen Mietenstufen.

Abbildung 11: (Relative) Entwicklung der reinen Wohngeldhaushalte nach Mietenstufe

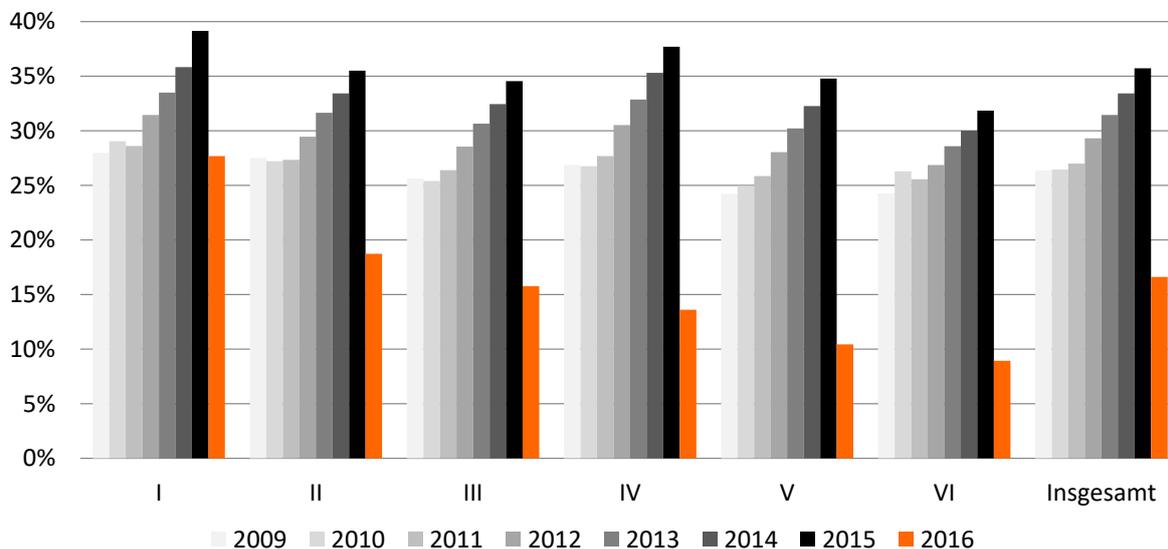


Quelle: Wohngeldstatistik

Insgesamt gab es seit der Wohngeldreform aus dem Jahr 2009 jedoch kaum Verschiebungen in der Verteilung der Wohngeldhaushalte nach Mietenstufen. Im Jahr 2015 machten die Empfänger aus den Regionen der Mietenstufe III und II insgesamt 57 % aller Wohngeldhaushalte aus. 17 % der Empfänger lebten in Regionen der Mietenstufe IV, jeweils 11 % in den Stufen I und V und 4 % in der Stufe VI. Im Jahr 2009 war die Verteilung nahezu identisch (vgl. Abbildung 11).

Durch die Wohngeldreform 2016 hat sich die relative Verteilung der reinen Wohngeldhaushalte auf die Mietenstufen gegenüber dem Stand 2015 stark verändert (vgl. Abbildung 11). Dies ist zum einen auf die Neuordnung der Gemeinden zu den Mietenstufen zurückzuführen, zum anderen kann die Verteilung auch durch Haushalte beeinflusst worden sein, die aufgrund der Reform neu im Wohngeld sind. Im Vergleich zum Jahr 2015 befindet sich in 2016 ein höherer Anteil von Haushalten in den Mietenstufen (I und VI). Diese Entwicklung ist auf eine stärkere Spreizung der regionalen Mietenniveaus zurückzuführen, denn die Mietenstufe spiegelt die prozentuale Abweichung der Miete in der Gemeinde zum Bundesdurchschnitt wider (vgl. Kapitel 2.3).

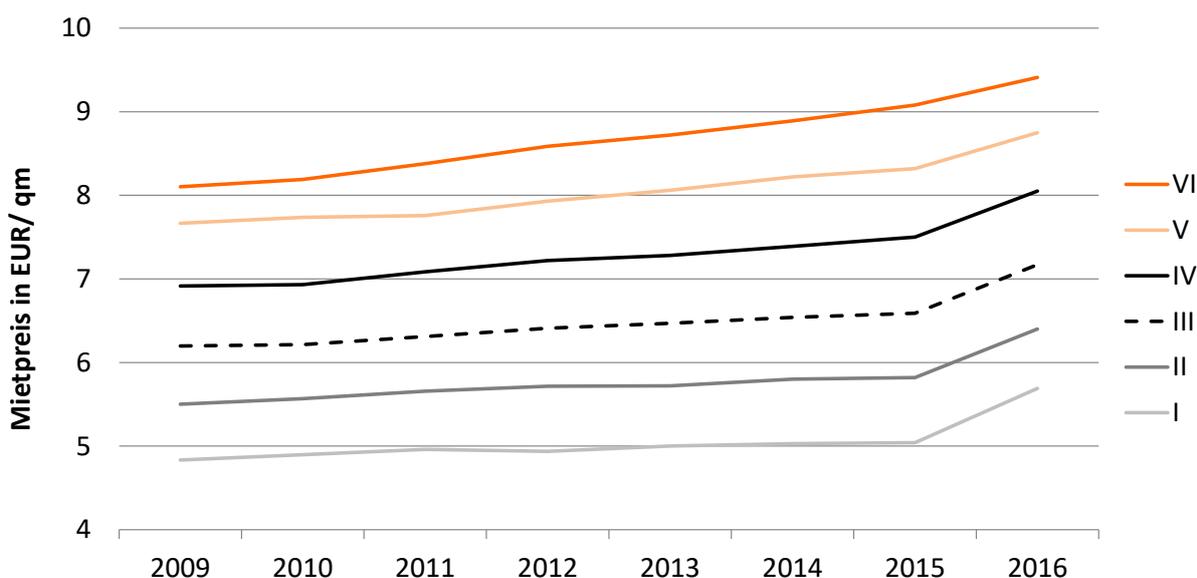
Abbildung 12: Überschreiterquoten (Mietzuschuss, reine Wohngeldhaushalte) nach Mietenstufen im Zeitverlauf



Quelle: Wohngeldstatistik

Auch die Relation der Überschreiterquoten über die sechs Mietenstufen hinweg hat sich zwischen 2009 und 2015 nur unwesentlich verändert. Über den Zeitraum hinweg gab es in Regionen der Mietenstufe I die jeweils höchste mittlere Überschreiterquote, in Regionen der Mietenstufe VI lag sie stets am niedrigsten (vgl. Abbildung 12). In Regionen aller Mietenstufen haben die mittleren Überschreiterquoten – ebenso wie insgesamt – um jeweils rund 10 Prozentpunkte zugelegt.

Abbildung 13: Mietpreisentwicklung* nach Mietenstufen



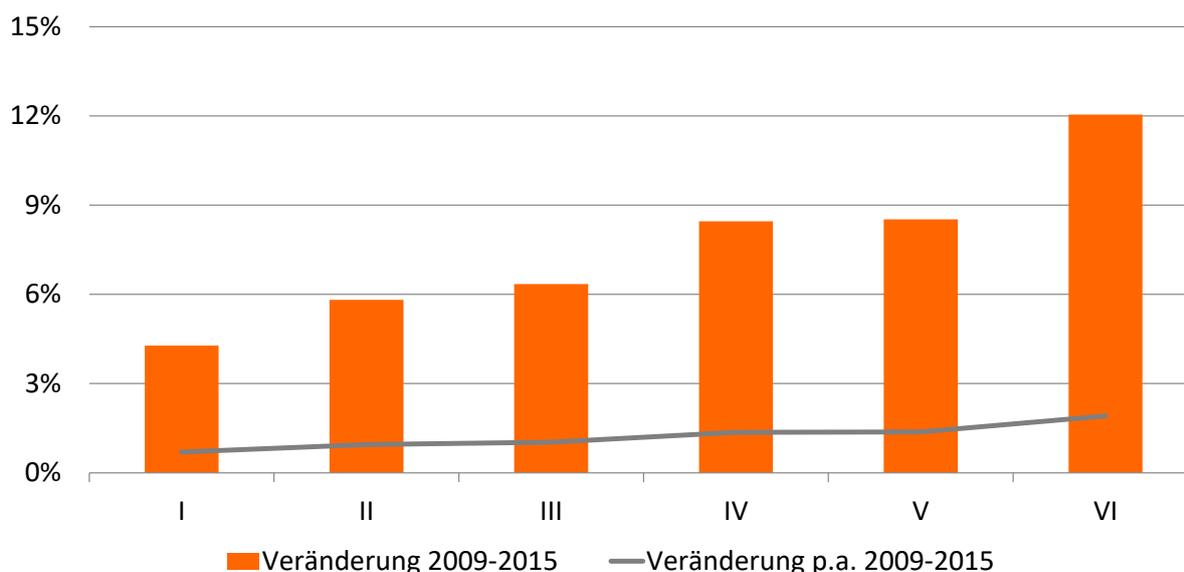
* Entwicklung der tatsächlichen Miete reiner Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss

Quelle: Wohngeldstatistik

Die tatsächlichen Mieten der Wohngeldhaushalte sind von 2009 bis 2015 in allen Mietenstufen gewachsen (vgl. Abbildung 13). Spitzenreiter sind die Gemeinden der Mietenstufe VI mit einem Anstieg von 12 % in der Zeit zwischen 2009 und 2015. Dahinter folgen die Mietenstufen entsprechend ihrer Nummerierung. Im Jahr 2016 stieg die durchschnittliche tatsächliche Miete in allen Mietenstufen besonders stark an. Dies deutet darauf hin, dass die reformbedingten neuen Wohngeldhaushalte eine höhere Miete haben, als die bisherigen Wohngeldhaushalte. Vor allem die vielen neuen Heimbewohner dürften mit den relativ hohen Heimkosten den Durchschnitt anheben. Nicht nur das Mietenniveau, auch die relativen Anstiege verhalten sich demnach in der Zeit seit der letzten Wohngeldreform proportional zu den Mietenstufen (vgl. Abbildung 14).

Theoretisch könnte der Anstieg der Mieten auch ein Phänomen sein, dass allein aus veränderten Wohnflächen der Wohngeldhaushalte resultiert, denn auch der Quadratmeterpreis einer Mietwohnung hängt typischerweise von der Wohnungsgröße ab. So wird für größere Wohnungen üblicherweise eine niedrigere Quadratmetermiete verlangt. Angenommen das Mietenniveau steigt nun in allen Mietenstufen gleich stark und gleichzeitig steigt die mittlere Wohnfläche von Haushalten aus Mietenstufe I. Dann könnte der Anstieg der Quadratmetermieten für die Wohngeldhaushalte in Mietenstufe I geringer ausfallen, als für die Haushalte in den übrigen Mietenstufen.

Abbildung 14: Relative Mietpreisentwicklung* nach Mietenstufen von 2009 bis 2015

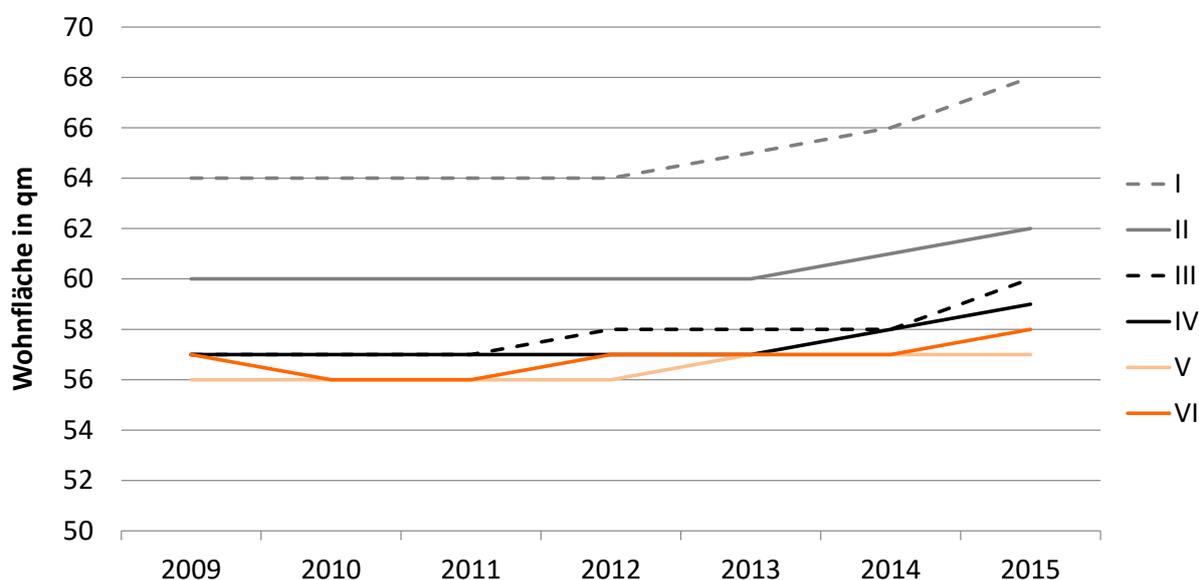


* Relative Entwicklung der tatsächlichen Miete reiner Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss

Quelle: empirica-Preisdatenbank (Angebotsmieten), Wohngeldstatistik

Tatsächlich ist die bewohnte Wohnfläche der Wohngeldempfänger mit Mietzuschuss in den unteren Mietenstufen stärker gestiegen (vgl. Abbildung 15). In Mietenstufe I ist die Wohnfläche am stärksten gewachsen, mit der Folge, dass die Spreizung der Quadratmetermieten (relativer Abstand zwischen Mietenstufe I und restlichen Mietenstufen) am Ende des Betrachtungszeitraums nunmehr weiter divergiert.

Abbildung 15: Entwicklung der Wohnfläche reiner Wohngeldhaushalte nach Mietenstufe



Quelle: Wohngeldstatistik

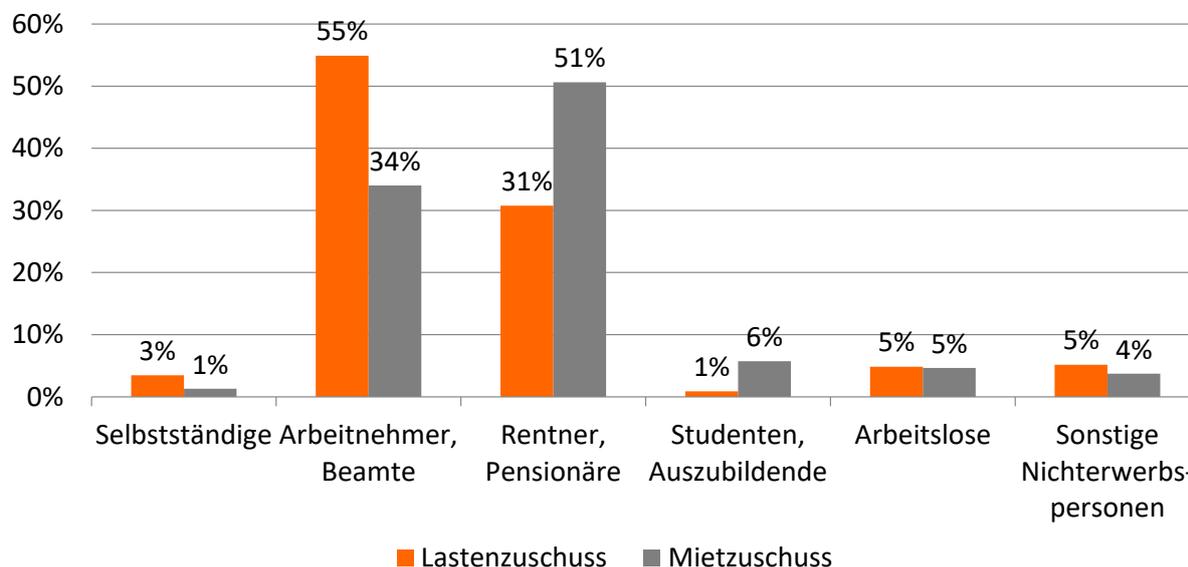
3.4 Besonderheiten Lastenzuschuss – vor allem erwerbstätige Familien

Der Lastenzuschuss soll Eigentümer bei den Kosten des Kapitaldienstes und der Bewirtschaftung von Wohnraum entlasten.¹⁹ Aufgrund der abweichenden Zielgruppe im Vergleich zum Mietzuschuss unterscheidet sich die Struktur der Lastenzuschussempfänger erheblich von den Empfängern des Mietzuschusses. Bezogen auf alle reinen Wohngeldhaushalte und Mischhaushalte zusammen betrug der Anteil an Lastenzuschussempfängern im Jahr 2016 nur 7,3 % (vgl. Tabelle 3).

Mit Abstand die größte Gruppe der Lastenzuschussempfänger waren 2016 die Arbeitnehmer und Beamte mit 55 %. Auch Rentner und Pensionäre finden sich unter den Lastenzuschussempfängern mit 31 % der Haushalte. Im Vergleich zu den Mietzuschussempfängern, unter denen 51 % der Haushalte in 2016 Rentner oder Pensionäre waren, spielt der Lastenzuschuss für diese Gruppe eine geringere Rolle, da die Hypothekenschulden und damit die Belastung lebenszyklusbedingt geringer sind als bei Haushalten in der Lebensphase der Erwerbstätigkeit.

¹⁹ Vgl. § 10 Abs. 1 WoGG.

Abbildung 16: Soziale Stellung von Miet- und Lastenzuschempänger (reine Wohngeldhaushalte) im Jahr 2016



Quelle: Wohngeldstatistik

Ein Vergleich der durchschnittlichen Belastung der verschiedenen Gruppen zeigt, dass Rentner und Pensionäre – wie oben beschrieben – eine eher geringe Belastung im Vergleich zu Arbeitnehmern und Beamten haben. Die durchschnittliche Belastung von Arbeitnehmern und Beamten war im Jahr 2016 um 424 € höher als die der Rentner und Pensionäre. Die übrigen Gruppen weisen alle relativ ähnliche Belastungen im Bereich von 674 € bis 740 € auf (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Durchschnittliche tatsächliche Belastung nach sozialer Stellung der Lastenzuschempänger (reine Wohngeldhaushalte) in Euro pro Monat

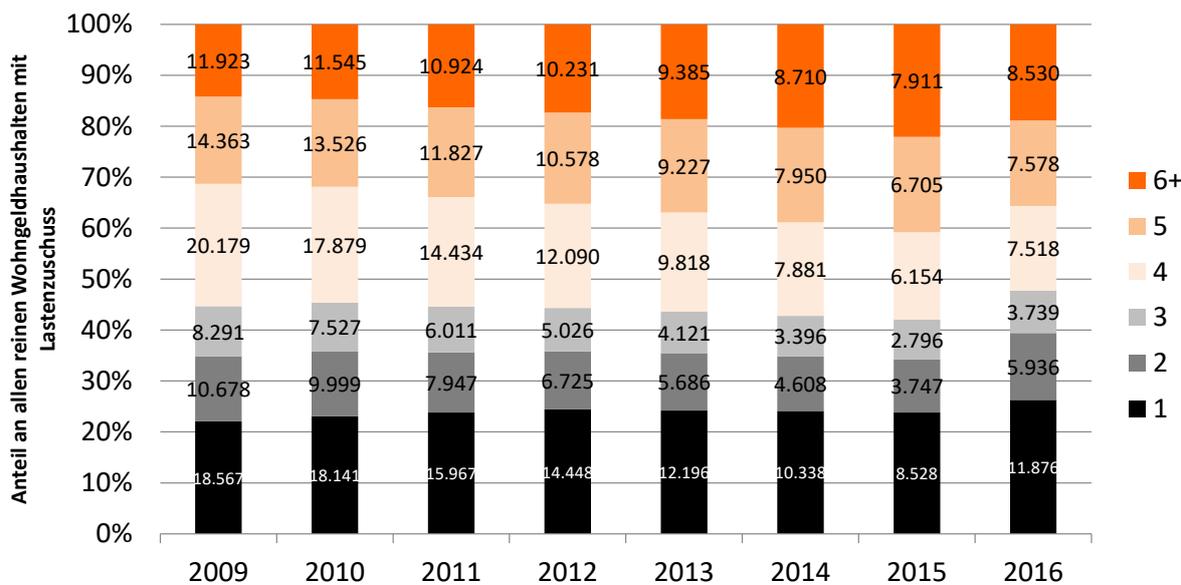
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Selbstständige	577	575	589	581	600	603	597	740
Arbeiter, Angestellte, Beamte	642	647	670	681	690	704	711	852
Rentner, Pensionäre	307	305	312	308	316	319	322	428
Studenten	482	506	501	549	568	558	570	724
Arbeitslose	526	515	532	525	552	565	558	674
Sonstige Nichterwerbspersonen	520	533	553	571	531	538	548	675
Insgesamt	536	535	551	555	565	577	583	699

Quelle: Wohngeldstatistik

Die Haushaltsgröße der Lastenzuschempänger unterscheidet sich ähnlich wie die Struktur der sozialen Stellung wesentlich von den Mietzuschuschempängern. Während die 1-Personen-Haushalte mit Abstand den größten Anteil der Mietzuschuschempänger ausmachten (56 %), sind unter den Lastenzuschempängern häufig auch

größere Haushalte vertreten. Die Haushalte mit 4-, 5- oder 6+ Personen machen rund 52 % der Empfänger aus. Kleine Haushalte mit nur einer Person haben einen Anteil von 26 % (vgl. Abbildung 17). Es sind eben vor allem Familien, die im Wohneigentum leben, entsprechend stellen Haushalte mit Kindern auch die größte Gruppe unter den Wohngeldhaushalten mit Lastenzuschuss (knapp 63 % im Jahr 2016).

Abbildung 17: Haushaltgröße der reinen Wohngeldhaushalte mit Lastenzuschuss im Zeitverlauf



Quelle: Wohngeldstatistik

3.5 Kinderwohngeldhaushalte

Sogenannte „Kinderwohngeldhaushalte“ sind unverheiratete Kinder unter 25 Jahren, die im Haushalt eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach dem SGB II wohnen und über eigenes Einkommen verfügen. Diese gehören grundsätzlich nicht zur Bedarfsgemeinschaft und können stattdessen Wohngeld beziehen (vgl. § 12a Satz 2 Nr. 2 SGB II), wenn sie ihren Bedarf mit eigenem Einkommen (zum Beispiel Kindergeld, Unterhalt, Erwerbseinkommen) oder Vermögen und mit Wohngeld decken können. Gleiches gilt für minderjährige Kinder im Haushalt von Hilfebedürftigen nach dem SGB XII.

Kinderwohngeldhaushalte werden in der Wohngeldstichprobe nicht explizit erfasst und müssen daher auf Basis der verfügbaren Variablen annäherungsweise definiert werden. Die Auswertungen in diesem Kapitel beziehen sich daher auf Mischhaushalte, in denen alle Personen im wohngeldrechtlichen Teilhaushalt unter 25 Jahre alt sind. Diese Annäherung überschätzt die Zahl der Kinderwohngeldhaushalte vermutlich leicht.

Seit 2009 ist die Anzahl der Kinderwohngeldhaushalte zurückgegangen (vgl. Tabelle 12). Im Zeitraum 2009 bis 2015 machten Kinderwohngeldhaushalte zwei Drittel bis drei Viertel aller Mischhaushalte aus. Im Jahr 2016 ist die Anzahl der Mischhaushalte und der Kinderwohngeldhaushalte weiter gesunken. Die Kinderwohngeldhaushalte sind (relativ) jedoch mehr als doppelt so stark zurückgegangen wie die Mischhaushalte. Trotzdem machen Kinderwohngeldhaushalte mit 59 % noch den größten Teil der Mischhaushalte aus. Besonders auffällig ist die räumliche

Verteilung der Kinderwohngeldhaushalte auf die Mietenstufen. Mehr als 80 % der Kinderwohngeldhaushalte wohnen in Gemeinden der Mietenstufen I bis III. Nur 6 % der Kinderwohngeldhaushalte wohnen in Gemeinden der oberen beiden Mietenstufen V und VI (vgl. Tabelle 13).

Durch die Änderung von § 12a Satz 2 Nummer 2 SGB II im Jahr 2011 entfiel für Kinderwohngeldhaushalte die Pflicht einen Wohngeldantrag zu stellen, sofern nicht mit Wohngeld die Hilfebedürftigkeit für alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens drei Monaten beseitigt wird, wodurch die Größe dieser Gruppe reduziert werden sollte. Tatsächlich ist die Zahl der Kinderwohngeldhaushalte ab 2011 stark zurückgegangen, bis zum Jahr 2015 um rund 72 %. Allerdings hat sich auch die Zahl der Mischhaushalte (ohne Kinderwohngeldhaushalte) stark reduziert (-60 % von 2011 bis 2015). Durch alleinige Betrachtung der Empfängerzahlen, lässt sich nicht exakt bestimmen, welcher Anteil des Rückgangs auf die Gesetzesänderung zurückzuführen ist. Der stärkere Rückgang der Kinderwohngeldhaushalte ist aber ein Indiz, dass die Gesetzesänderung Wirkung gezeigt hat.

Tabelle 12: Entwicklung der Kinderwohngeldhaushalte

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mischhaushalte	147.724	204.475	132.501	92.704	70.015	54.267	40.965	36.331
Kinderwohngeldhaushalte*	96.963	140.411	98.982	69.914	49.460	39.417	27.874	21.340
Anteil	66 %	69 %	75 %	75 %	71 %	73 %	68 %	59 %

* Bis 2012: Mischhaushalte in denen alle Personen im wohngeldrechtlichen Teilhaushalt Kinder sind.

* Ab 2013: Mischhaushalte in denen alle Personen im wohngeldrechtlichen Teilhaushalt Personen unter 25 Jahren sind.

Quelle: Wohngeldstatistik

Tabelle 13: Kinderwohngeldhaushalte im Jahr 2016 nach Mietenstufe

	Mietenstufe						
	I	II	III	IV	V	VI	insgesamt
Kinderwohngeldhaushalte*	4.262	7.874	5.450	2.455	718	581	21.340
Anteil	20 %	37 %	26 %	12 %	3 %	3 %	100 %

*Bis 2012: Mischhaushalte in denen alle Personen im wohngeldrechtlichen Teilhaushalt Kinder sind.

*Ab 2013: Mischhaushalte in denen alle Personen im wohngeldrechtlichen Teilhaushalt Personen unter 25 Jahren sind.

Quelle: Wohngeldstatistik

3.6 Heimbewohner

Sämtliche Angaben in diesem Kapitel beziehen sich auf Heimbewohnerhaushalte. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um 1-Personen-Haushalte, denn nur sehr wenige Heimbewohner im Wohngeld führen einen gemeinsamen Haushalt im Heim. Die Heimbewohner wurden zunächst hinsichtlich der Anzahl und ihrer durchschnittlichen Wohngeldbeträge und Einkommen im Jahr 2016 ausgewertet. Insgesamt gibt es im Jahr 2016

90.400 Heimbewohner, die Wohngeld erhalten (vgl. Tabelle 14). Gegenüber dem Jahr 2015 ist die Zahl der Heimbewohner überproportional gestiegen. Dieser Anstieg wird in Kapitel 4.1 analysiert. Knapp die Hälfte der Heimbewohner wohnt in Gemeinden der Mietenstufe II und III, weitere 37 % wohnen in Gemeinden der Mietenstufen I und IV. Lediglich 12 % der Heimbewohner wohnen in Gemeinden mit Mietenstufe V und VI. Heimbewohner haben ein durchschnittliches Einkommen von 702 € und erhalten einen monatlichen Wohngeldbetrag von durchschnittlich 134 €.

Die Heimbewohner in Gemeinden der oberen Mietenstufen haben leicht höhere Einkommen, erhalten aber auch mehr Wohngeld. Während die Einkommen jedoch kaum vom mittleren Einkommen aller Heimbewohner abweichen, ist die Spannweite der Wohngeldbeträge zwischen den einzelnen Mietenstufen sehr groß. Dies liegt daran, dass für Heimbewohner bei der Wohngeldberechnung stets der Höchstbetrag als Miete angesetzt wird (§ 9 Abs. 3 Satz 2 WoGG). Die Spannweite der Höchstbeträge ist jedoch größer als die der Einkommen.

Tabelle 14: Anzahl und durchschnittliche Wohngeldbeträge, Belastung, Miete und Einkommen der Heimbewohner 2016

Mietenstufe 2016	Anzahl Haushalte (in 1.000)	Wohngeld- betrag in Euro/Monat	Höchstbetrag in Euro/Monat	Einkommen in Euro/Monat
I	17,3	93	312	691
II	25,6	115	351	696
III	21,1	135	390	706
IV	15,7	157	433	715
V	4,7	192	482	708
VI	6,1	214	522	709
insgesamt	90,4	134	385	702

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Wohngeldstatistik; empirica

Bei Heimbewohnern wird im Wohngeld grundsätzlich der Miethöchstbetrag angerechnet. Eine Analyse und Darstellung der Mietbelastung für Heimbewohner im Wohngeldsystem ist somit nicht angezeigt. Auch in der Grundversicherung bestehen Besonderheiten, was die Heimbewohner betrifft: Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung bei Heimbewohnern ergeben sich nach den durchschnittlichen angemessenen tatsächlichen Aufwendungen für die Warmmiete eines Einpersonenhaushaltes im Bereich des zuständigen Trägers (§ 42 Nr. 4 Buchst. b SGB XII). Der zuerkannte Bedarf nach dem SGB XII entspricht somit nicht der tatsächlichen Mietbelastung von Heimbewohnern, wenn man davon ausgeht, dass die Wohnkosten in Heimen höher sind als die einer Wohnung eines Einpersonenhaushalts.

Zudem gibt es Fälle, in denen u. a. ein SGB XII-Träger in einer Region mit niedrigen Mieten weiterhin zuständig ist, obwohl die Person nach dem Eintritt in einem Heim in einer Stadt mit hohem Mietenniveau wohnt. Hier werden wegen der Zuständigkeit des bisherigen Trägers nur die niedrigeren SGB XII-Bedarfe angerechnet und nicht diejenigen am tatsächlichen Wohnort. Das Wohngeld bemisst sich dagegen nach der Mietenstufe des tatsächlichen Wohnortes.

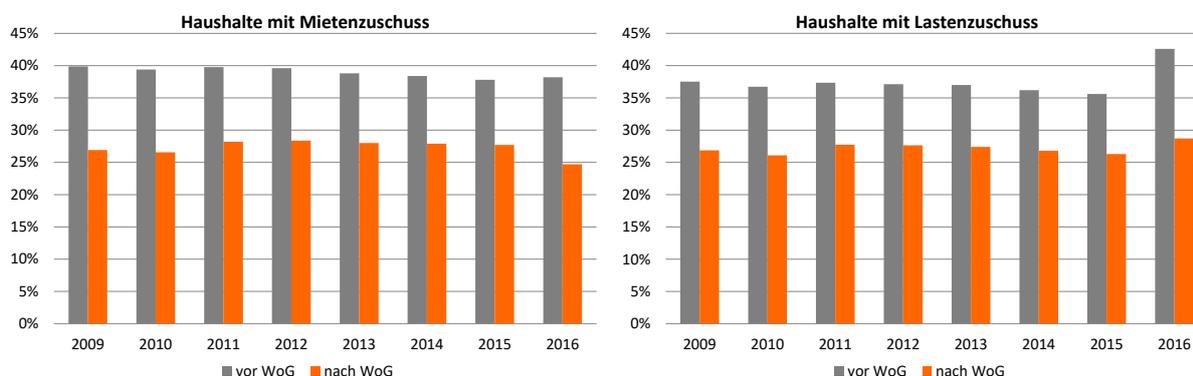
Aus diesen Gründen kann es zu zahlreichen Wechselwirkungen zwischen dem Wohngeldsystem für Heimbewohner und der Grundsicherung kommen.

3.7 Mietbelastung und Zuschussquoten der Wohngeldhaushalte 2016

Mietbelastung

Sowohl bei Haushalten mit Mietzuschuss und mit Lastenzuschuss sind die Mieten bzw. die Belastung jeweils stärker gestiegen als die Einkommen (vgl. Kapitel 3.3.3). Man würde daher erwarten, dass die Wohnkostenbelastung ohne Zahlung des Wohngeldes im betrachteten Zeitraum steigt. Tatsächlich ist die Wohnkostenbelastung aber leicht gesunken, das gilt für beide Zuschusstypen (vgl. Abbildung 18). Ein Erklärungsansatz ist die Veränderung der strukturellen Zusammensetzung der Wohngeldhaushalte im Zeitverlauf. Beispielsweise wechseln einige Haushalte vom Wohngeld in die Grundsicherung. Da diese Haushalte meist eine überdurchschnittliche Wohnkostenbelastung haben, wird durch die Wechsler die mittlere Wohnkostenbelastung reduziert, auch wenn die individuelle Wohnkostenbelastung für die übrigen Wohngeldhaushalte unverändert bleibt.

Abbildung 18: Wohnkostenbelastung der reinen Wohngeldhaushalte



Quelle: Wohngeldstatistik

Nach Zahlung des Wohngeldes reduziert sich die Wohnkostenbelastung der Wohngeldhaushalte um jeweils rund 10 Prozentpunkte, wobei die Differenz seit der Reform im Jahr 2009 bis 2015 stetig gesunken ist. Bei Haushalten mit Mietzuschuss verringerte sich die Lücke von 13 Prozentpunkten im Jahr 2009 auf 10 Prozentpunkte im Jahr 2015, bei Haushalten mit Lastenzuschuss von 11 auf 9 Prozentpunkte. 2015 lag die Wohnkostenbelastung von Haushalten mit Mietzuschuss nach Wohngeld somit bei 28 %, bei Haushalten mit Lastenzuschuss lag sie mit 26 % geringfügig darunter. Im Jahr 2016 blieb die Wohnkostenbelastung vor Wohngeld der Mietzuschussempfänger konstant bei 38 %. Allerdings reduzierte sich die Belastung nach Wohngeld auf 25 %. Für Lastenzuschussempfänger stieg sowohl die Belastung vor als auch nach Wohngeld. Die Belastung vor Wohngeld ist jedoch stärker gestiegen als die Belastung nach Wohngeld, so dass die Differenz im Jahr 2016 bei 14 Prozentpunkten lag.

Neben diesen allgemeinen Auswertungen für alle reinen Wohngeldhaushalte, wurde die Mietbelastung mit der Wohngeldstichprobe detailliert für alle Hauptmieter unter den reinen Wohngeldhaushalten ausgewertet.

Im Jahr 2016 lag die mittlere Mietbelastung²⁰ vor Wohngeld bei rund 36 %. Für Selbstständige und Rentner/Pensionäre ist die Belastung mit 40 % überdurchschnittlich hoch. Angestellte und Arbeitnehmer müssen hingegen nur 30 % ihres Einkommens für die Miete aufwenden. Durch das Wohngeld wird die durchschnittliche Belastung auf 24 % gesenkt, Rentner und Pensionäre haben mit 29 % die größte Belastung nach Wohngeld. Die Mietbelastung der Angestellten und Arbeitnehmer sinkt durch das Wohngeld auf 19 %.

Tabelle 15: Mietbelastung der reinen Wohngeldhaushalte/Hauptmieter nach Erwerbstyp

Erwerbstyp	2016	
	Mietbelastung vor Wohngeld	Mietbelastung nach Wohngeld
Selbstständige	40 %	24 %
Angestellte/Arbeitnehmer	30 %	19 %
Rentner/Pensionäre	40 %	29 %
Studenten/Arbeitsl./sonst.	36 %	22 %
insgesamt	36 %	24 %

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Wohngeldstatistik

Bei Betrachtung der Mietbelastung nach Haushaltstyp haben die 1-Personen-Haushalte die höchste Belastung. Im Jahr 2016 lag sie vor Wohngeld bei 42 %. Auch 2-Personen-Haushalte (ohne Kinder) haben eine Belastung von 40 %. Die geringste Mietbelastung haben Paare mit Kindern (26 %). Durch das Wohngeld wird deren Belastung auf 16 % gedrückt. Auch die Mietbelastung der Alleinerziehenden wird durch das Wohngeld überdurchschnittlich stark reduziert (von 31 % auf 19 %). Ein- und Zweipersonenhaushalte müssen nach Wohngeld weiterhin fast ein Drittel ihres Einkommens für die Miete verwenden.

Tabelle 16: Mietbelastung der reinen Wohngeldhaushalte/Hauptmieter nach Haushaltstyp

Haushaltstyp	2016	
	Mietbelastung vor Wohngeld	Mietbelastung nach Wohngeld
1-Personen-HH	42 %	30 %
2-Personen-HH o. Kinder	40 %	28 %
Paar mit Kindern	26 %	16 %
Alleinerziehende	31 %	19 %
sonst.	29 %	18 %
insgesamt	36 %	24 %

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Wohngeldstatistik

Haushalte in den oberen Mietenstufen müssen einen größeren Anteil ihres Einkommens für die Miete aufwenden. Im Jahr 2016 lag der Unterschied zwischen Mietenstufe I und VI bei 8 Prozentpunkten. Das Wohngeld senkt die

²⁰ Mietbelastung = Bruttokaltmiete/Verfügbares Einkommen

Belastung aller Haushalte und führt zu einer Angleichung der Mietbelastung zwischen den Mietstufen. Zwar haben die Haushalte in den unteren Mietstufen weiterhin die geringste Mietbelastung (23 %), allerdings beträgt die Differenz zur obersten Mietstufe (26 %) nur noch 3 Prozentpunkte.

Tabelle 17: Mietbelastung der reinen Wohngeldhaushalte/Hauptmieter nach Mietstufe

Mietstufe 2016	2016	
	Mietbelastung vor Wohngeld	Mietbelastung nach Wohngeld
I	32 %	23 %
II	34 %	23 %
III	36 %	24 %
IV	38 %	26 %
V	39 %	25 %
VI	40 %	26 %
insgesamt	36 %	24 %

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Wohngeldstatistik

Im Zeitverlauf blieb die Mietbelastung von 2011 bis 2015 relativ konstant. Im Jahr 2013 wuchs die Mietbelastung sowohl vor als auch nach Wohngeld um einen Prozentpunkt an. Im Jahr 2015 lag die Belastung vor Wohngeld jedoch wieder auf dem Niveau des Jahres 2011. Die Entlastung durch das Wohngeld lag bis zum Jahr 2015 zwischen 9 und 10 Prozentpunkten. Im Jahr 2016 hat sich die Mietbelastung vor Wohngeld um vier Prozentpunkte verringert. Die Belastung nach Wohngeld ist durch die Reform etwas stärker gesunken und betrug 24 %. Im Jahr 2016 lag die Entlastung durch das Wohngeld somit bei rund 12 Prozentpunkten.

Tabelle 18: Mietbelastung vor und nach Wohngeld im Zeitverlauf

2011		2012		2013		2014		2015		2016	
Mietbelastung vor nach Wohngeld											
40 %	30 %	40 %	30 %	41 %	31 %	40 %	32 %	40 %	31 %	36 %	24 %

Quelle: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Wohngeld- und Mietenbericht 2018

Zuschussquoten

Im Zeitraum 2009 bis 2017 lag die Zuschussquote der reinen Wohngeldhaushalte zwischen 27 % und 35 % (vgl. Tabelle 19). Weil in den Jahren nach der Wohngeldreform von 2009 bis 2015 der durchschnittliche Wohngeldanspruch leicht sank und die Wohnkosten anstiegen, nahm die Zuschussquote bis zum Jahr 2015 stetig ab. Durch die Wohngeldreform 2016 fiel der durchschnittliche Wohngeldanspruch höher aus als in den vorherigen Jahren und folglich stieg die durchschnittliche Zuschussquote der reinen Wohngeldhaushalte um 8 Prozentpunkte auf

35 % an. Im darauffolgenden Jahr 2017 ging die Zuschussquote wieder leicht zurück. Diese Entwicklung ist bei allen Erwerbstypen gleichermaßen zu beobachten. Das Niveau der Zuschussquoten unterscheidet sich hingegen. Angestellte und Arbeitnehmer bekamen in 2017 durchschnittlich 34 % der Wohnkosten durch das Wohngeld bezuschusst. Dies entspricht in etwa dem Durchschnitt aller reinen Wohngeldhaushalte (33 %). Etwas niedrigere Zuschussquoten waren bei der Gruppe der Rentner und Pensionäre mit 28 % in 2017 zu beobachten. Durch die Wohngeldreform 2016 stieg die Zuschussquote jedoch in allen Erwerbstypen erheblich an.

Tabelle 19: Zuschussquoten der reinen Wohngeldhaushalte nach Erwerbstyp

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Selbstständige	42 %	43 %	38 %	37 %	36 %	35 %	34 %	44 %	43 %
Angestellte/Arbeitnehmer	31 %	32 %	28 %	28 %	27 %	27 %	27 %	36 %	34 %
Rentner/Pensionäre	29 %	29 %	25 %	24 %	23 %	22 %	21 %	30 %	28 %
Studenten/Arbeitsl./sonst.	38 %	39 %	36 %	36 %	38 %	38 %	37 %	45 %	44 %
Insgesamt	32 %	32 %	29 %	28 %	28 %	27 %	27 %	35 %	33 %

Quelle: Wohngeldstatistik

4. Wirkungsanalyse der Wohngeldreform 2016

Reformbedarf ergibt sich grundsätzlich dann, wenn Niedrigeinkommensbezieher trotz Wohngeld nicht mehr in der Lage sind, angemessene Wohnungen zu bezahlen (vgl. § 1 WoGG). Die Gründe hierfür liegen dabei zumeist in gestiegenen Mietkosten oder in geringeren bzw. wegfallenden Einkommen aufgrund einer veränderten konjunkturellen Lage. Mieten und Einkommen entwickeln sich häufig aber parallel und so lässt sich nicht ohne Weiteres ein eindeutiger Reformbedarf ermitteln. Tatsächlich sind seit der letzten Reform im Jahr 2009 die Mieten kräftig gestiegen, das gilt aber im Durchschnitt auch für die Einkommen (vgl. Kapitel 3.1).

Einhergehend mit den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen sind auch die Empfängerzahlen und die Gesamtausgaben des Wohngeldes drastisch gesunken. Das allein wäre aber noch kein Beleg für einen Reformbedarf, weil es ja sein könnte, dass viele Haushalte nicht mehr auf Wohngeld angewiesen wären. Tatsächlich sind aber auch die Mieten (regional) kräftig gestiegen – bei gleichbleibender Wohnfläche und im Mittel auch stärker als die Einkommen. Die Wohnkostenbelastung nach Wohngeld hat somit leicht zugelegt (vgl. Abbildung 18). Die steigenden Mieten haben zudem dazu geführt, dass die Zahl der Überschreiterhaushalte stetig angewachsen ist. Außerdem sind Haushalte aufgrund nominal wachsender Einkommen aus dem Wohngeldanspruch herausgewachsen, da das Wohngeld zum Zeitpunkt der Wohngeldreform 2016 nicht dynamisiert war.²¹

Die angemessenen Kosten der Unterkunft werden regelmäßig an die Entwicklung der Wohnkosten angepasst. Die steigenden Empfängerzahlen im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) und die rückläufige Zahl der Wohngeldhaushalte seit 2009 zeigen, dass es seit der letzten Wohngeldreform vermehrt Haushalte gab, die vom Wohngeld in die Leistungen der Grundsicherung gewechselt sind. Gründe für den Wechsel aus dem Wohngeld in die Grundsicherung können gestiegene Mietkosten, eine veränderte Einkommenssituation oder eine veränderte Haushaltsgröße sein. Auch die jährliche Erhöhung der SGB II/SGBXII-Regelsätze führt dazu, dass die Reichweite der Grundsicherung gegenüber dem Wohngeld steigt. Der Rückgang des Anteils an Rentner- und Arbeitslosenhaushalten sowie der 1-Personen-Haushalte im Wohngeld ist ein Indikator für eine höhere Anzahl an Wechslern in die Grundsicherung (vgl. Kapitel 3.3.1 und 3.3.2). Bei diesen Haushalten werden die gestiegenen Wohnkosten im Rahmen der Grundsicherung vollständig übernommen. Da das Wohngeld ein vorrangiges sozialpolitisches Instrument gegenüber der Grundsicherung ist, ergibt sich ein politischer Reformbedarf somit auch, wenn die Statistik eine steigende Zahl an Wechslern aus dem Wohngeld in die Grundsicherung nach dem SGB II/SGB XII belegt. Das gilt insbesondere, wenn das politische Ziel besteht, bestimmte Haushaltstypen (z. B. Alleinerziehende oder Rentner und Rentnerinnen) in besonderem Maße mit Wohngeld statt Grundsicherung zu unterstützen.

Seit dem Jahr 2011 ist die Zahl der Mischhaushalte und der dazu gehörigen Kinderwohngeldhaushalte besonders drastisch gesunken (vgl. Kapitel 3.5). Es ist nicht bekannt, wie viele der ehemals wohngeldberechtigten Personen in die Grundsicherung gewechselt sind und wie viele aus dem Wohngeld herausgewachsen sind. Hinzu kommt, dass seit dem Jahr 2011 für Kinderwohngeldhaushalte die Pflicht entfällt, einen Wohngeldantrag zu stellen, sofern nicht mit Wohngeld die Hilfebedürftigkeit für alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens drei Monaten beseitigt wird (siehe Abschnitt 3.5). Der Rückgang der Wohngeldhaushalte ist aber nicht nur im Jahr 2011 erkennbar. Im Jahr 2015 hat sich die Zahl der Kinderwohngeldhaushalte

²¹ Eine Dynamisierung des Leistungsniveaus beim Wohngeld entsprechend der Entwicklung der Mieten und Verbraucherpreise ist im Zuge des zum 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Wohngeldstärkungsgesetz geregelt worden und erfolgt erstmals zum 1. Januar 2022.

stärker reduziert als im Vorjahr, was dafür spricht, dass der Rückgang auf eine steigende Zahl an Herauswachsern und Wechslern zurückzuführen ist.

Die beschriebenen Entwicklungen seit 2009 deuten insgesamt darauf hin, dass im Jahr 2015 dringender Reformbedarf bestand. Unsere Simulationsergebnisse im folgenden Kapitel zeigen, dass ohne die Wohngeldreform 2016 mit einem weiteren, erheblichen Rückgang der Wohngeldhaushalte zu rechnen gewesen wäre. Das eigentliche Ziel des Wohngeldes, die wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens (vgl. § 1 Abs. 1 WoGG), wäre für viele Haushalte nicht mehr erreicht worden.

Mikrosimulationsmodell

In der vorliegenden Studie sollen die Entwicklung des Wohngeldes im Zeitraum 2009 bis 2015 analysiert, der resultierende Reformbedarf (inkl. ex ante Erwartungen) dargestellt und eine ex post Wirkungsanalyse der 2016er Reform durchgeführt werden. Bei der ex post Wirkungsanalyse der 2016er Reform soll u. a. untersucht werden, welche Partialeffekte von der Reform ausgingen. Diese Partialeffekte können nicht auf Basis amtlicher Daten ermittelt werden, sondern sie müssen mithilfe eines Mikrosimulationsmodells geschätzt werden. Gleiches gilt für den Gesamteffekt der Reform. Dieser wird ermittelt durch den Vergleich eines hypothetischen Jahres 2016 (ohne Reform) mit den bekannten Zahlen aus 2016 (mit Reform).

Zur Erarbeitung des Mikrosimulationsmodells wurde zunächst in einer Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 (EVS 2013) [Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013, eigene Berechnungen (DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen)] analysiert, wie viele Haushalte einen Anspruch auf Wohngeld haben. Durch einen Abgleich der EVS-Auswertung mit der Wohngeldstatistik erfolgte eine Kalibrierung des Mikrosimulationsmodells.

Für das Jahr 2013 weist die Wohngeldstatistik 593.807 Wohngeldhaushalte aus (ohne Heimbewohner).²² Dies sind 1,5 % aller privaten Haushalte. In der Modellierung auf Basis der EVS wurden 2,4 % aller Haushalte als potentielle Wohngeldhaushalte ermittelt. Nicht alle dieser Haushalte nehmen ihren Wohngeldanspruch wahr — sei es beispielsweise aus fehlender Kenntnis oder des für sie zu hohen bürokratischen Aufwands.

Die 593.807 Wohngeldhaushalte setzen sich zu 91,2 % aus Mietern und 8,8 % Lastenzuschussempfängern (selbstnutzende Eigentümer) zusammen. In der EVS sind selbstnutzende Eigentümer etwas überrepräsentiert und folglich wird der Anteil der Lastenzuschussempfänger in der Mikrosimulation überschätzt. Die Differenzierung nach reinen Wohngeldhaushalten und Mischhaushalten ist hingegen recht genau. In der Wohngeldstatistik sind 88,2 % der Haushalte reine Wohngeldhaushalte, die Modellierung auf Basis der EVS ergibt 94,1 %. Aufgrund der Abweichungen wurde der verwendete Datensatz entsprechend der Randverteilung der Wohngeldstatistik umgewichtet.

Zur Analyse der Wohngeldreform wurde die EVS 2013 zunächst entsprechend der Einkommens- und Mietentwicklung für die Jahre 2015 und 2016 fortgeschrieben. Dazu wurden je nach Haushaltstyp die bekannten

²² Die Angaben in diesem und dem folgenden Absatz beziehen sich immer auf Wohngeldhaushalte ohne Heimbewohner. Da in der EVS keine Heimbewohner enthalten sind, muss die Kalibrierung des Mikrosimulationsmodells an die Randverteilung der Wohngeldstatistik ohne Heimbewohner erfolgen. Die modellmäßige Berücksichtigung von Heimbewohnern unter Treffen von starken Annahmen ist aufgrund der damit verbundenen empirischen Unsicherheit nicht erfolgt (siehe Erläuterungen auf S. 53).

Entwicklungen der Löhne, Renten und Versorgungsbezüge seit 2013 verwendet. Die Mieten wurden mietenstufenspezifisch angepasst. Hierfür wurde ein festgelegter Anteil der Haushalte zufällig ausgewählt.²³ Anschließend wurde der Datensatz durch Gewichtung der Haushalte an die Randverteilung der Wohngeldstatistik angepasst. So kann die oben beschriebene Über- bzw. Unterrepräsentation von Haushalten ausgeglichen werden. Die Haushaltsstruktur hinter den folgenden Auswertungen entspricht somit der tatsächlichen Struktur.

Das Mikrosimulationsmodell

Im Rahmen der Studie wurde ein Mikrosimulationsmodell für Wohngeld-Ansprüche auf Basis der EVS 2013 entwickelt. Darin wird modelliert, ob ein Haushalt/Haushaltsmitglied einen Wohngeldanspruch hat und falls ja, in welcher Höhe. Wir berechnen also für jeden der rd. 40.000 Haushalte in der EVS, ob er bei der entsprechenden Rechtslage gemäß Mikrosimulationsrechnung Anspruch auf Wohngeld hat und in welcher Höhe. Durch Veränderung der Leistungsparameter des Wohngeldes in den Simulationsrechnungen wird die entsprechende Rechtslage abgebildet.

Zwei Unsicherheitsfaktoren bestehen dabei: Die Nicht-Inanspruchnahme von Wohngeldleistungen durch potentiell anspruchsberechtigte Haushalte und mögliche Ungenauigkeiten durch die Natur der Befragungsdaten der EVS. Über das Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Wohngeld gibt es keine gesicherten empirischen Erkenntnisse. In unserem Modell wird für jeden Haushalt ermittelt, ob rechnerisch auf Basis der Informationen in den EVS-Daten ein Wohngeldanspruch besteht. Die daraus resultierende Anzahl an Wohngeldhaushalten übersteigt die Anzahl der Haushalte, die gemäß Wohngeldstatistik tatsächlich Wohngeld bezogen haben. Die Differenz zwischen den beiden Empfängerzahlen als Nichtinanspruchnahme zu interpretieren ist aufgrund der statistischen Unsicherheit der stichproben- und befragungsbasierten EVS-Daten jedoch nicht möglich.

Im Mikrosimulationsmodell wurde die rechnerisch ermittelte Zahl potentiell anspruchsberechtigter Wohngeldhaushalte auf die Anzahl der tatsächlichen Wohngeldhaushalte aus der Wohngeldstatistik 2016 kalibriert. Durch diese Anpassung wird implizit die Nicht-Inanspruchnahme beim Wohngeld berücksichtigt. Zudem wird hinsichtlich der Zahl der Wohngeldempfänger eine möglicherweise nicht ausreichende Repräsentativität der EVS bei der Abbildung dieser speziellen Zielgruppe ausgeglichen.

Bezüglich der Wechsler aus dem Leistungsbereich des SGB in das Wohngeld, wird angenommen, dass Haushalte mit Anspruch auf SGB-Leistungen diese auch in Anspruch nehmen und keinen Gebrauch von einem ggf. optionalen Wohngeldanspruch machen. In der Realität besteht unter gewissen Voraussetzungen auch die Möglichkeit, anstelle von SGB-Leistungen Wohngeld zu beantragen (siehe Abschnitt 1).

Um die Validität unseres Modells zu testen haben wir eine Sensitivitätsanalyse durchgeführt. Mit der Kalibrierung auf die Anzahl der Wohngeldhaushalte 2016 haben wir das Jahr 2015 simuliert und mit den bekannten Zahlen aus der Wohngeldstatistik verglichen. Unser Modell errechnet für das Jahr 2015 insgesamt rund 450.000 Wohngeldhaushalte (vgl. Tabelle 20). Tatsächlich haben 460.080 Haushalte Wohngeld bezogen. Wir unterschätzen die tatsächliche Zahl der Wohngeldhaushalte mit unserem Modell somit um rund 2,2%.

²³ Somit wird berücksichtigt, dass die Bestandsmieten nur z.T. steigen.

Tabelle 20: Sensitivitätsanalyse des Simulationsmodells

	2015		2015	
	Fallzahl		Wohngeld	
	Wohngeldstatistik	Simulationsmodell	Wohngeldstatistik	Simulationsmodell
reine Wohngeldhaushalte (Mietzuschuss)*	340.872	345.811	116	113
reine Wohngeldhaushalte (Lastenzuschuss)*	35.841	28.820	152	152
Mischhaushalte (Mietzuschuss)*	39.971	32.253	128	129
Mischhaushalte (Lastenzuschuss)*	987	987	118	118
Heimbewohner	42.409	42.409	78	78
Insgesamt	460.080	450.352	116	113

*ohne Heimbewohner, () Angaben in Klammern wurden aus der Wohngeldstatistik übernommen, weil die EVS keine ausreichenden Informationen hergibt

Quelle: Wohngeldstatistik, DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen

Das Mikrosimulationsmodell diente als Grundlage für die Analyse der

- Auswirkungen der Reform auf die Anzahl und Struktur der Wohngeldempfänger,
- Auswirkungen der Reform auf die Höhe des durchschnittlichen Wohngeldes und
- Auswirkungen der Reform auf die Höhe der Wohngeldausgaben.

Im Kapitel 4.1 werden die Gesamteffekte der Reform auf die Zahl der Empfänger, das durchschnittliche Wohngeld, die Wohnkostenbelastung und die Wohngeldausgaben dargestellt. Berücksichtigt werden im Kapitel 4.1 alle Wohngeldhaushalte inklusive Heimbewohner. In den darauffolgenden Kapiteln konnten Heimbewohner und Mischhaushalte mit Lastenzuschuss nicht berücksichtigt werden, da die EVS keine ausreichenden Informationen hergibt bzw. die Fallzahlen zu gering waren.

4.1 Gesamteffekte

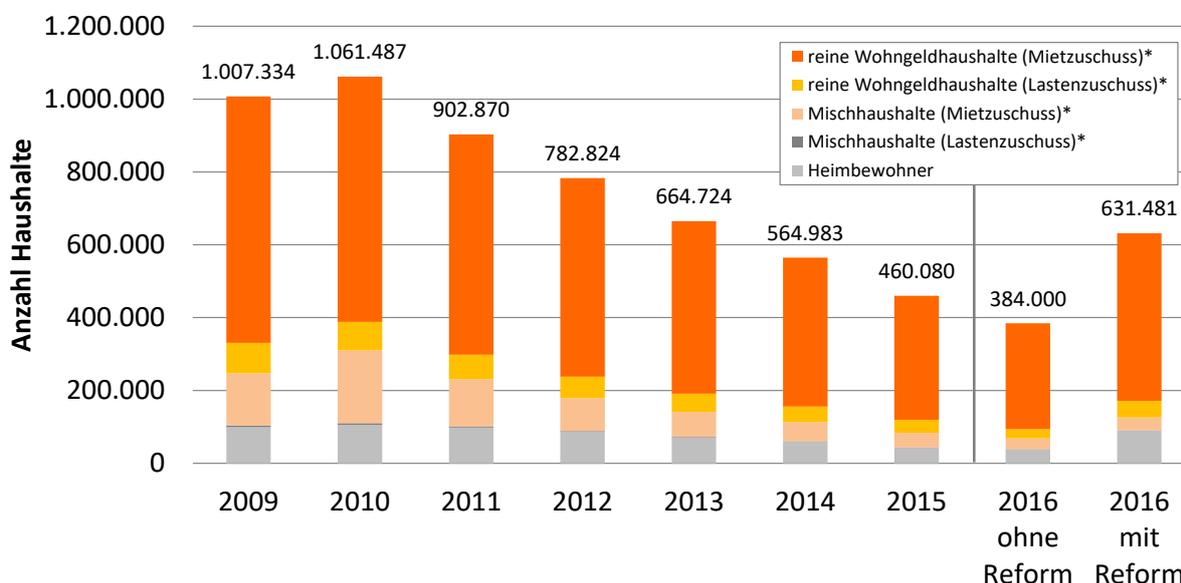
Anzahl Wohngeldhaushalte

Abbildung 19 zeigt die Entwicklung der Wohngeldhaushalte seit dem Jahr 2009. Ohne die Reform im Jahr 2016 wäre die Anzahl der Wohngeldhaushalte laut Mikrosimulation gegenüber 2015 um 16,5 % bzw. rund 76.000 Haushalte auf etwa 384.000 Haushalte gesunken. Grund dafür sind u. a. die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen (steigende Mieten und Einkommen) sowie Gesetzesänderungen im Bereich der Grundsicherung. Tatsächlich gab es im Jahr 2016 exakt 631.481 Wohngeldhaushalte – das sind ca. 247.000 Haushalte mehr als ohne Wohngeldreform (+ 64 %). Sieht man von den Heimbewohnern und den Mischhaushalten mit Lastenzuschuss ab, für die keine ausreichenden Informationen vorliegen (siehe Erläuterungen auf S. 44), sind die neuen Wohngeldhaushalte vor allem Hereinwachser (+ 170.000). Die Wechsler machen 16 % der neuen Wohngeldhaushalte aus (+ 32.000).

Die Anzahl der reinen Wohngeldhaushalte (ca. + 190.000, + 60 %) ist infolge der Wohngeldreform stärker gestiegen als die der Mischhaushalte (ca. + 5.000, + 16 %), und die Anzahl der Lastenzuschussempfänger (ca. + 20.500,

+ 83 %) ist stärker gestiegen als die der Mietzuschussempfänger (ca. + 175.000, + 54 %). Warum dies so ist, kann nicht eindeutig festgestellt werden. Eine Erklärung könnte sein, dass reine Wohngeldhaushalte und Lastenzuschussempfänger die alten Höchstbeträge stärker überschritten haben als Mischhaushalte und Mietzuschussempfänger. Umso höher die Miete/Belastung eines Haushalts über den alten Höchstbeträgen lag, desto stärker profitieren sie von der Anhebung der Höchstbeträge im Rahmen der Reform. Da die Reform aber aus noch weiteren Komponenten bestand, kann der Effekt auch durch andere Ursachen wie u. a. der Verschiebung der Haushaltsstruktur hervorgerufen worden sein. In Kapitel 4.3 wird gezeigt, dass die Reform unterschiedlich starke Effekte auf verschiedene Erwerbs- oder Haushaltstypen hat. Weil die Struktur von reinen Wohngeldhaushalten und Mischhaushalten (Lastenzuschuss- und Mietzuschussempfängern) nicht exakt identisch ist, wirken sich die unterschiedlichen Effekte bei den Erwerbs- und Haushaltstypen auch auf die Gesamteffekte aus.

Abbildung 19: Entwicklung der Wohngeldhaushalte mit und ohne Reform



*ohne Heimbewohner

Quelle: Wohngeldstatistik, DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen und Wohngeldstichprobe

Tabelle 21: Entwicklung der Wohngeldhaushalte mit und ohne Reform

Anzahl	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ohne Reform	2016 mit Reform
reine Wohngeldhaushalte (Mietzuschuss)*	676.519	673.021	604.839	544.773	473.385	408.974	340.872	290.326	460.140
reine Wohngeldhaushalte (Lastenzuschuss)*	84.001	78.617	67.110	59.098	50.433	42.883	35.841	24.996	45.177
Mischhaushalte (Mietzuschuss)*	143.274	199.411	129.454	90.545	68.390	52.971	39.971	30.648	35.311
Mischhaushalte (Lastenzuschuss)*	4.402	5.001	2.996	2.119	1.599	1.280	987	677	1.002
Heimbewohner	99.138	105.437	98.471	86.289	70.917	58.875	42.409	37.654	89.851
Insgesamt	1.007.334	1.061.487	902.870	782.824	664.724	564.983	460.080	384.300	631.481

relative Veränderung	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ohne Reform	2016 mit Reform
reine Wohngeldhaushalte (Mietzuschuss)*	-	- 1 %	- 10 %	- 10 %	- 13 %	- 14 %	- 17 %	- 15 %	58 %
reine Wohngeldhaushalte (Lastenzuschuss)*	-	- 6 %	- 15 %	- 12 %	- 15 %	- 15 %	- 16 %	- 30 %	81 %
Mischhaushalte (Mietzuschuss)*	-	39 %	- 35 %	- 30 %	- 24 %	- 23 %	- 25 %	- 23 %	15 %
Mischhaushalte (Lastenzuschuss)*	-	14 %	- 40 %	- 29 %	- 25 %	- 20 %	- 23 %	- 31 %	48 %
Heimbewohner	-	6 %	- 7 %	- 12 %	- 18 %	- 17 %	- 28 %	- 11 %	139 %
Insgesamt	-	5 %	- 15 %	- 13 %	- 15 %	- 15 %	- 19 %	- 16 %	64 %

*ohne Heimbewohner

Quelle: Wohngeldstatistik, DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen und Wohngeldstichprobe

Heimbewohner

Heimbewohner sind nicht in der EVS erfasst und konnten deshalb nicht im Simulationsmodell berücksichtigt werden. Von Simulationsrechnungen mit fiktiv erzeugten Heimbewohnern wurde abgesehen. Dies wäre beispielsweise auf Basis einer Zufallsstichprobe der Einpersonenhaushalte möglich gewesen. Allerdings unterscheiden sich die Eigenschaften der Heimbewohner von anderen Einpersonenhaushalten. Die Eigenschaften der fiktiven Heimbewohner-Haushalte mit den durchschnittlichen Eigenschaften der Einpersonenhaushalten gleichzusetzen kommt deshalb einer starken Annahme gleich, deren Realitätsgehalt möglicherweise eingeschränkt ist.

Die Heimbewohner stellen jedoch eine wichtige Gruppe im Wohngeld dar. Im Jahr 2016 lag ihr Anteil an allen Wohngeldhaushalten bei rund 14 %. Deshalb werden die Effekte der Reform auf die Zahl der Heimbewohner in diesem Abschnitt gesondert und unabhängig von den Simulationsergebnissen beschrieben.

Die Anzahl der Heimbewohnerhaushalte ist durch die Reform überdurchschnittlich stark gestiegen (ca. + 52.000). Bei der Berechnung des Wohngeldes wird aus Gründen der Praktikabilität für Heimbewohner stets der Miethöchstbetrag angesetzt. Die Erhöhung der Höchstbeträge im Rahmen der Reform hat daher

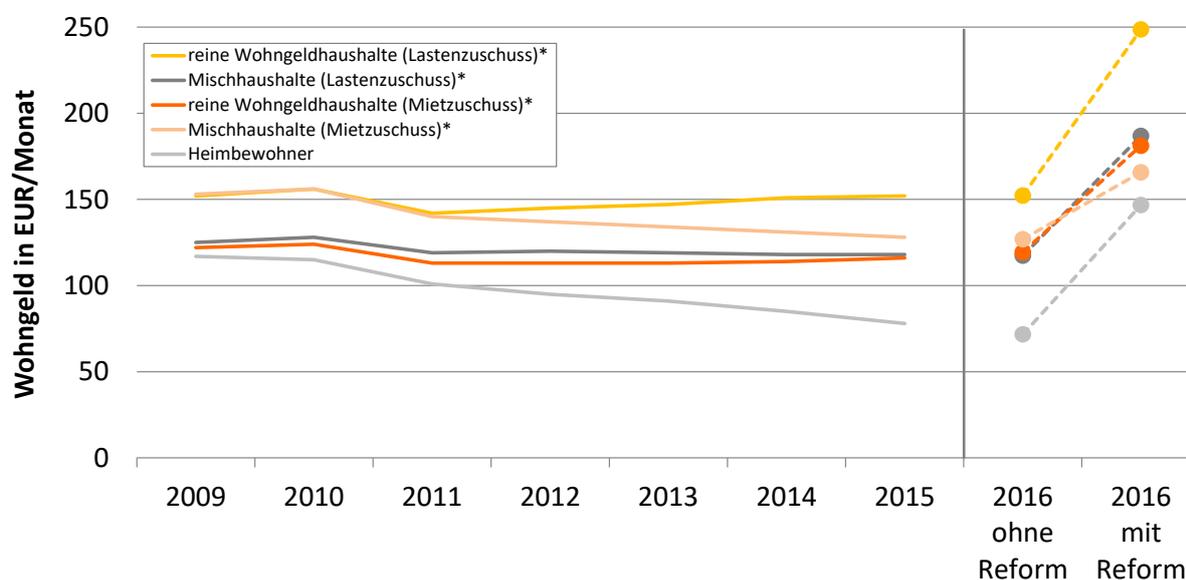
einen positiven Effekt für jeden Heimbewohner. Von den übrigen Wohngeldhaushalten, die nicht in Heimen leben, profitieren durch die neuen Höchstbeträge lediglich Haushalte, deren Miete über den alten Höchstbetrag lag.

Die im Rahmen dieses Projektes durchgeführte Wohngeldbehördenbefragung liefert weitere Hinweise für die Gründe des starken Anstiegs der Heimbewohner. Erfreulicherweise nutzten viele Teilnehmer der Befragung die Freitextfelder, um ihre Einschätzung über die Gründe für den Anstieg der Heimbewohner abzugeben. Bei den Einschätzungen handelt es sich um die persönlichen Erfahrungen der befragten Sachbearbeiter in den Wohngeldbehörden, welche sich regional unterscheiden können. Mehrere Wohngeldbehörden teilten die Ansicht, dass es unter den Heimbewohnern häufiger Fälle mit einem Grad der Behinderung von 50 oder höher gibt. Die amtlichen Zahlen aus der Statistik der schwerbehinderten Menschen des Statistischen Bundesamtes belegen dies. Die Anzahl der schwerbehinderten Menschen ist von 2015 auf 2017 um 2 % auf 7.766.573 Personen gestiegen. Im Zeitraum von 2013 bis 2015 lag der Anstieg bei nur 0,9 %. Für schwerbehinderte Menschen sieht das Wohngeldgesetz einen Freibetrag vor, der sich auf das Einkommen auswirkt. Im Rahmen der Wohngeldreform 2016 wurden die Voraussetzungen für den Freibetrag angepasst, so dass ab noch 2016 mehr Menschen davon profitierten. Einige Wohngeldbehörden gaben zudem an, dass die Sozialämter, welche für den Bereich des SGB XII verantwortlich sind, die Heimbewohner häufiger an die Wohngeldbehörden verweisen bzw. häufiger prüfen, ob vorrangig Wohngeld beantragt werden kann. Diese Einschätzung lässt sich jedoch nicht mit Zahlen belegen. Bekannt ist aber, dass die Heimkosten in den letzten Jahren gestiegen sind. Dies wirkt sich zwar nicht direkt auf den Wohngeldanspruch aus, da bei Heimbewohnern der Höchstbetrag angerechnet wird, allerdings erhöht sich dadurch der Bedarf nach weiterer Unterstützung durch Wohngeld oder Grundsicherung bzw. tritt erstmals auf.

Höhe des Wohngeldes

Neben einem Anstieg der Zahl der Wohngeldempfänger durch Haushalte, die erstmalig oder wieder Anspruch auf Wohngeld erhalten, hat sich die Wohngeldreform 2016 auch in einem gestiegenen durchschnittlichen Wohngeld der bisherigen Wohngeldhaushalte ausgewirkt. Das durchschnittliche Wohngeld der bisherigen Wohngeldhaushalte ist um 64 € höher, als es ohne die Wohngeldreform im Jahr 2016 gewesen wäre. Die Heimbewohner, (+ 75 €) aber auch die reinen Wohngeldhaushalte mit Lastenzuschuss (+ 96 €), profitieren erneut etwas stärker als die übrigen Empfängergruppen (vgl. Abbildung 20). Mischhaushalte mit Lastenzuschuss erhalten 70 € mehr Wohngeld, reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss 62 € und Mischhaushalte mit Mietzuschuss 39 € mehr als ohne Reform.

Abbildung 20: Entwicklung des Wohngeldes der bisherigen Wohngeldhaushalte mit und ohne Reform



*ohne Heimbewohner

Quelle: Wohngeldstatistik, DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen und Wohngeldstichprobe

Tabelle 22: Entwicklung des durchschnittlichen Wohngeldes der bisherigen Wohngeldhaushalte mit und ohne Reform und durchschnittliches Wohngeld der neuen Wohngeldhaushalte

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ohne Reform	2016 mit Reform
bisherige Wohngeldhaushalte									
reine Wohngeldhaushalte (Mietzuschuss)*	122	124	113	113	113	114	116	119	181
reine Wohngeldhaushalte (Lastenzuschuss)*	152	156	142	145	147	151	152	152	249
Mischhaushalte (Mietzuschuss)*	153	156	140	137	134	131	128	127	166
Mischhaushalte (Lastenzuschuss)*	125	128	119	120	119	118	118	117	187
Heimbewohner	117	115	101	95	91	85	78	72	147
Insgesamt	128	132	118	116	115	115	116	117	181
neue Wohngeldhaushalte									
Hereinwachser	-	-	-	-	-	-	-	-	39
Wechsler	-	-	-	-	-	-	-	-	113

* ohne Heimbewohner

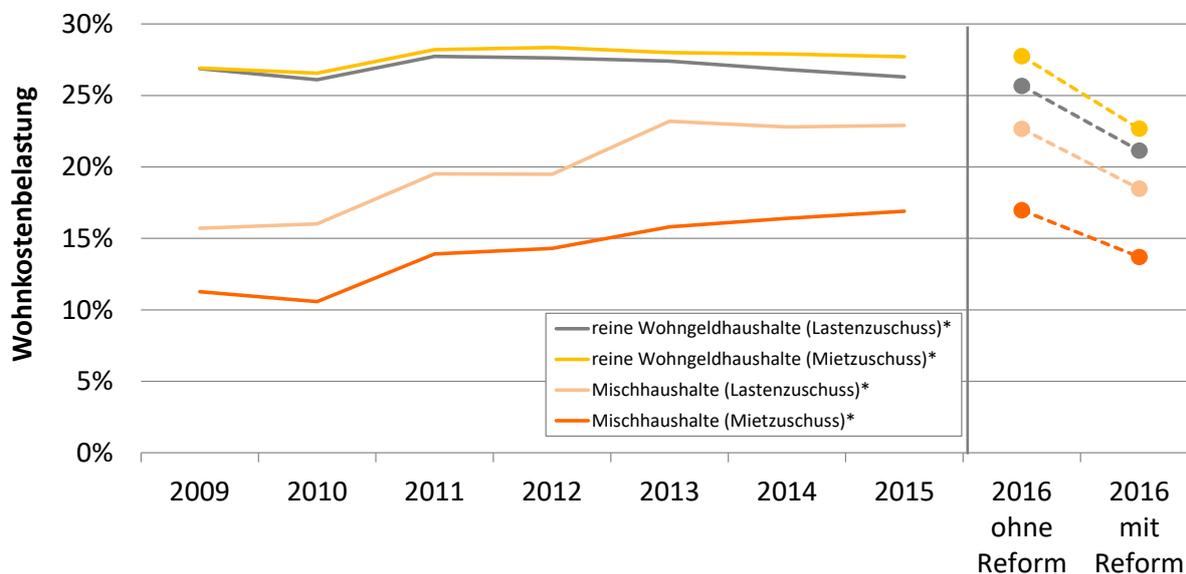
Quelle: Wohngeldstatistik, DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen und Wohngeldstichprobe

Wohnkostenbelastung

Die Angaben für die reinen Wohngeldhaushalte in diesem Kapitel stimmen für die Jahr 2009 bis 2015 mit den Werten aus Abbildung 18 in Kapitel 3.7 überein. Für das Jahr 2016 unterscheiden sich die Angaben, denn in diesem Kapitel werden zur besseren Vergleichbarkeit nur Haushalte berücksichtigt, die auch vor der Reform Wohngeld erhalten haben.

Die Wohnkostenbelastung²⁴ (nach Wohngeld) war für reine Wohngeldhaushalte seit dem Jahr 2009 recht konstant und ist seit 2012 sogar leicht abgesunken (vgl. Abbildung 21). Für Mischhaushalte hat sich die Belastung hingegen kontinuierlich erhöht. Zu beachten ist, dass die durchschnittliche Belastung nicht nur von der Höhe der Mieten, des Wohngeldes und der Einkommen beeinflusst wird, sondern auch von der Struktur der Wohngeldhaushalte (vgl. Kapitel 3.3.3). Ohne die Wohngeldreform wäre die Wohnkostenbelastung für Lastenzuschussempfänger leicht gesunken, da die Einkommen stärker gestiegen sind als die Zinsen für Wohnungsbaukredite (≈ Belastung). Für Haushalte mit Mietzuschuss wäre die Belastung annähernd konstant geblieben. Durch die Reform ist die Belastung für Mieter, die auch vor der Reform Wohngeld erhalten haben, um ca. fünf Prozentpunkte zurückgegangen. Für die reinen Wohngeldhaushalte (- 5,1 Prozentpunkte) fiel die Entlastung etwas stärker aus als für Mischhaushalte (- 3,3 Prozentpunkte). Bei den Lastenzuschussempfängern ist die Wohnkostenbelastung nach Wohngeld um 4,5 Prozentpunkte bei den reinen Wohngeldhaushalten gesunken und um 4,2 Prozentpunkte bei den Mischhaushalten.

Abbildung 21: Entwicklung der Wohnkostenbelastung (nach Wohngeld) der bisherigen Bezieher mit und ohne Reform



*ohne Heimbewohner

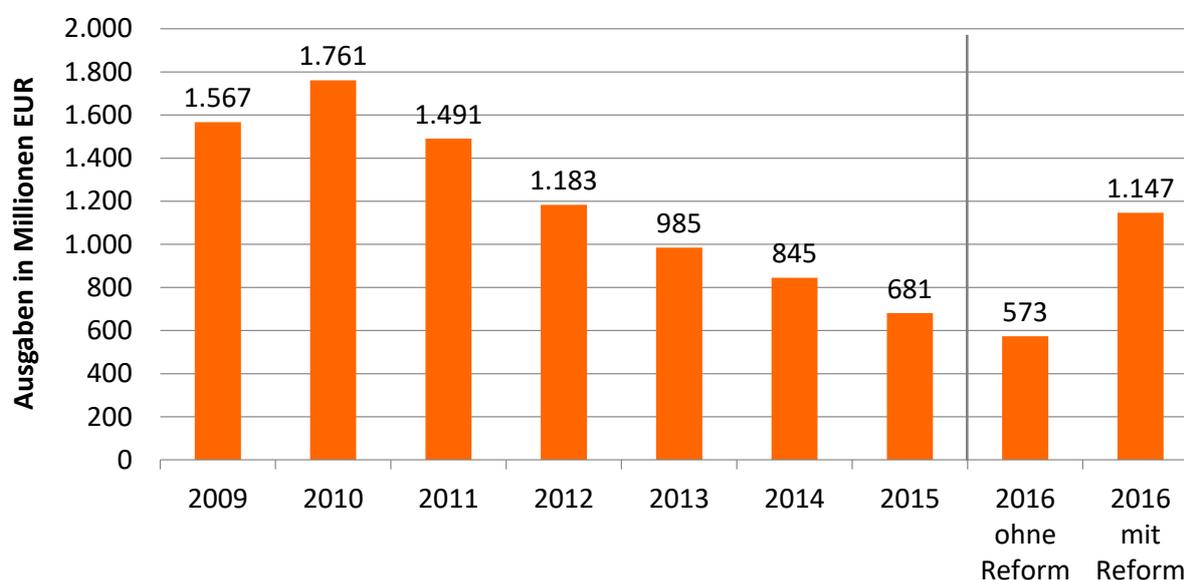
Quelle: Wohngeldstatistik, DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen; empirica

24 Heimbewohner sind von der Auswertung der Wohnkostenbelastung ausgenommen, da für Heimbewohner stets der Höchstbetrag angesetzt wird und die tatsächliche Miete nicht bekannt ist. Die Berechnung der Wohnkostenbelastung ist für Heimbewohner daher nicht möglich.

Wohngeldausgaben

Seit dem Jahr 2010 sind die Wohngeldausgaben kontinuierlich gesunken. Auch im Jahr 2016 wäre mit einem Rückgang der Ausgaben zu rechnen gewesen, wenn es keine Reform gegeben hätte. In Folge der rückläufigen Empfängerzahl wären die Wohngeldausgaben auf etwa 573 Mio. Euro im Jahr 2016 (ohne Reform) gesunken (vgl. Abbildung 22). Durch die Reform kam es aber erwartungsgemäß zu einem starken Anstieg der Ausgaben auf 1,147 Mrd. Euro. Die Reform hat folglich allein im Jahr 2016 zu einer Verdopplung der Wohngeldausgaben geführt (+ 574 Mio. Euro). Da die Wohngeldhaushalte auch in den kommenden Jahren von den Neuerungen im Wohngeldgesetz profitieren, lassen sich die gesamten Kosten der Reform derzeit noch nicht abschätzen.

Abbildung 22: Entwicklung der Wohngeldausgaben mit und ohne Reform



Quelle: DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen und Wohngeldstichprobe, BMUB; empirica

4.2 Wirkung der Reformkomponenten und hypothetisches Szenario ohne Wohngeldreform

Im Folgenden wird untersucht, welche Effekte die einzelnen Reformkomponenten auf die Anzahl der Empfänger und deren durchschnittlichen Wohngeldbetrag haben. Dazu wird analysiert, wie sich die Anpassung einer einzelnen Komponente ausgewirkt hätte, wenn die Reform nur aus dieser Komponente bestünde (Partialeffekt). Zu beachten ist, dass es zu Überschneidungen zwischen den einzelnen Komponenten kommt, wenn der gesamte Effekt berechnet wird (Pfadabhängigkeit). Deshalb ist die Summe der einzelnen Effekte nicht gleich dem Gesamteffekt. Um die Partialeffekte der Reformkomponenten zu bestimmen, wurde zunächst ein fiktives Jahr 2016 (ohne Reform) simuliert und anschließend mit dem Jahr 2016 (mit einzelner Reformkomponente) verglichen. Darüber hinaus wurde ein hypothetisches Szenario ohne Wohngeldreform konstruiert, um zu zeigen, wie sich die Zahl der Wohngeldempfänger in Abhängigkeit der betreffenden Einflussgrößen entwickelt hätte.

In Kapitel 4.2.1 werden die Partialeffekte auf die bisherigen Wohngeldhaushalte²⁵ dargestellt, während in Kapitel 4.2.2 auf die neuen Bezieher von Wohngeld eingegangen wird. Durch diese Trennung werden bei der Vorher-Nachher-Betrachtung stets die gleichen Gruppen gegenübergestellt, wodurch vor allem die durchschnittlichen Wohngeldbeträge vergleichbar bleiben. Zu beachten ist, dass die Zahl der bisherigen Wohngeldhaushalte nicht steigen kann. Eine konstante Zahl an Wohngeldhaushalten in Kapitel 4.2.1 bedeutet also, dass die Reformkomponente keine negativen Effekte auf die Zahl der Empfänger hat. Ob und wie viele neue Haushalte in das Wohngeld wachsen oder wechseln wird in Kapitel 4.2.2 beschrieben.

4.2.1 Bisherige Wohngeldhaushalte

Auswirkung der Reformkomponenten 2016

a) Parameter der Wohngeldformel

Die stärksten Auswirkungen auf das durchschnittliche Wohngeld der bisherigen Bezieher hat nach den Ergebnissen der Simulationsrechnungen die Anpassung der Parameter der Wohngeldformel (vgl. Abbildung 23). Dazu gehören der Faktor F und die Parameter a, b und c. Es wird davon ausgegangen, dass die Anpassung zu einer Erhöhung des mittleren Wohngeldbetrages der bisherigen Wohngeldbezieher um 47 € führt. Außerdem gibt es keinen Haushalt, der durch die Änderung schlechter gestellt werden würde.

b) Anhebung der Höchstbeträge für Miete und Belastung

Von der Anhebung der Höchstbeträge geht der zweitstärkste Effekt auf das Wohngeld aus. Es wird davon ausgegangen, dass hierdurch das durchschnittliche Wohngeld der bisherigen Bezieher um rund 14 € steigt.

c) Anpassung der Mietenstufen der Gemeinden

Die Anpassung der Mietenstufen führt zu einer Neuordnung der Höchstbeträge für Miete und Belastung, was - je nach Richtung der Anpassung (Herauf- oder Herabstufung der Gemeinden) - für einige Haushalte vorteilig und für andere nachteilig ist. Das durchschnittliche Wohngeld der bisherigen Wohngeldhaushalte verändert sich dadurch nach Ergebnissen der Mikrosimulationen nicht in erheblichem Maße.

d) Veränderte Abzugs- und Pauschbeträge

Durch die Streichung des Abzugsbetrags von pauschal 6 % (§ 16 Abs. 2 WoGG a. F.) wird ein höheres Einkommen bei der Wohngeldberechnung von denjenigen Haushalten zugrunde gelegt, die keine Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge zahlen müssen. Wir gehen davon aus, dass die Zahl der bisherigen Wohngeldhaushalte dadurch um ca. 12.000 sinkt.

²⁵ Haushalte, die schon vor der Wohngeldreform Wohngeld bezogen und auch nach der Reform weiterhin Wohngeld erhalten.

Auch die Neuausrichtung bzw. Erhöhung der Pauschbeträge nach § 6 Abs. 2 WoGV führt zu einer geringeren Zahl an Wohngeldhaushalten. Die Änderung betrifft ausschließlich Haushalte, bei denen die Miete bestimmte Nebenkosten oder Vergütungen enthält, die wohngeldrechtlich nicht zur Miete bzw. Belastung zählen und die der Höhe nach nicht aus dem Mietvertrag hervorgehen. Diese sind daher als Pauschbetrag von der Miete bzw. Belastung abzuziehen (z. B. Heiz- und Warmwasserkosten, Vergütungen für die Überlassung einer Garage). Nach den Simulationsergebnissen hätte dies nur geringfügige Effekte auf das durchschnittliche Wohngeld der Bezieher. Wir gehen davon aus, dass die Zahl der Wohngeldhaushalte um rund 4.000 sinken würde.

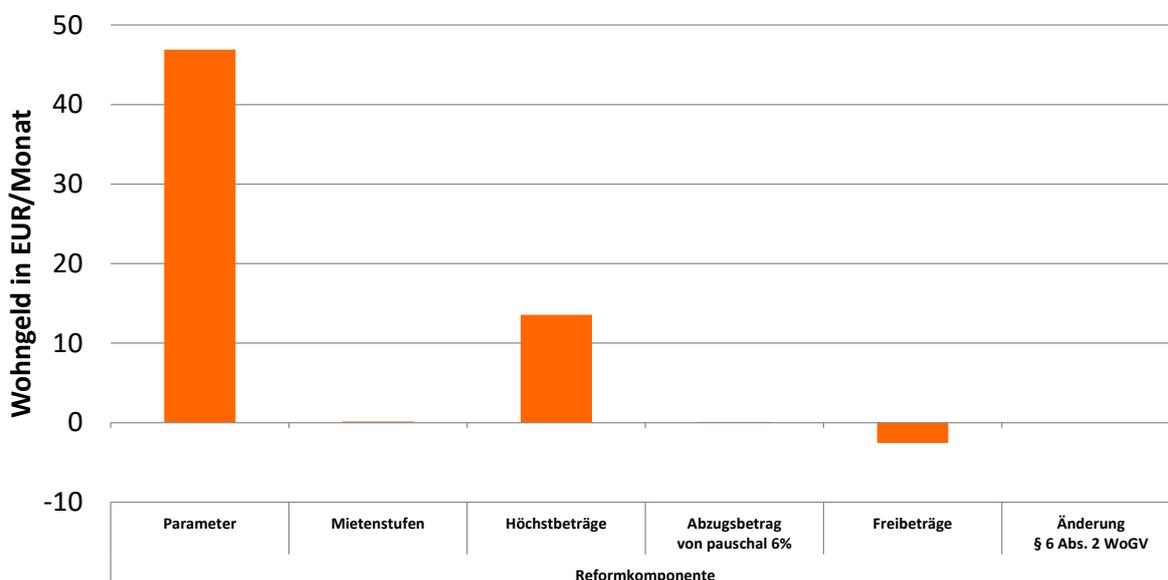
e) Veränderte Freibeträge

Die Änderung der Freibeträge nach § 17 WoGG führt zu einer Erhöhung der Empfängerzahl (vgl. Kapitel 4.2.2). Neben einigen Hereinwachsern gibt es in unserer Simulation auch Haushalte, die durch die Änderungen schlechter gestellt sind und ihren Wohngeldanspruch verlieren. Hierbei handelt es sich ausschließlich um einen Teil der Alleinerziehenden. Unsere Simulationsergebnisse zeigen, dass sich die Gruppe der Alleinerziehenden mit drei Kindern leicht verringert. Alleinerziehende mit weniger als drei Kindern werden besser gestellt (vgl. Kapitel 2.4).

f) Einschätzung der Wohngeldbehörden

Im Rahmen dieses Projektes wurde auch eine Befragung der Wohngeldbehörden vorgenommen (vgl. Kap. Wohngeldbehördenbefragung im Anhang). Unter anderem sollten die Teilnehmer der Befragung angeben, wie relevant die einzelnen Reformkomponenten für die Gesamtwirkung der Reform waren. Die Ergebnisse der Befragung stimmen weitgehend mit den Mikrosimulationsergebnissen überein. Besonders relevant ist nach Angabe der Wohngeldbehörden der allgemein höhere Wohngeldanspruch, was zum Großteil auf die Anpassung der Parameter der Wohngeldformel zurückzuführen ist. Auch die Anhebung der Höchstbeträge wird als besonders relevant genannt, während die Neuordnung der Mietstufen zum Teil kritisiert wurde. Denn einige Gemeinden oder Kreise wurden herabgestuft, was nach Angaben der Wohngeldbehörden für die Empfänger nicht nachvollziehbar war. Auch der veränderte Freibetrag für Alleinerziehende wurde von einem Teil der Befragten kritisiert, denn einzelne Wohngeldhaushalte sind dadurch schlechter gestellt.

Abbildung 23: Partialeffekte auf die Höhe des Wohngeldes der bisherigen Bezieher



Ohne Heimbewohner und Mischhaushalte mit Lastenzuschuss

Quelle: DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen; empirica

Tabelle 23: Partialeffekte auf die Anzahl Haushalte und die Höhe des Wohngeldes der bisherigen Bezieher

	Parameter	Mietenstufen	Höchstbeträge	Abzugsbetrag von pauschal 6 %	Freibeträge	Änderung § 6 Abs. 2 WoGV
Anzahl Haushalte	-	-4.000	-	-12.000	-7.000	-4.000
durchschnittliches Wohngeld	+47	-	+14	-	-3	-
in EUR/Monat						

Ohne Heimbewohner und Mischhaushalte mit Lastenzuschuss, gerundet auf 1.000

Quelle: DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen; empirica

4.2.2 Wechsler/Hereinwachser

Die neuen Bezieher von Wohngeld sind überwiegend Hereinwachser. Nach den Schätzungen im Rahmen des Mikrosimulationsmodells sind dies rund 170.000 Haushalte, beziehungsweise 84 % aller neuen Wohngeldhaushalte in 2016. Aus der Grundsicherung in das Wohngeld gewechselt sind nach unseren Schätzungen rund 30.000 Haushalte (siehe Abschnitt 4.1). Die Zahl der Wechsler ist niedriger als die Zahl der Hereinwachser, da angesichts der Ausweitung des Leistungsniveaus weniger zusätzliche Haushalte nunmehr ihren Bedarf nach den Kriterien der Grundsicherung mit dem Wohngeld abdecken können als zusätzliche Haushalte aus dem Einkommensbereich oberhalb des Wohngeldes nunmehr mit gegebenen Eigenschaften bei Einkommen, Miethöhe und Personenzahl in die Reichweite des Wohngeldsystems hineinwachsen.

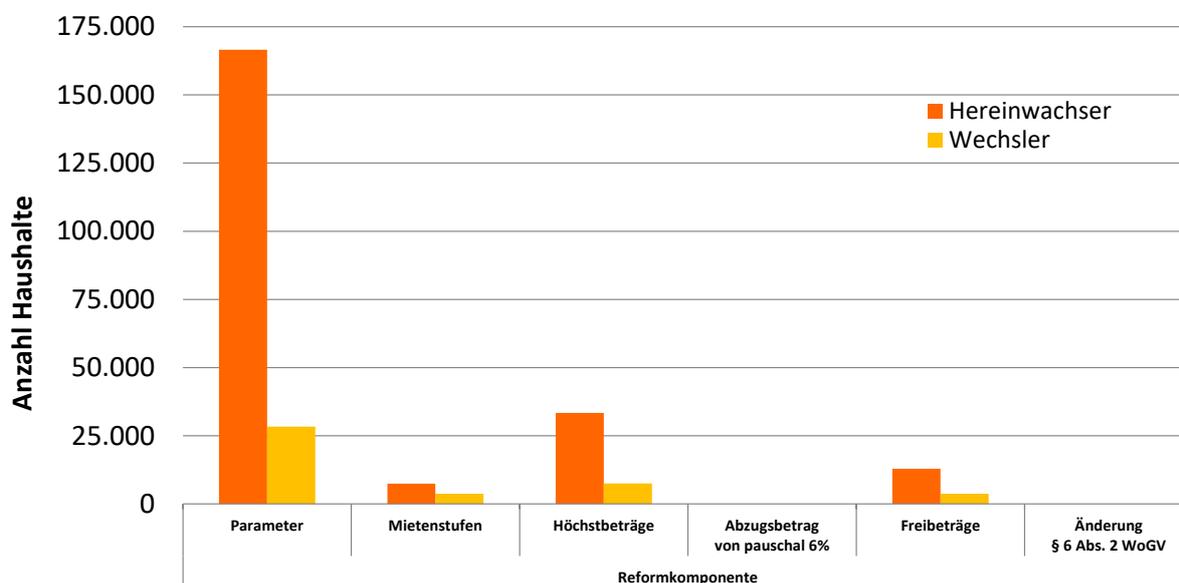
Die Hereinwachser haben nach den Ergebnissen der Mikrosimulationen einen durchschnittlichen Wohngeldanspruch von 39 €. Damit liegt das Wohngeld der Hereinwachser deutlich unter dem durchschnittlichen Wohngeld insgesamt, das nach Ergebnissen der Wohngeldstatistik 2016 bei rund 156 Euro lag. Das geringere Wohngeld der Hereinwachser ist durch höhere Einkommen bedingt.

Das mittlere Wohngeld der Wechsler ist mit rund 113 € etwas niedriger als erwartet. Die Wechsler aus der Grundsicherung haben ein vergleichsweise niedriges Einkommen und daher ein höheres Wohngeld. Sie vermeiden durch den Bezug von Wohngeld den Bezug von Grundsicherung. Die Entwicklung der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung unterstreicht die Vermutung, dass durch die Reform vermehrt Haushalte in das Wohngeld gewechselt sind. Denn nachdem sich die Zahl der Personen von 2009 bis 2015 kontinuierlich von rund 760.000 auf 1.040.000 erhöht hat, ging sie im Jahr 2016 auf etwa 1.030.000 Empfänger zurück. Die Schätzung der Zahl der Wechsler beruht jedoch auf einer geringen Anzahl von Haushalten in den Daten der EVS und muss daher mit Vorsicht interpretiert werden.

Im Rahmen der Mikrosimulation kann auch für die neuen Wohngeldhaushalte die erwartete Wirkung der Reformkomponenten separat dargestellt werden. Die Veränderung der Parameter (c. p.) führt nach den Simulationsergebnissen isoliert betrachtet zu 167.000 Hereinwachsern und 28.000 Wechsler. Keine andere Reformkomponente bewirkt einen ähnlich starken Anstieg der Empfängerzahlen. Wären allein die Parameter durch die Reform angepasst worden, hätten die Hereinwachser im Mittel 30 € Wohngeld erhalten und die Wechsler hätten einen durchschnittlichen Anspruch von 105 €.

Zu einer gewissen Anzahl von Hereinwachsern wäre es voraussichtlich auch durch die alleinige Anpassung der Höchstbeträge (33.000 erwartete Hereinwachser), die alleinige Anpassung der Mietstufen (7.000 erwartete Hereinwachser) und der alleinigen Änderung der Freibeträge (13.000 erwartete Hereinwachser) gekommen. Ähnliches gilt für die Wechsler. Hier hätte eine alleinige Anpassung der Höchstbeträge zu 8.000, eine alleinige Anpassung der Mietstufen zu 4.000 und eine alleinige Änderung der Freibeträge zu voraussichtlich 4.000 Wechslerhaushalten geführt. Die Streichung des Abzugsbetrags von pauschal 6 % und die Änderung von § 6 Abs. 2 WoGV (c. p.) haben keinen positiven Einfluss auf die Zahl der Empfänger.

Abbildung 24: Partialeffekte auf die Anzahl der Hereinwachser/Wechsler



Ohne Heimbewohner und Mischhaushalte mit Lastenzuschuss, gerundet auf 1.000 Quelle: DOI:

10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen; empirica

Tabelle 24: Partialeffekte auf die Anzahl Hereinwachser/Wechsler und deren durchschnittliches Wohngeld

	Parameter	Mietenstufen	Höchstbeträge	Abzugsbetrag von pauschal 6%	Freibeträge	Änderung § 6 Abs. 2 WoGV
Anzahl						
Hereinwachser	+ 167.000	+ 7.000	+ 33.000	-	+ 13.000	-
Wechsler	+ 28.000	+ 4.000	+ 8.000	-	+ 4.000	-
durchschnittliches Wohngeld in EUR/Monat						
Hereinwachser	30	16	19	-	32	-
Wechsler	105	87	99	-	87	-

Ohne Heimbewohner und Mischhaushalte mit Lastenzuschuss, gerundet auf 1.000 Quelle: DOI:

10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen; empirica

4.2.3 Hypothetisches Szenario ohne Wohngeldreform 2016: Gesamtwirtschaftliche Effekte und Gesetzesänderung in der Grundsicherung

Anhand der Mikrosimulationen kann auch gezeigt werden, wie sich die Zahl der Wohngeldhaushalte voraussichtlich entwickelt hätte, wenn es die Wohngeldreform 2016 nicht gegeben hätte. Anhand der entsprechenden Partialeffekte einer Änderung der SGB Bedarfsstufen, eines Anstiegs der nominalen Einkommen oder eines Anstiegs

der Mieten kann gezeigt werden, wie sich einer der Einflussfaktoren ausgewirkt hätte, wenn die übrigen Größen unverändert geblieben wären.

a) Bedarfsstufen der Grundsicherung

Die Regelbedarfsstufen im Rahmen der Grundsicherung werden jährlich fortgeschrieben. Dadurch wechseln jedes Jahr bisherige Wohngeldhaushalte aus dem Wohngeldsystem in die Grundsicherung.

b) Einkommen

Auch durch die steigenden Einkommen geht die Zahl der Wohngeldhaushalte zurück, da sich der Wohngeldanspruch verringert und Haushalte aus dem Wohngeld herauswachsen. In geringer Anzahl hätten Einkommenssteigerungen aber auch zu Wechslern aus der Grundsicherung geführt. Insgesamt hätte sich die Anzahl der bisherigen Wohngeldhaushalte durch Erhöhung der Einkommen (c.p.) im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr per Saldo um rund 60.000 verringert.

c) Mieten

Eine höhere Miete führt i. d. R. zu einem höheren Wohngeldanspruch. Demnach scheint es überraschend, dass die Zahl der Wohngeldhaushalte durch Erhöhung der Mieten (c.p.) um 27.000 zurückgegangen wäre. Wenn das höhere Wohngeld in Verbindung mit dem eigenen Einkommen jedoch nicht mehr reicht, um den Bedarf nach dem SGB XII abzudecken, oder die Miete bereits über dem Höchstbetrag liegt und das Wohngeld dadurch nicht steigt, wechseln vermehrt Haushalte in die Grundsicherung. Unter den bisherigen Wohngeldhaushalten hätten aber jene Haushalte in Form höherer Wohngeldbeträge profitiert, die den Höchstbetrag bisher nicht überschritten haben.

Somit wird deutlich, dass die Anhebung des Leistungsniveaus im Rahmen der Wohngeldreform 2016 erforderlich war, um den weiteren Rückgang der Zahl der Wohngeldhaushalte aufgrund der beschriebenen Einflussgrößen zu verhindern.

4.3 Haushaltsstruktur

Die Wohngeldreform hat sich unterschiedlich stark auf die verschiedenen Erwerbs- und Haushaltstypen ausgewirkt. In diesem Kapitel werden daher die Effekte der Reform nach Teilgruppen differenziert ausgewertet (Vergleich 2016 ohne Reform vs. 2016 mit Reform). Zunächst werden die Effekte auf die Zahl der Haushalte analysiert. Der Reformeffekt ergibt sich aus der Anzahl an Hereinwachsern und Wechslern, abzüglich der bisherigen Bezieher, die kein Wohngeld mehr beziehen.²⁶ Nachfolgend wird der Effekt der Reform auf das durchschnittliche Wohngeld untersucht. Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden die Effekte auf das durchschnittliche Wohngeld ausschließlich für bisherige Bezieher im Sinne einer Vorher-/Nachher-Betrachtung ausgewertet.

²⁶ Die letztgenannte Gruppe umfasst einen sehr kleinen Personenkreis, der vermutlich durch Streichung des Pauschalabzugs von 6 % und der Neuordnung der Mietenstufen sowie der Neuregelung der Freibeträge durch die Reform schlechter gestellt wird.

Anzahl Wohngeldhaushalte

Die Zahl der Rentner und Pensionäre (bezogen auf den Haupteinkommensbezieher) hat sich im Rahmen der Reform um 122 % erhöht und ist damit am stärksten gestiegen. Ebenfalls stark gestiegen ist die Anzahl der Haushalte von Arbeitnehmern und Beamten (+ 59 %). Die Zahl der übrigen Erwerbstypen ist etwas weniger stark gewachsen (vgl. Tabelle 25). Unter den Haushaltstypen sind es Paare ohne Kinder unter 18 Jahre, deren Anzahl am stärksten gestiegen ist und sich durch die Reform fast verdoppelt hat. Rentner und Pensionäre leben dagegen oft allein. Analog zum starken Anstieg der Anzahl von Rentnern und Pensionären ist entsprechend auch die Zahl der Alleinlebenden unter den Haushaltstypen mit fast 70 % am zweitstärksten gewachsen. Trotz Anpassung des Freibetrags ist die Zahl der Alleinerziehenden mit ca. 28 % relativ betrachtet am geringsten gewachsen. Eine mögliche Ursache ist, dass nicht alle Alleinerziehenden von der Änderung des Freibetrages profitieren. Alleinerziehende mit mehr als zwei Kindern unter 12 Jahren sind durch die Wohngeldreform schlechter gestellt. Die Anzahl der Haushalte mit zwei, vier oder mehr als 4 Haushaltsmitgliedern hat sich hingegen um rund 50 % erhöht.

Wohngeld der bisherigen Bezieher

Die bisherigen Bezieher profitieren von der Wohngeldreform durch höhere Wohngeldansprüche. Für Rentner und Pensionäre fällt der Anstieg des Wohngeldes am stärksten aus. Der relative Anstieg des durchschnittlichen Wohngeldes ist mit 85 % höher als bei allen anderen Erwerbstypen. Allerdings ist das Ausgangsniveau des Wohngeldes bei den Rentnern und Pensionären vergleichsweise niedrig. Im Jahr 2015 bekamen Rentner und Pensionäre im Durchschnitt 70 € Wohngeld (reine Wohngeldhaushalte). Alle anderen Erwerbstypen hatten einen mittleren Anspruch zwischen 121 € (Arbeitslose) und 180 € (Selbstständige). Auch bei alleiniger Betrachtung von Einpersonenhaushalten war das Wohngeld der Rentner und Pensionäre am geringsten. Arbeitslose erhalten durch die Reform 34 % mehr Wohngeld, bei allen übrigen Erwerbstypen erhöht sich das Wohngeld um rund 50 %. Unter den Haushaltstypen bekommen Alleinlebende, Paare mit und ohne Kinder und sonstige Haushalte 55 bis 70 % mehr Wohngeld. Lediglich die Gruppe der Alleinerziehenden profitiert weniger stark (+35 %). Differenziert nach Haushaltgröße sind die Auswirkungen der Reform zwischen den Gruppen relativ ähnlich. Dreipersonenhaushalte erhalten 61 % mehr Wohngeld und profitieren damit am stärksten. Die Zweipersonenhaushalte profitieren am wenigsten. Der relative Anstieg des mittleren Wohngeldes liegt für diese Gruppe aber immerhin bei 47 %.

Tabelle 25: Relativer Reformeffekt auf die Anzahl der Wohngeldhaushalte und das durchschnittliche Wohngeld nach Teilgruppen

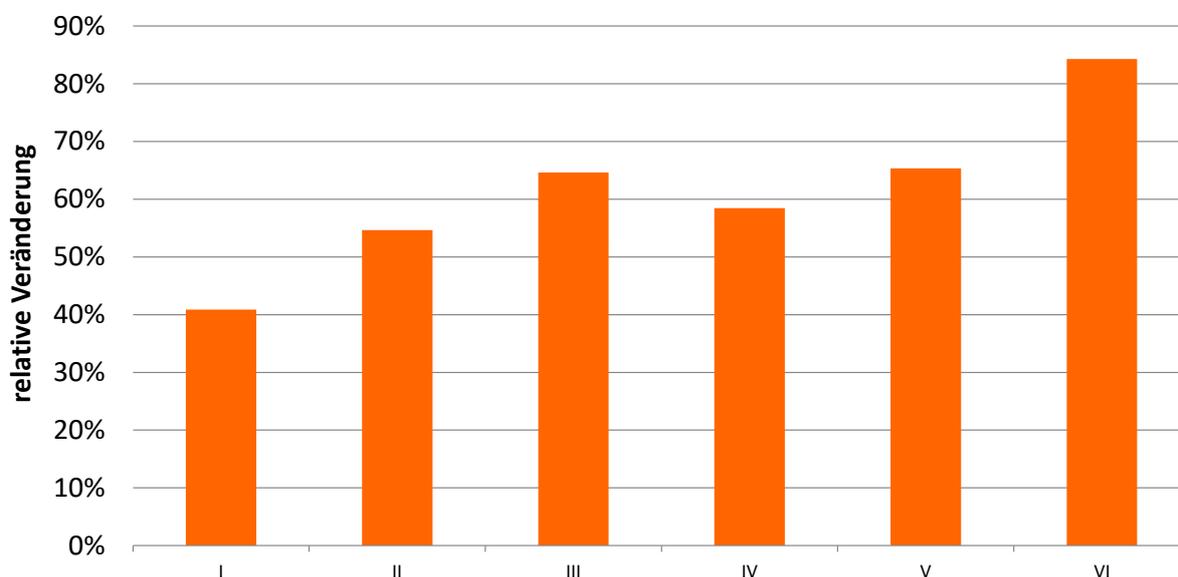
Teilgruppe	relative Veränderung	
	Anzahl Wohngeldhaushalte	durchschnittliches Wohngeld für bisherige Bezieher
Erwerbstyp		
Arbeitnehmer/Beamte	59 %	54 %
Selbstständige	42 %	48 %
Rentner/Pensionäre	122 %	85 %
Studenten/Auszubildende	32 %	49 %
Arbeitslose	25 %	48 %
sonst. Nichterwerbspers.	18 %	34 %
Haushaltstyp		
Alleinlebende	70 %	55 %
Alleinerziehende	28 %	35 %
Paare mit Kind u. 18	41 %	58 %
Paar ohne Kind u. 18	89 %	69 %
Sonstige	51 %	70 %
Haushaltsgröße		
1 Person	70 %	55 %
2 Personen	49 %	47 %
3 Personen	31 %	61 %
4 Personen	50 %	51 %
5 oder mehr Personen	49 %	52 %
Insgesamt	56 %	54 %

Ohne Heimbewohner und Mischhaushalte mit Lastenzuschuss

Quelle: DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen; empirica

Die Reformeffekte fallen in den einzelnen Mietenstufen unterschiedlich aus (vgl. Abbildung 25). Während die Haushalte in Mietenstufe VI im Durchschnitt über 80 % mehr Wohngeld erhalten, bekommen Haushalte aus Mietenstufe I im Durchschnitt nur 41 % mehr Wohngeld. Dies ist unter anderem darauf zurück zu führen, dass die Höchstbeträge in den oberen Stufen stärker erhöht wurden.

Abbildung 25: Relativer Reformeffekt auf das durchschnittliche Wohngeld der bisherigen Bezieher nach Mietenstufe



Ohne Heimbewohner und Mischhaushalte mit Lastenzuschuss

Quelle: DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen; empirica

4.4 Vergleich zu früheren Mikrosimulationen

Nach unserer Simulation auf Basis der EVS hätte es im Jahr 2016 ohne Reform ca. 384.000 Wohngeldhaushalte gegeben. Durch die Reform sind rund 247.000 Haushalte in das Wohngeldsystem hereingewachsen oder gewechselt. Insgesamt haben im Jahr 2016 dadurch 631.481 Haushalte Wohngeld bezogen. Im Durchschnitt haben diese Haushalte 156 € Wohngeld erhalten. Dies sind 38 € mehr als ohne Reform. Die zusätzlichen Empfänger und gestiegenen Wohngeldbeträge haben zu einer Erhöhung der Kosten um 573 Mio. Euro geführt. Ohne Reform hätten die Kosten im Jahr 2016 nur rund die Hälfte betragen (vgl. Tabelle 26).

Tabelle 26: Vergleich empirica-Simulation mit IW-Simulation

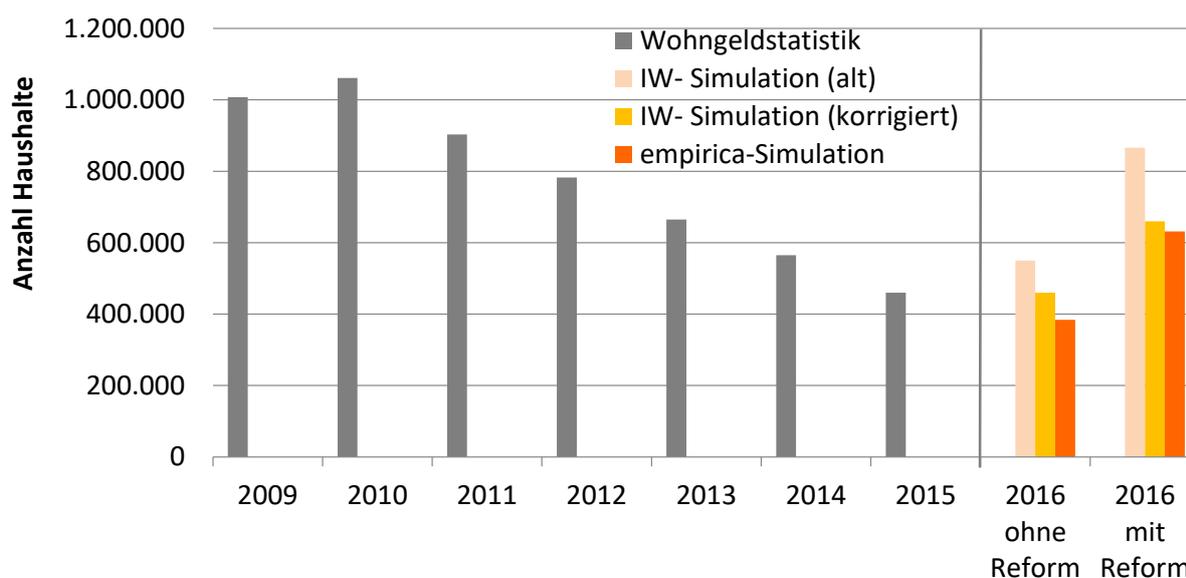
	empirica-Simulation			IW-Simulation		
	2016		Reformeffekt	2016		Reformeffekt
	ohne Reform	mit Reform*		ohne Reform	mit Reform	
Anzahl Wohngeldhaushalte	384.000	631.481	+ 247.000	460.000	660.000	+ 200.000
mittleres Wohngeld in €	117	156	+38			
Kosten in Mio. €	574	1.147	+ 573			

*entspricht Wohngeldstatistik 2016

Quelle: DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen, Wohngeldstatistik, IW Köln, BBSR, BMUB; empirica

In der Studie „Wohngeldreform 2016 – Mikrosimulation zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes“ im Auftrag des BBSR²⁷ hatte das IW-Köln im Vorfeld der Wohngeldreform 2016 Einschätzungen zu den erwarteten Wirkungen der Reform getroffen. Weil zu Beginn der Studie die tatsächliche Zahl der Wohngeldhaushalte 2015 nicht bekannt war, wurde die Ausgangsbasis und daher auch die Zahl der Wohngeldhaushalte 2016 überschätzt (vgl. Abbildung 26). In einer korrigierten Version²⁸ sollte sich die Zahl der Wohngeldhaushalte dann durch die Reform um 200.000 auf 660.000 Wohngeldhaushalte erhöhen. Damit wurde die tatsächliche Zahl der Haushalte im Jahr 2016 (631.481) nur leicht überschätzt. Abweichungen zur empirica-Simulation sind vor allem bei der Höhe der neuen Bezieher erkennbar. Während das IW 200.000 neue Bezieher erwartet hat, kommen unsere Berechnungen auf 247.000 Haushalte. Ein Grund dafür ist, dass das IW die Anzahl der Wohngeldhaushalte im Jahr 2016 ohne Reform anders eingeschätzt hat. In unserer Simulation erwarten wir, dass die Anzahl der Wohngeldhaushalte ohne Reform im Jahr 2016 bei 384.000 gelegen hätte. Damit liegen unsere Berechnungen knapp 80.000 unter den Erwartungen des IW. Zwar sollen in der IW-Simulation eine sinkende Zahl an Wohngeldhaushalten im Jahr 2016 (ohne Reform) berücksichtigt worden sein, allerdings wurden für das Jahr 2016 ohne Reform 460.000 Wohngeldhaushalte erwartet, was nahezu exakt den Wohngeldhaushalten 2015 entspricht (vgl. Abbildung 26).²⁹

Abbildung 26: Vergleich empirica-Simulation mit IW-Simulation (alt und korrigiert)



Quelle: DOI: 10.21242/63221.2013.00.04.3.1.0, eigene Berechnungen, Wohngeldstatistik, IW Köln; empirica

4.5 Zusammenfassung der Reformeffekte

Ohne die Reform im Jahr 2016 wäre die Anzahl der Wohngeldhaushalte laut Mikrosimulation gegenüber 2015 um 16,5% auf etwa 384.000 Haushalte gesunken. Tatsächlich gab es im Jahr 2016 exakt 631.481 Wohngeldhaushalte – das sind ca. 247.000 Haushalte mehr als ohne Wohngeldreform (+ 64%).

²⁷ Vgl. „Wohngeldreform 2016 - Mikrosimulationsrechnungen zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes“, IW-Studie im Auftrag der BBSR 2016.

²⁸ Vgl. Bundesregierung (2017), Wohngeld- und Mietenbericht 2016, S. 132

²⁹ Vermutlich lagen dem IW auch bei der Erstellung der korrigierten Simulation die Zahlen aus der Wohngeldstatistik 2015 noch nicht vor.

Die neuen Bezieher von Wohngeld sind überwiegend Hereinwachser (84 % bzw. rund 170.000 Haushalte). 16 % der neuen Bezieher sind aus der Grundsicherung in das Wohngeld gewechselt (rund 30.000 Haushalte).

Das durchschnittliche Wohngeld der bisherigen Wohngeldhaushalte ist um 64 € höher, als es ohne die Wohngeldreform im Jahr 2016 gewesen wäre.

Die Reform hat im Jahr 2016 zu einer Verdopplung der Wohngeldausgaben auf 1,147 Mrd. Euro geführt (+574 Mio. Euro). Ohne Reform wären die Wohngeldausgaben auf etwa 573 Mio. Euro im Jahr 2016 gesunken.

Der größte Effekt der Reform geht von der Änderung der Parameter F, a, b und c aus. Sowohl bezogen auf die Zahl der neuen Haushalte im Wohngeld als auch im Hinblick auf den Anstieg des durchschnittlichen Wohngeldes hatte die Anpassung der Parameter (c.p.) mit Abstand den größten Einfluss. Die Streichung des Abzugsbetrags von pauschal 6 % (c.p.) als isolierte Einflussgröße hingegen führte möglicherweise dazu, dass einige Haushalte ihren Wohngeldanspruch verloren haben könnten. In Verbindung mit den anderen Reformkomponenten (gesamter Reformeffekt) ist es jedoch durchaus wahrscheinlich, dass höhere Parameter und Höchstbeträge diesen Effekt bei den betreffenden Haushalten kompensiert haben.

5. Regionale Aspekte der Wohngeldsystematik

5.1 Regionale Disparitäten bei Einkommen, Miete und Wohngeld

Die Höhe des Wohngeldes wird durch die zu berücksichtigende Miete bzw. Belastung, die Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder sowie durch das wohngeldrechtliche Einkommen bestimmt. Regionale Unterschiede bei der Höhe der Wohnkosten werden im Wohngeldsystem durch die Mietstufen und die daran angelehnten Höchstbeträge bei der zu berücksichtigende Miete oder Belastung abgebildet. Neben dem durchschnittlichen regionalen Mietenniveau wirken sich auch regionale Unterschiede bei der Höhe der durchschnittlichen Einkommen beim Wohngeld aus.

Das regionale Einkommen korreliert zumeist stark mit dem regionalen Mietpreisniveau. Denn die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt ist eng mit der wirtschaftlichen Dynamik in der Region verbunden. So herrscht in Regionen mit vorteilhafter wirtschaftlicher Entwicklung ein höheres Einkommensniveau und die Bevölkerung bzw. die Zahl der Haushalte und damit die Nachfrage nach Wohnraum wachsen. Eine Reaktion des Marktes auf der Angebotsseite mit zusätzlich errichteten Wohnungen erfolgt in der Regel erst zeitverzögert. Hierdurch entstehen Engpässe, die zu Preissteigerungen führen. Umgekehrt sind wirtschaftlich schrumpfende Regionen mit niedrigerem Einkommensniveau eher von einer rückläufigen Bevölkerungszahl betroffen und das daraus resultierende Überangebot an Wohnungen führt zu einem niedrigen oder sinkenden Preisniveau.

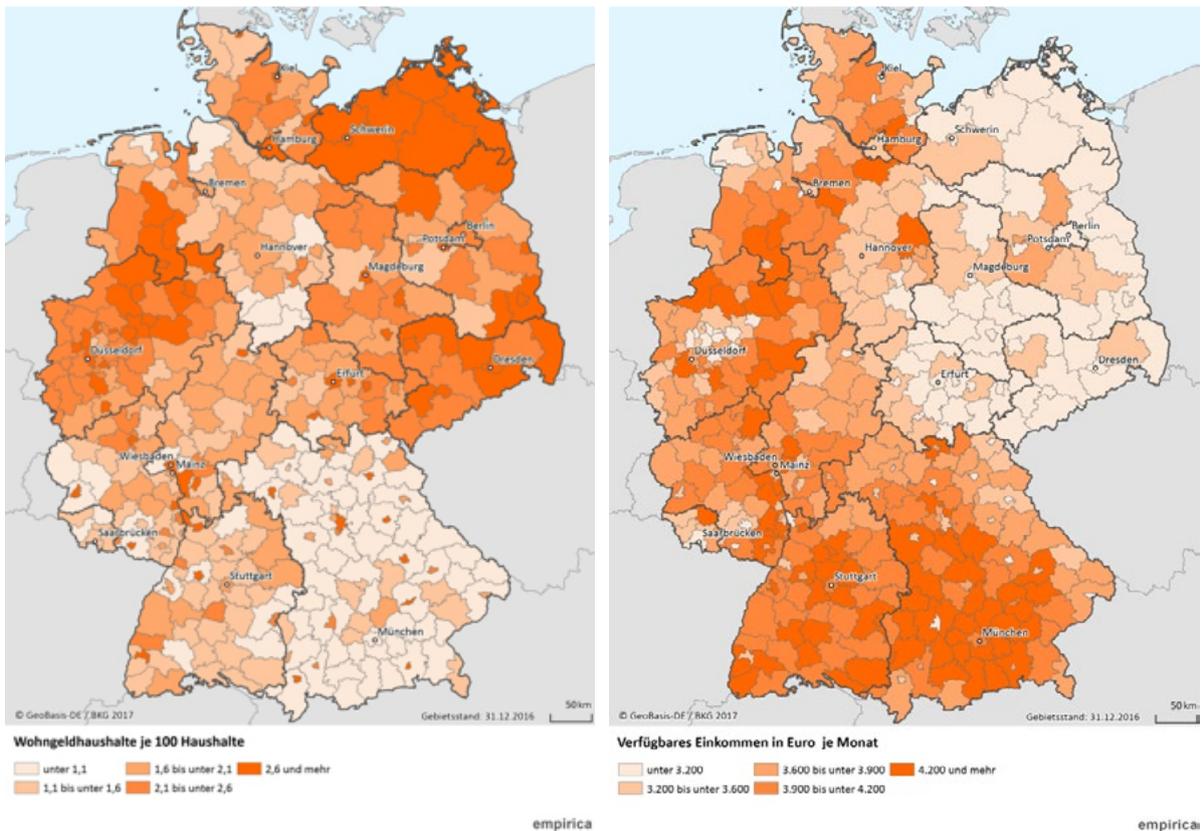
Im Wohngeldsystem wirken Einkommen und Miete in zwei unterschiedliche Richtungen: Während eine hohe Miete unterhalb der Höchstbeträge mit einem höheren Wohngeldanspruch einhergeht, verhält es sich beim Einkommen umgekehrt. Steigende Einkommen senken somit bei ansonsten identischen Parametern das Wohngeld bis der Wohngeldanspruch ggf. sogar erlischt. Eine steigende Miete bei ansonsten identischen Parametern erhöht das Wohngeld dagegen, zumindest solange der Höchstbetrag nicht überschritten wird.

Die Einkommens- und Mietenniveauunterschiede in Deutschland zeigen sich auch in einer regionalen Betrachtung des Wohngeldes. Während das durchschnittliche regionale Einkommensniveau eine Korrelation zum Anteil der Wohngeldhaushalte in der betreffenden Region aufweist, ist beim durchschnittlichen regionalen Mietenniveau eine Korrelation zur durchschnittlichen Höhe des Wohngeldes zu erkennen. Aus diesem Grund gleicht der Anteil der Wohngeldempfänger an der Bevölkerung im Großen und Ganzen einem Spiegelbild der durchschnittlichen regionalen Einkommensunterschiede (vgl. negative Korrelation in Abbildung 27). Gleichzeitig ist die räumliche Struktur des regionalen Wohngeldes positiv mit der räumlichen Struktur der regionalen Mieten korreliert (vgl. Abbildung 28).

Abbildung 27 zeigt sowohl den Anteil der Wohngeldhaushalte an der Gesamtbevölkerung in den Kreisen Deutschlands als auch das mittlere Einkommen. Hierbei wird deutlich, dass in Regionen mit vergleichsweise niedrigem Einkommen ein vergleichsweise höherer Anteil der Haushalte Wohngeld bezieht. So führt entsprechend das weiterhin niedrigere Einkommensniveau in den neuen Bundesländern dort zu einem höheren Anteil an Wohngeldhaushalten, verglichen mit dem früheren Bundesgebiet. Besonders deutlich wird das in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Lediglich die westlich an Berlin angrenzenden Kreise weichen von diesem ansonsten sehr einheitlichen Ost-West-Muster ab.

Im früheren Bundesgebiet fällt der geringe Anteil an Wohngeldhaushalten in den süddeutschen Landkreisen auf. Der Grund hierfür liegt wiederum im vergleichsweise hohen durchschnittlichen Einkommen in diesen Kreisen. In den dargestellten Abbildungen werden zudem nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss berücksichtigt, neben den regionalen Einkommen erklärt daher auch die relativ hohe Eigentumsquote in Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland den vergleichsweise niedrigen Anteil der Wohngeldhaushalte.³⁰

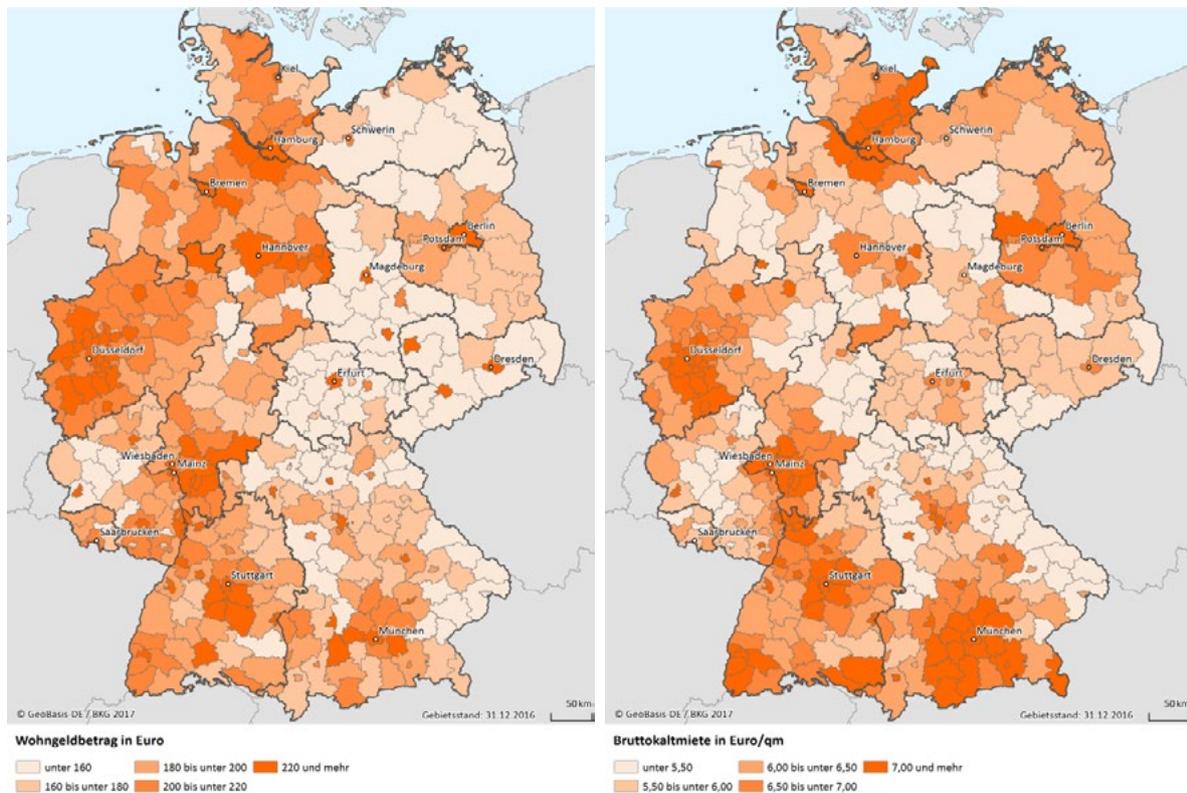
Abbildung 27: Regionale Wohngeldhaushalte und Einkommen



Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner)
 Quelle: Wohngeldstichprobe und empirica-Regionaldatenbank; empirica

Je höher das regionale Mietenniveau, desto höher ist der durchschnittliche Wohngeldbetrag; das dazugehörige regionale Muster wird in Abbildung 28 deutlich. Hier ist die mittlere Miete je Quadratmeter (bruttokalt) der Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss sowie die entsprechende regionale Höhe des Wohngeldes in den Kreisen dargestellt. Das höchste Mietenniveau findet man in den strukturstarken Regionen München, Stuttgart, Frankfurt, Köln/Bonn, Hamburg und Berlin. In diesen Regionen ist der mittlere Wohngeldbetrag auch entsprechend hoch. Umgekehrt ist das regionale Wohngeld in den Kreisen Ostdeutschlands sowie den ländlichen Regionen Bayerns und Rheinland-Pfalz am geringsten, in diesen Gebieten ist auch das regionale Mietenniveau vergleichsweise niedrig.

³⁰ Laut Zensus 2011 sind die Eigentumsquoten in den genannten Ländern zusammen mit Niedersachsen am höchsten (47,5% und höher).

Abbildung 28: Wohngeld und Miete in den Kreisen Deutschlands

Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner)

Quelle: Wohngeldstichprobe; empirica

5.2 Anpassung der Mietenstufen und Höchstbeträge im Zuge der Wohngeldreform 2016

Im Wohngeldgesetz wurde zum Zeitpunkt der Wohngeldreform 2016 zwischen sechs verschiedenen Mietenstufen unterschieden (§ 12 WoGG)³¹, wobei jeder Gemeinde Deutschlands eine spezifische Mietenstufe zugeordnet wird. Den einzelnen Mietenstufen ist dabei in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße ein bestimmter Höchstbetrag zugeordnet, bis zu dem die individuelle Miete oder Belastung eines Wohngeldhaushalts in der Wohngeldberechnung berücksichtigt wird. Liegt die tatsächliche Miete bzw. Belastung des Antragsstellers darüber, wird zur Berechnung des Wohngeldes nur der jeweilige Höchstbetrag angewendet

Die Zuordnung der Gemeinden Deutschlands zu den sechs Mietenstufen wird auf Basis der Wohngeldstatistik vom Statistischen Bundesamt durchgeführt. Dabei wird für alle Gemeinden mit einer Einwohnerzahl größer als 10.000 das ortsübliche Mietenniveau ermittelt und in Bezug zum entsprechenden Mietenniveau für Deutschland insgesamt gesetzt. Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 10.000 werden auf Kreisebene zusammengefasst. Im Rahmen der Wohngeldreform 2016 galt folgende Regelung für die Mietenstufen:

31 Mit der Wohngeldreform 2020 wurde eine zusätzliche Mietenstufe VII eingeführt.

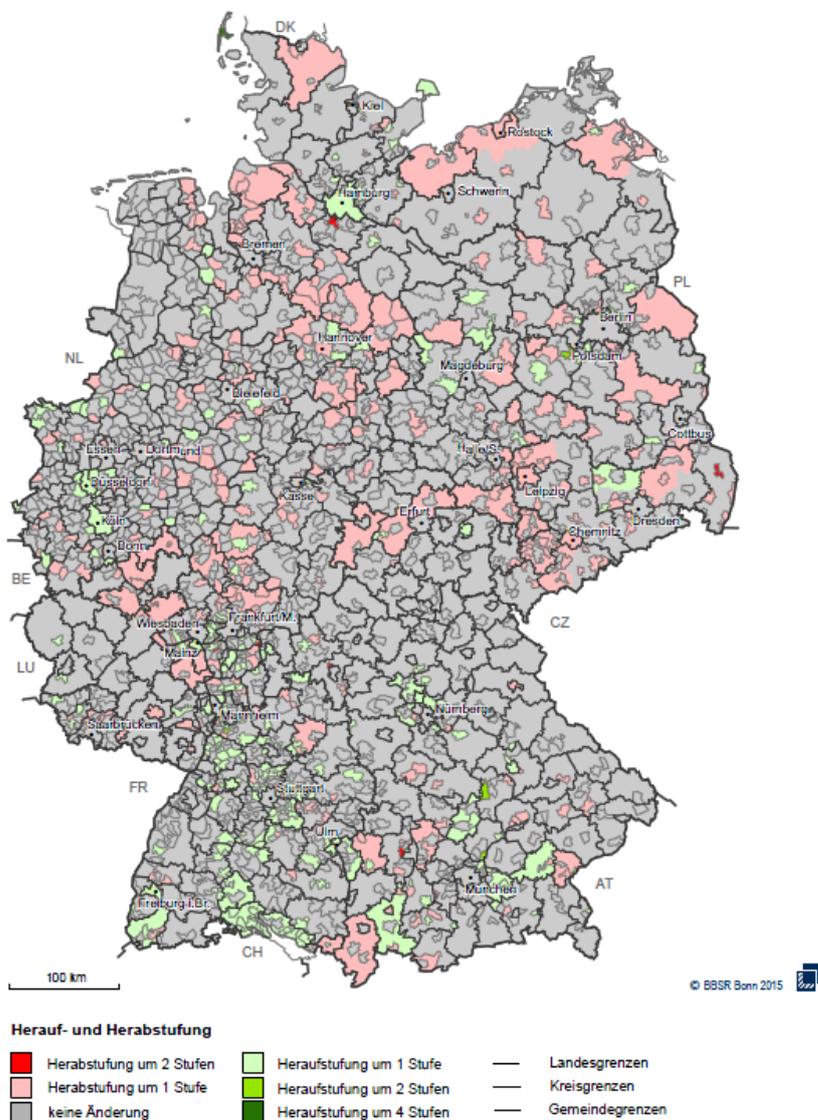
Für Gemeinden und Kreise mit einem Mietenniveau von

- weniger als -15 % des Bundeswertes wird die Mietenstufe I,
- -15 % bis unter -5 % des Bundeswertes wird die Mietenstufe II,
- -5 % bis unter 5 % des Bundeswertes wird die Mietenstufe III,
- 5 % bis unter 15 % des Bundeswertes wird die Mietenstufe IV,
- 15 % bis unter 25 % des Bundeswertes wird die Mietenstufe V,
- mehr als 25 % des Bundeswertes wird die Mietenstufe VI festgelegt.

Die Festlegung der Mietenstufen basierte bei der Wohngeldreform 2016 auf Daten aus der Wohngeldstatistik des Jahres 2013, die zuvor im Rahmen der Wohngeldreform 2009 festgelegten Mietenstufen wurden mithilfe der Angaben aus der Wohngeldstatistik 2006 ermittelt.

Bei der Wohngeldreform 2016 gab es hinsichtlich der Mietenstufenzuordnung Änderungen bei 494 Gemeinden (31 Prozent), davon wurden 215 Gemeinden (13 %) heraufgestuft und 279 Gemeinden (17 %) herabgestuft. Bei 1.115 Gemeinden (69 %) blieb die Mietenstufe nach der Neufestlegung unverändert.

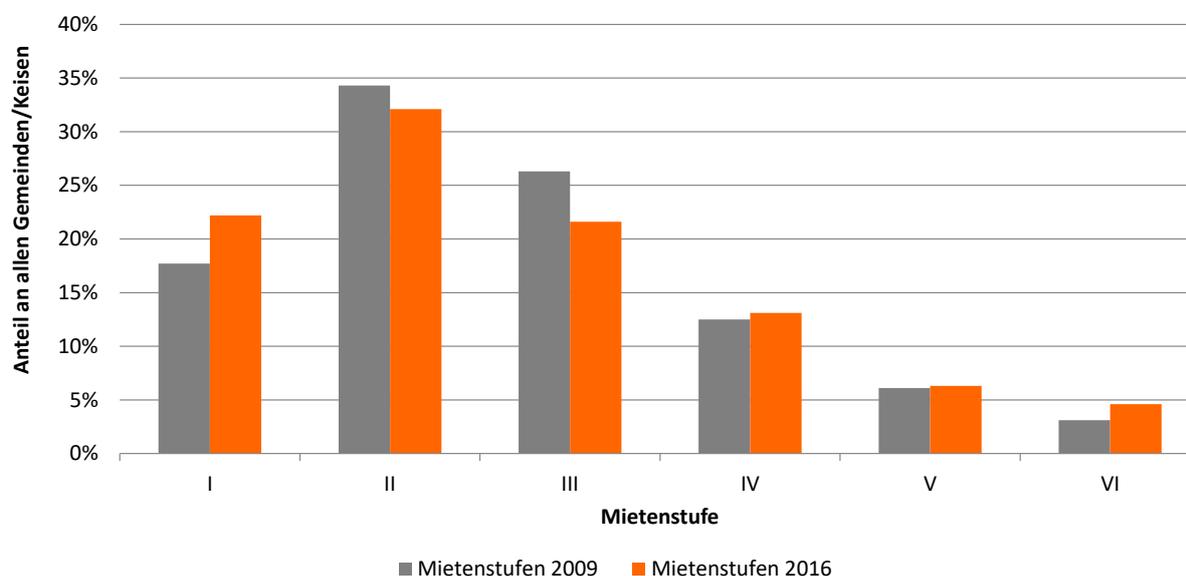
Abbildung 29: Mietenstufen 2016 gegenüber Mietenstufen 2009



Auswertungen der Wohngeldstatistik des Statistischen Bundesamts zum 31.12.2013 einschließlich der bis zum 31.03.2014 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen und zum 31.12.2006 einschließlich der bis zum 31.03.2007 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen

Geometrische Grundlage: BKG, Kreise und Gemeinden, 31.12.2013; Bearbeitung: E. Degener

Insgesamt wurden 17 % der Gemeinden ab 10.000 Einwohner herabgestuft, wohingegen nur 13 % heraufgestuft wurden. Bei den 262 Landkreisen mit Gemeinden unter 10.000 Einwohnern gibt es bei 208 Kreisen (79 %) keine Veränderung, 17 Kreise (6 %) wurden heraufgestuft und 37 Kreise (14 %) herabgestuft. Dabei sind die Kreise aus Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen wegen der dortigen Kreisreformen nicht berücksichtigt. Somit wurden 9 % mehr Landkreise und 4 % mehr Gemeinden herab- als heraufgestuft. Auf Ebene der Haushalte zeigt sich durch eine Sonderauswertung der Wohngeldstatistik, dass 14 % aller reinen Wohngeldhaushalte von einer Herabstufung betroffen sind und 15 % von einer Heraufstufung profitieren.

Abbildung 30: Verteilung der Gemeinden und der Landkreise auf die Mietenstufen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IW Köln und des BBSR; empirica

Auch die Verteilung der Gemeinden bzw. Kreise über die Mietenstufen hat sich durch die neue Zuordnung leicht geändert. Hier zeigt sich eine Mietenspreizung: Anteilig gibt es nun weniger Gemeinden bzw. Kreise in den Mietenstufen II und III, in den „äußeren“ Mietenstufen ist der Anteil dagegen leicht gestiegen, vor allem in Mietenstufe I (vgl. Abbildung 30).

Mit der Wohngeldreform 2016 wurden auch die den Mietenstufen entsprechenden haushaltsspezifischen Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete oder Belastung (bei Eigentümern) angepasst. Die einzelnen Höchstbeträge wurden in den jeweiligen Mietenstufen in unterschiedlich hohem Ausmaß angehoben (vgl. Tabelle 2). So wurden die Höchstbeträge in Mietenstufe I durchschnittlich um rund 7 % angehoben, während die Höchstbeträge in Mietenstufe VI 26 % bis 28 % über dem vorherigen Niveau liegen.

Mit den Mietenstufen und den dazugehörigen Höchstbeträgen wird die Zuschussfunktion des Wohngeldes gewährleistet, da – am regionalen Niveau gemessen – die Mieten hochpreisiger Wohnungen oberhalb des entsprechenden Höchstbetrages nur anteilig bei der Bezuschussung berücksichtigt werden. Mit der Anpassung der Mietenstufen und Höchstbeträge im Zuge der Wohngeldreform 2016 sollte der regional unterschiedlichen Immobilienpreisentwicklung in den Regionen Deutschlands Rechnung getragen werden, um so die Treffsicherheit des Wohngeldsystems weiterhin zu gewährleisten.

Insgesamt spiegelt das regionale Niveau des durchschnittlichen Wohngeldes sowohl die regionale Einkommensstruktur wie auch das regionale Mietenniveau wider. Die mittlere Zuschussquote, d. h. das Verhältnis zwischen durchschnittlichem Wohngeldanspruch und durchschnittlichen Wohnkosten, zeigt, dass die regionalen Disparitäten in der Wohngeldsystematik abgebildet werden. Die Zuschussquote fällt unter anderem aufgrund regionaler Unterschiede beim durchschnittlichen Miet- und Einkommensniveau in den oberen Mietenstufen entsprechend höher aus (vgl. Tabelle 27). Darüber hinaus ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass geringere Überschreiterquoten bei den Höchstbeträgen der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung in den höheren Mietenstufen dazu

führen, dass die tatsächliche Miete oder Belastung bei einem vergleichsweise höheren Anteil von Wohngeldhaushalten in stärkerem Umfang in die Wohngeldberechnung eingeht, als dies in den unteren Mietenstufen der Fall ist (vgl. Abschnitt 5.4.3).

Tabelle 27: Zuschussquoten nach Mietenstufen

	2013	2014	2015	2016	2017
Mietenstufe I	27 %	27 %	26 %	34 %	32 %
Mietenstufe II	27 %	26 %	26 %	34 %	32 %
Mietenstufe III	27 %	27 %	27 %	35 %	33 %
Mietenstufe IV	28 %	27 %	27 %	36 %	34 %
Mietenstufe V	29 %	29 %	29 %	38 %	36 %
Mietenstufe VI	29 %	29 %	29 %	38 %	36 %
Insgesamt	28 %	27 %	27 %	35 %	34 %

Zuschussquoten der reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (nur Hauptmieter)³²

Quelle: Wohngeldstichprobe; empirica

5.3 Mietbelastung in regionaler Differenzierung

Wohngeld soll als sozialpolitisches Instrument dazu beitragen, dass einkommensschwächere Haushalte mit Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus ihre Wohnkosten selbst tragen können, über alle Regionen hinweg. Ein geeignetes Kriterium zur Beurteilung der Wirksamkeit des Wohngeldsystems ist die Wohnkostenbelastung der Wohngeldhaushalte vor und nach der Berücksichtigung des Wohngeldes. Aufgrund der Datenbasis der Wohngeldstichprobe wird die Betrachtung hier auf die Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss begrenzt, um die Analyse nicht zu überfrachten und den Blick auf grundlegende Muster zu lenken. Zudem ist die Datengrundlage für die regionale Analyse von Wohngeldhaushalten mit Lastenzuschuss und von Heimbewohner nur vereinzelt aussagekräftig.

Mietbelastung

Die Mietbelastung ergibt sich aus dem Verhältnis der tatsächlichen Miete der Hauptmieter (bruttokalt) zum verfügbaren Einkommen³³ und kann auf Basis der Daten der Wohngeldstichprobe ermittelt werden. Da das verfügbare Einkommen der Haushalte in der Wohngeldstatistik nicht bekannt ist, muss es zunächst auf Basis der bekannten Angaben geschätzt werden. Grundlage hierfür ist das Einkommen nach § 14 WoGG ohne Abzüge für Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, Freibeträge und Unterhaltsleistungen (§§ 16–18 WoGG). Davon kann unter Berücksichtigung verschiedener Haushaltstypen das steuerpflichtige Einkommen und die

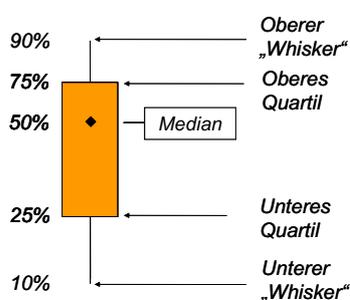
³² Die hier dargestellten Zuschussquoten weichen von den Werten in Kapitel 3.7 ab, da hier nur Hauptmieter berücksichtigt werden.

³³ Die Mietbelastung umfasst ausschließlich Angaben für Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss. Die Wohnkostenbelastung im weiteren Sinne enthält hingegen auch Angaben zu Wohngeldhaushalten mit Lastenzuschuss. Da wir in diesem Abschnitt ausschließlich Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner) abdecken, beschränken wir uns auch darauf, die Mietbelastung zu thematisieren.

Einkommensteuer berechnet werden. Das verfügbare Einkommen ergibt sich aus dem Einkommen nach § 14 WoGG ohne Abzüge für Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, Freibeträge und Unterhaltsleistungen (§§ 16–18 WoGG) plus Kindergeld (kein Einkommen im Sinne des § 14 WoGG), abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge, Einkommensteuer und Aufwendungen für Unterhaltsleistungen. Die Sozialversicherungsbeiträge werden mit den jeweils aktuellen Sozialversicherungsbeitragssätzen bestimmt und die Höhe des Kindergeldes kann auf Basis der Angaben aus der Wohngeldstatistik exakt berechnet werden. Für die Berechnung des verfügbaren Einkommens auf Basis der Wohngeldstatistik 2016 wurde die Berechnungsroutine um steuerrechtliche Änderungen für das Jahr 2016 aktualisiert. Im Detail wurde die Erhöhung des Kindergeldes integriert und die Einkommensteuertarif-Formel wurde angepasst. Ferner wurde der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nach § 24b EStG geändert und Änderungen zum Sonderausgabenabzug wurden aufgenommen. Dadurch kann für jeden relevanten Haushalt das verfügbare Einkommen und damit auch die Mietbelastung – sowohl vor als auch nach Wohngeld – ermittelt werden.

Die Mietbelastung gibt an, welchen Teil des verfügbaren Einkommens ein Haushalt für Wohnkosten zu tragen hat. Der Vergleich von Mietbelastung vor und nach Wohngeld ist somit ein geeignetes Kriterium zur Beurteilung, ob das Wohngeld zielgenau wirkt und Haushalte mit geringen Einkommen bei der Finanzierung von angemessenem und familiengerechtem Wohnraum angemessen unterstützt. In einer regionalen Perspektive kann zusätzlich untersucht werden, inwiefern das Wohngeld Nachteile bei der regional unterschiedlichen Wohnkostenbelastung ausgleicht. Hierfür bietet sich eine Differenzierung der Wohnkostenbelastung nach den Wohngeld-Mietenstufen an.

Erläuterung des „Boxplot“-Schemas



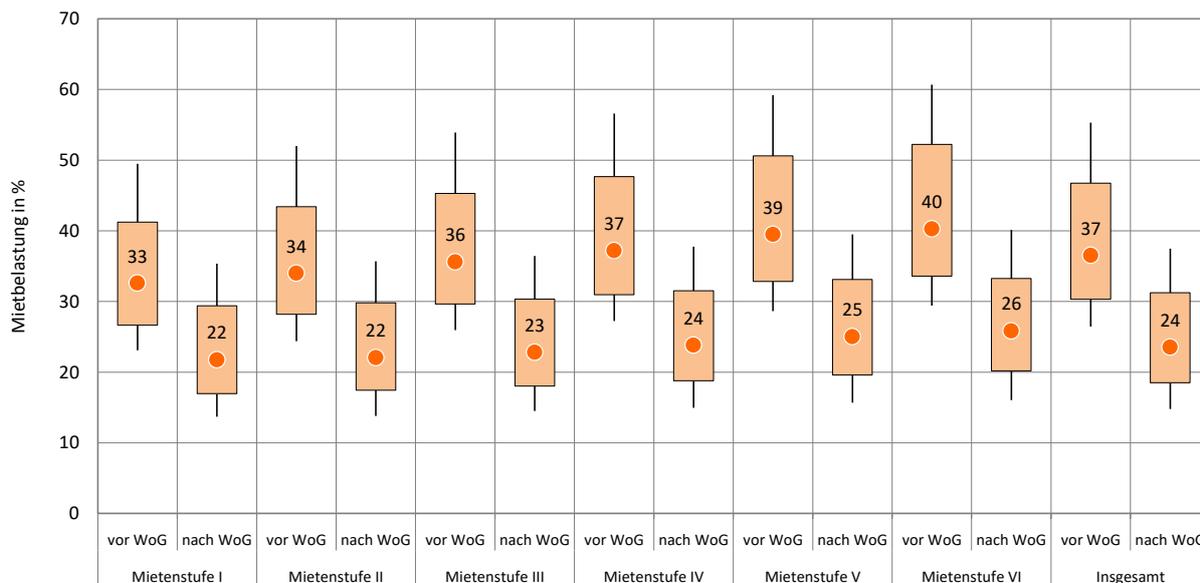
Als „Box“ wird das durch die Quartile 25 % bis 75 % bestimmte Rechteck bezeichnet. Es umfasst 50 % der beobachteten Werte. Als weiteres Quartil ist der Mittelwert (Median) in der Box eingezeichnet. Seine Lage innerhalb der Box vermittelt einen Eindruck der Streuung der Werte. Die Whiskerlänge – also die Länge der senkrechten Linie durch die Box – ist nach unten auf den Bereich oberhalb der 10 %-Grenze und nach oben auf das Segment unterhalb der 90 %-Grenze beschränkt. Innerhalb der Whiskergrenzen liegen somit 80 % der beobachteten Werte. Ausreißer werden nicht dargestellt.

Insgesamt wird durch die Zahlung von Wohngeld die Mietbelastung der Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss um 13 Prozentpunkte reduziert (vgl. Abbildung 31). Die Mietbelastung der Wohngeldhaushalte würde ohne den Wohngeldzuschuss bei insgesamt 37 Prozent liegen, durch das Wohngeld sinkt die Mietbelastung auf 24 Prozent. Damit wird deutlich, dass Wohngeld einen wesentlichen Beitrag dazu leisten kann, die Wohnkostenbelastung der bezuschussten Wohngeldhaushalte zu senken.

Auch bei Differenzierung nach den Wohngeld-Mietenstufen zeigt sich, dass Wohngeld regionale Disparitäten bei der Wohnkostenbelastung wirksam verringern kann. Durch die Zahlung von Wohngeld fällt die Bandbreite der Mietbelastung zwischen hohen und niedrigen Mietenstufen deutlich geringer aus. Während ohne Wohngeld die

Mietbelastung in Mietenstufe VI (40 %) um 7 Prozentpunkte über der Mietenstufe I (33 %) liegt, reduziert sich der Unterschied nach Wohngeld auf 4 Prozentpunkte (26 % gegenüber 22 %). Während die Mietbelastung in Mietenstufe VI durch Wohngeld im Durchschnitt um 14 Prozentpunkte gesenkt wird (40 % gegenüber 26 %), fällt die Mietbelastung in Mietenstufe I im Durchschnitt mit Wohngeld 11 Prozentpunkte geringer aus (33 % gegenüber 22 %).

Abbildung 31: Verteilung der Mietbelastung nach und vor Wohngeld von Wohngeldhaushalten im Jahr 2016

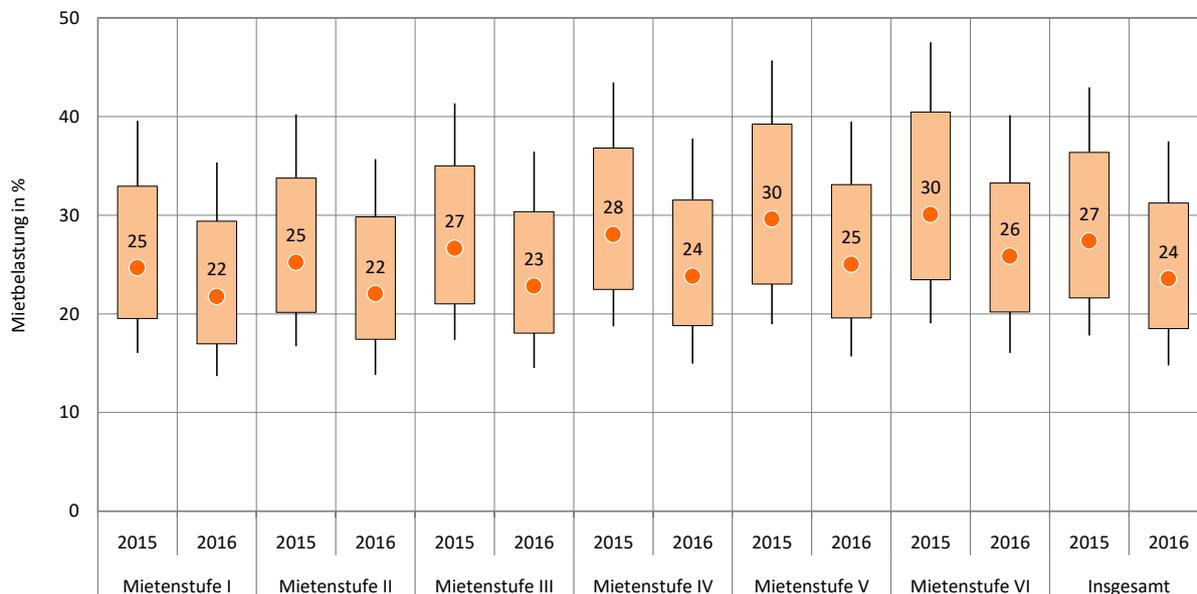


Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner) [vgl. Infokasten 1 zum Boxplot-Schema]

Quelle: Wohngeldstichprobe; empirica

Durch die Wohngeldreform 2016 konnte die Wohnkostenbelastung deutlich gesenkt werden, wie anhand von Abbildung 32 deutlich wird. Im Durchschnitt aller reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss ist die Belastung von 27 % in 2015 auf 24 % in 2016 gesunken. Dabei ist jedoch kein erheblicher Unterschied bei der Reduktion der Mietbelastung zwischen den Mietenstufen zu erkennen. Während die Mietbelastung in Mietenstufe VI im Durchschnitt 2016 gegenüber 2015 um 4 % abgenommen hat, betrug die Reduktion der Mietbelastung in Mietenstufe I im Durchschnitt 3 Prozentpunkte. Da bei der Wohngeldreform 2016 die Höchstbeträge der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung in den höheren Mietenstufen vergleichsweise stärker angehoben wurden als in den niedrigeren Mietenstufen und auch die Überschreiterquote in den höheren Mietenstufen entsprechend stärker gesunken ist (vgl. Abschnitt 5.4), ist die Mietbelastung in den höheren Mietenstufen etwas stärker gesunken.

Abbildung 32: Verteilung der Mietbelastung nach Wohngeld von Wohngeldhaushalten im Jahr 2015 und 2016



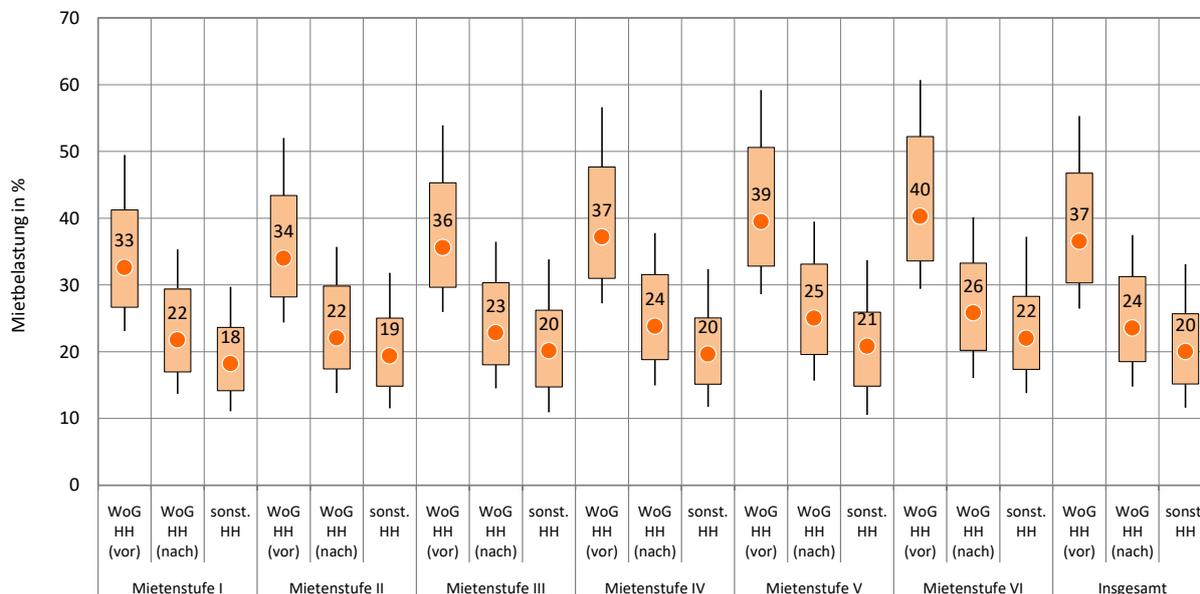
Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner) [vgl. Infokasten 1 zum Boxplot-Schema]

Quelle: Wohngeldstichprobe empirica

Durch Wohngeld nähert sich die Mietbelastung der Wohngeldhaushalte der Mietbelastung aller anderen Haushalte deutlich an. Ohne Wohngeld würde die mittlere Mietbelastung der reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss bei 37 Prozent und damit 17 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Mietbelastung der sonstigen Haushalte liegen. Durch die Zahlung von Wohngeld verringert sich die Diskrepanz auf 4 Prozentpunkte. In diesem Sinne erfüllt das Wohngeld seinen gesetzlichen Auftrag, Haushalte mit geringen Einkommen bei der Finanzierung von angemessenem und familiengerechtem Wohnraum angemessen zu unterstützen. Analog zur Mietbelastung bei den Wohngeldhaushalten steigt die Mietbelastung der übrigen Haushalte ebenfalls mit höherer Mietenstufe (vgl. Abbildung 33). Der Grund für die niedrigere Mietbelastung der Haushalte ohne Wohngeldbezug liegt vor allem in den höheren Einkommen bei gleichzeitig vergleichsweise geringeren Unterschieden bei der Höhe der Mieten. Das mittlere Einkommen der Haushalte ohne Bezug von Wohngeld oder Leistungen aus der Grundsicherung ist nach Auswertungen auf Grundlage der EVS-Daten knapp doppelt hoch so wie das mittlere Einkommen der reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss, die mittlere Miete dagegen nur rund 20 % höher. Entsprechend liegt auch die mittlere Mietbelastung der Haushalte ohne Wohngeldbezug unter der Mietbelastung der Wohngeldhaushalte nach Bezug von Wohngeld.

Wenngleich die mittlere Mietbelastung der Wohngeldhaushalte auch nach Wohngeld noch über dem entsprechenden Wert der Haushalte ohne Wohngeldbezug liegt, wird dennoch deutlich, dass Wohngeld einen wichtigen Beitrag für die Bezahlbarkeit von Wohnraum leistet. Regional bedingte Mehrbelastungen bei den Wohnkosten werden durch das Wohngeld abgeschwächt. Vor Wohngeld liegt die zusätzliche Mietbelastung der Wohngeldhaushalte gegenüber den übrigen Haushalten in höheren Mietenstufen deutlich höher als in den niedrigen Mietenstufen (14 Prozentpunkte Unterschied in Mietenstufe VI gegenüber 11 Prozentpunkte in Mietenstufe I). Nach Wohngeld verringert sich der Unterschied auf rund 4 Prozentpunkte über alle Mietenstufen.

Abbildung 33: Verteilung der Mietbelastung vor und nach Wohngeld von Wohngeldhaushalten und sonstigen Haushalten, 2016

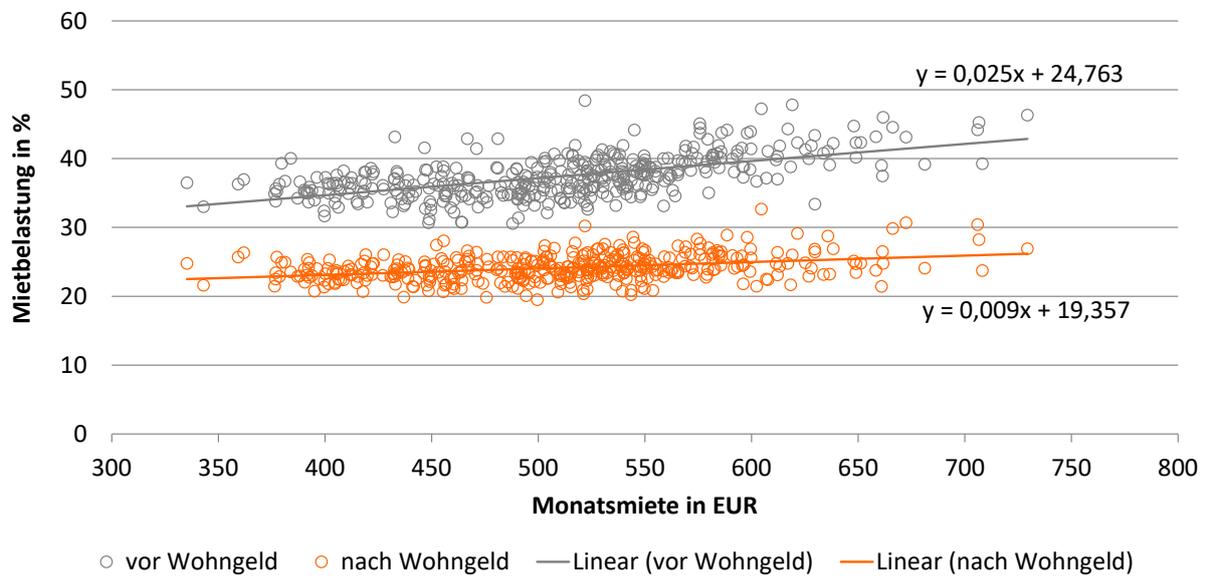


Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner) [vgl. Infokasten 1 zum Boxplot-Schema]

Quelle: Wohngeldstichprobe und Mikrosimulation (EVS, eigene Berechnung); empirica

Die regionale Treffsicherheit des Wohngeldes zeigt sich auch bei einem Vergleich der Mietbelastung vor und nach Wohngeld in den Kreisen Deutschlands: In Abbildung 34 ist die Mietbelastung nach und vor Wohngeld in 401 Kreisen im Jahr 2016 entsprechend der Höhe der monatlichen Miete für die Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss abgebildet. Daran wird deutlich, dass der positive Zusammenhang zwischen mittlerer Miete und Mietbelastung vor Wohngeld (graue Punkte) stärker ist als nach Wohngeld (Punkte in Orange). Diese Darstellung auf Basis der Wohngeldstichprobe veranschaulicht auch auf Ebene der Kreise, dass die regionalen Unterschiede in der Mietbelastung durch Wohngeld abgeschwächt werden.

Abbildung 34: Streuung der Mietbelastung vor und nach Wohngeld von Wohngeldhaushalten in den Kreisen im Jahr 2016



Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner)

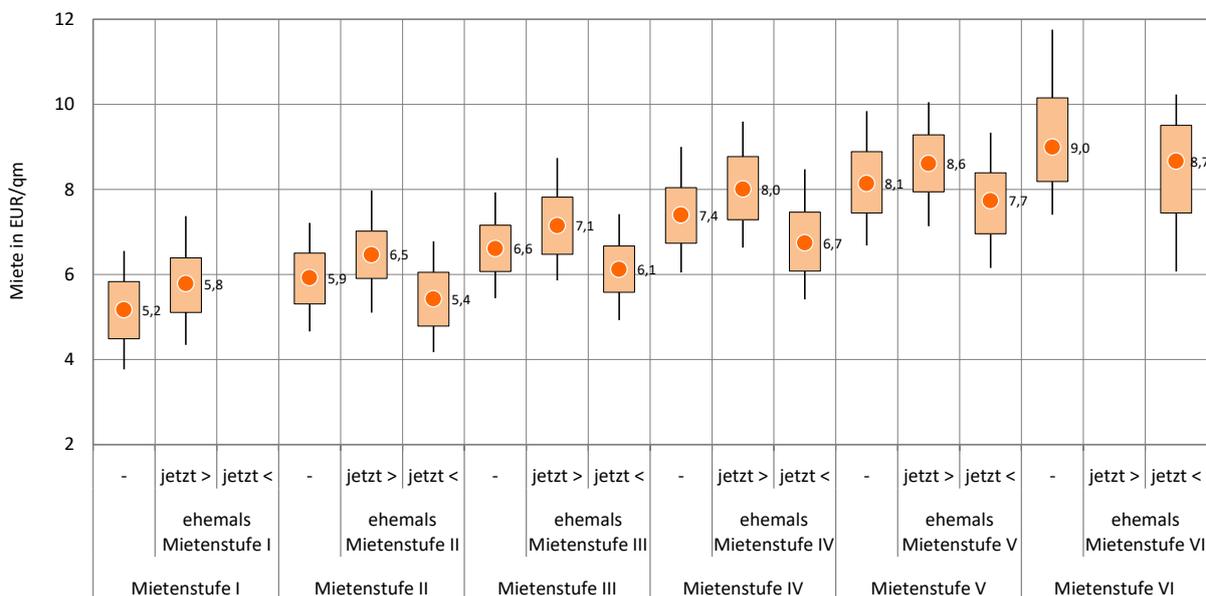
Quelle: Wohngeldstichprobe; empirica

5.4 Auswirkungen der Neuordnung von Gemeinden und Kreisen zu Mietstufen auf Wohngeld und Mietbelastung

5.4.1 Auswirkung der veränderten Mietstufen auf Wohngeld und Belastung

Wie bereits in Abschnitt 5.2 beschrieben, wurde bei der Wohngeldreform 2016 mit der Neuordnung der Mietstufen den zwischenzeitlich veränderten regionalen Mietpreisniveaus Rechnung getragen. Grundlage hierfür ist das in §12 WoGG festgelegte standardisierte Verfahren auf Grundlage der amtlichen Wohngeldstatistik. In Abbildung 35 kann nachvollzogen werden, wie sich das Niveau der durchschnittlichen Bruttokaltmiete je qm unterscheidet in Gemeinden und Kreisen, die bezüglich der Mietstufe heraufgestuft oder herabgestuft wurden oder unverändert geblieben sind.

Abbildung 35: Durchschnittliches Mietenniveau entsprechend der veränderten Mietenstufen, 2016

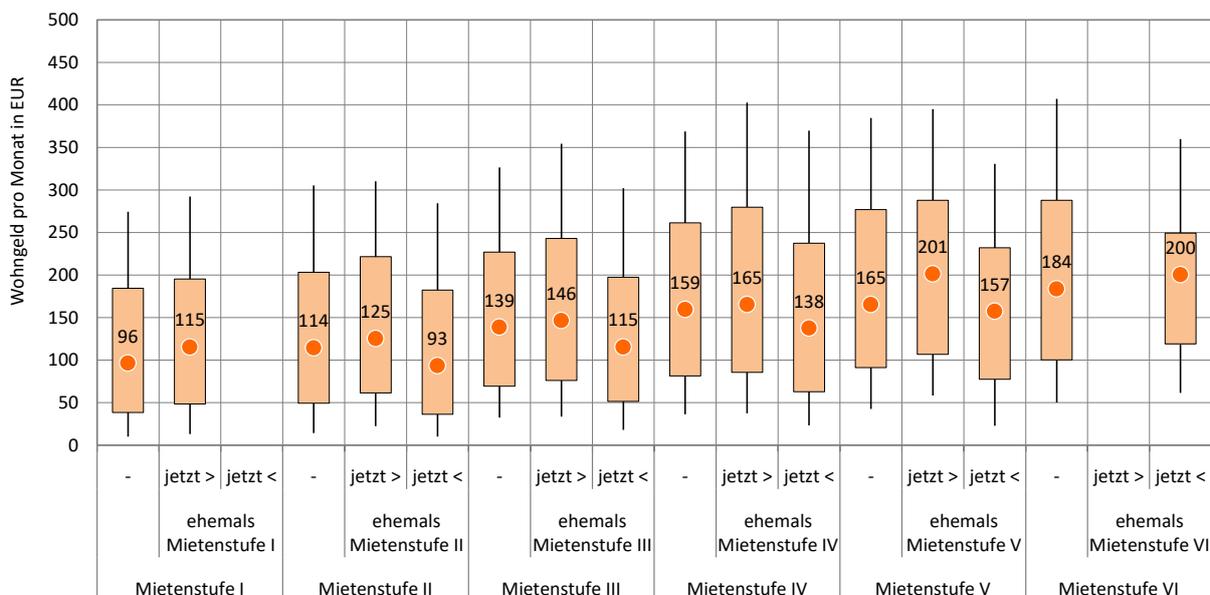


Lesbeispiel Mietenstufe II: Die mittlere Miete der Wohngeldhaushalte die sowohl vor als auch nach der Wohngeldreform der Mietenstufe II zugeordnet sind (unverändert = „jetzt =“), liegt im Jahr 2016 bei 5,9 EUR/qm. Die mittlere Miete der Wohngeldhaushalte, die vor der Wohngeldreform der Mietenstufe II zugeordnet waren und jetzt hochgestuft wurden („jetzt >“) liegt im Jahr 2016 bei 6,5 EUR/qm. Die mittlere Miete der Wohngeldhaushalte, die vor der Wohngeldreform der Mietenstufe II zugeordnet waren und jetzt herabgestuft wurden („jetzt <“) liegt im Jahr 2016 bei 5,4 EUR/qm.

Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner) [vgl. Infokasten 1 zum Boxplot-Schema]

Quelle: Wohngeldstichprobe; empirica

Abbildung 36: Durchschnittliches Wohngeld entsprechend der veränderten Mietenstufen, 2016



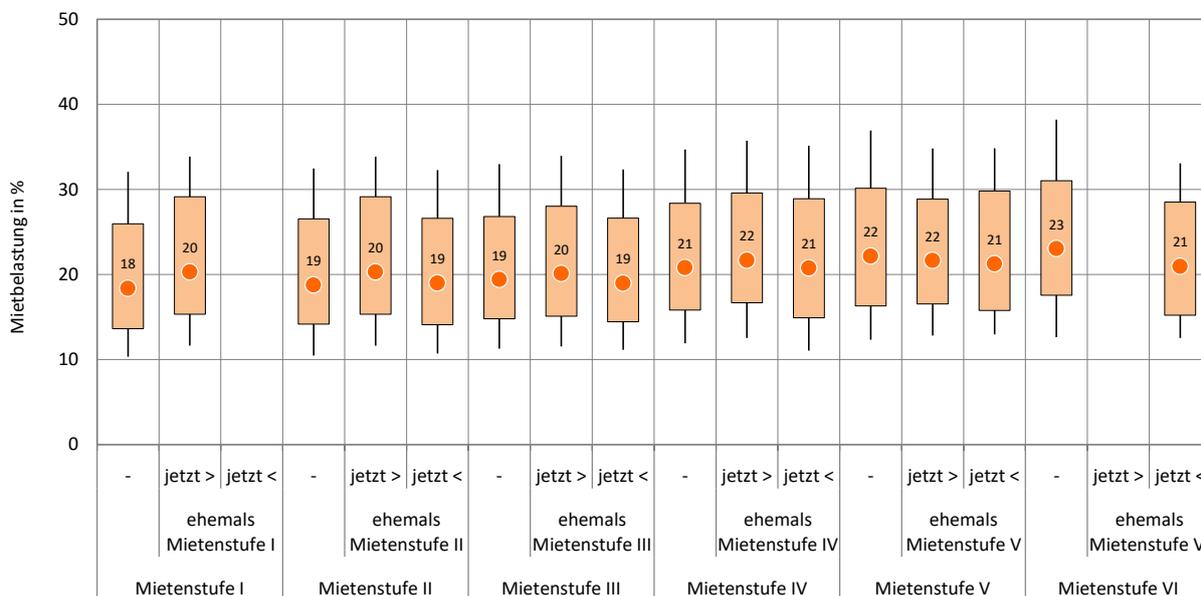
Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner) [vgl. Infokasten 1 zum Boxplot-Schema]

Quelle: Wohngeldstichprobe; empirica

Auch das durchschnittliche Wohngeld unterscheidet sich erkennbar zwischen denjenigen Gemeinden und Kreisen, die herab- oder heraufgestuft wurden oder unverändert geblieben sind (Abbildung 36). In heraufgestuften Gemeinden oder Kreisen kann nunmehr eine höhere Miete oder Belastung in der Wohngeldberechnung berücksichtigt werden. Dagegen kann es in herabgestuften Gemeinden oder Kreisen möglich sein, dass bei nunmehr geringeren Höchstbeträgen die Miete oder Belastung bei zusätzlichen Haushalten nicht mehr vollumfänglich berücksichtigt wird, wenn die Miete oder Belastung erstmals über dem Höchstbetrag liegt. Dies spiegelt sich in herabgestuften Gemeinden oder Kreisen in einem niedrigeren durchschnittlichen Wohngeld wider, verglichen mit dem durchschnittlichen Wohngeld bei unveränderter Zuordnung der Mietenstufe. Dasselbe ist in umgekehrter Richtung bei heraufgestuften Gemeinden oder Kreisen zu erkennen. Von den Anpassungen profitieren die Wohngeldhaushalte in unterschiedlichem Maße. Profiteure sind vor allem Haushalte, deren Miete nun durch eine Anhebung der Mietenstufe und des entsprechenden Höchstbetrags nicht mehr über dem bisherigen Höchstbetrag liegt. Bei diesen bisherigen Überschreiterhaushalten wird nun eine höhere Miete als zuvor in der Wohngeldberechnung berücksichtigt und die Höhe des Wohngeldes steigt. In einigen Fällen konnte es jedoch auch zu einer Verschlechterung in Folge der Reform kommen. Dies kann Haushalte in Gemeinden betreffen, die bei der Neuzuordnung der Mietenstufen „herabgestuft“ wurden. Denn durch den geringeren Höchstbetrag konnte ggf. nur noch ein geringerer Teil der Miete/Belastung als zuvor in der Wohngeldberechnung berücksichtigt werden. Einige Haushalte werden dann durch die angepasste Mietenstufe zu Überschreiterhaushalten und die Höhe ihres Wohngeldes kann sich verringern, insbesondere in den seltenen Fällen einer Herabstufung um mehr als eine Mietenstufe. In der Regel wurden Auswirkungen von Herabstufungen bei der Mietenstufe jedoch durch die prozentuale Anhebung der Höchstbeträge sowie durch die allgemeine Erhöhung des Leistungsniveaus im Zuge der Reform 2016 ausgeglichen.

In Hinblick auf die Mietbelastung nach veränderter Mietenstufe zeigt sich eine leichte Tendenz zu einer im Durchschnitt niedrigeren Belastung in herabgestuften Gemeinden gegenüber unveränderter Mietenstufe und eine leichte Tendenz zu einer höheren Belastung in heraufgestuften Gemeinden. Teilweise ist die Belastung aber auch unverändert (Abbildung 39). In diesen Ergebnissen spiegelt sich tendenziell das veränderte Mietenniveau wider, dass – bei in vergleichbarer Weise überall nominal steigender Einkommen – bei einem niedrigeren Mietenniveau in Relation zum Bundesdurchschnitt zu einer entsprechend geringeren Mietbelastung führt und umgekehrt. Obwohl die Wirkungen nur andeutungsweise zu erkennen sind, signalisieren die Ergebnisse in Abbildung 37, dass die Anpassung der Mietenstufen auch in Hinblick auf eine weitestgehend konstante Mietbelastung zweckmäßig war.

Abbildung 37: Mietbelastung nach alter und neuer Mietenstufe 2016



Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner) [vgl. Infokasten 1 zum Boxplot-Schema]

Quelle: Wohngeldstichprobe; empirica

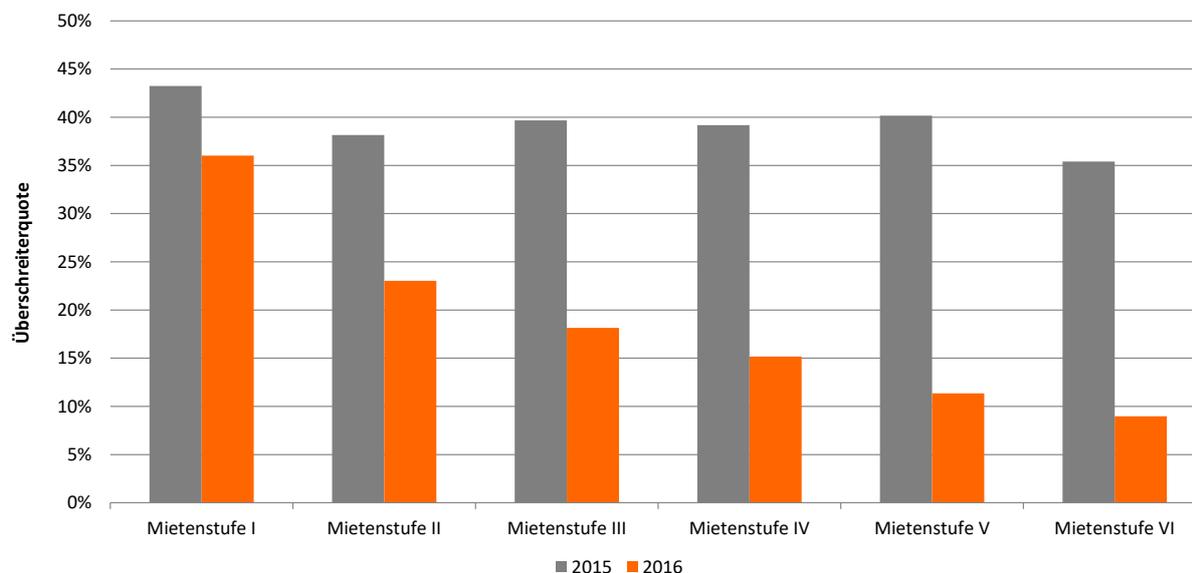
5.4.2 Auswirkungen der veränderten Mietenstufen und Höchstbeträge auf die Überschreiterquoten

Die Überschreiterquote zeigt den Anteil der Haushalte an, deren zu berücksichtigende Miete oder Belastung oberhalb des entsprechenden Höchstbetrages liegt. Die Überschreiterquote der reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss ist vor der Wohngeldreform 2016 kontinuierlich gestiegen. Dies hängt mit dem Anstieg der Mieten zusammen, der neben regionalen Knappheitsrelationen auch auf allgemeine nominale Preisentwicklungen zurückzuführen ist, während die Höchstbeträge bislang nur im Zuge einer Wohngeldreform angepasst wurden. Daher sind die Überschreiterquoten in der Vergangenheit zwischen Wohngeldreformen angestiegen und durch die Anpassung der Höchstbeträge unmittelbar nach einer Wohngeldreform abrupt zurückgegangen, so auch im Jahr 2016 (vgl. Abbildung 10). Insgesamt lag die Überschreiterquote im Jahr 2015 noch bei knapp 40 % aller Wohngeldhaushalte, nach der Wohngeldreform ist sie dann um rund 20 Prozentpunkte auf 20 % gesunken.

Ein Rückgang lässt sich in allen Mietenstufen beobachten, allerdings in unterschiedlicher Stärke (vgl. Abbildung 38): Je höher die Mietenstufe, desto stärker ist tendenziell die Überschreiterquote gesunken. Ausschlaggebend dafür ist, dass die Höchstbeträge in den oberen Mietenstufen prozentual stärker angehoben wurden als in den niedrigeren Mietenstufen. Bei einem 1-Personen-Haushalt in Mietenstufe I wurde der Höchstbetrag um 7 % angehoben, in Mietenstufe VI um 26 % (vgl. Kap. 2.2/Tabelle 2). Analog dazu verstärkt sich der Rückgang der Überschreiterquote mit steigender Mietenstufe. Der prozentuale Rückgang der Überschreiterquote in Mietenstufe I beträgt 7 Prozentpunkte und steigt bis Mietenstufe V auf einen Rückgang um 28 Prozentpunkte an. In Mietenstufe VI fällt der Rückgang mit 26 Prozentpunkten etwas geringer aus als in Mietenstufe V, allerdings lag das Ausgangsniveau der Überschreiterquote in Mietenstufe VI niedriger als in Mietenstufe V. Im Ergebnis wurde in Mietenstufe VI mit der Wohngeldreform jedoch eine niedrigere Überschreiterquote als in allen anderen Mietenstufen erreicht und daher in besonderem Maße die Mietpreissituation regional angespannter Wohnungsmärkte berücksichtigt.

Die Wohngeldreform 2016 und die damit verbundene Anpassung der Mietstufen inklusive erhöhter Höchstbeträge haben somit einen wesentlichen Beitrag zur Absenkung der Überschreiterquoten in allen Mietstufen geleistet.

Abbildung 38: Überschreiterquote nach Mietstufe in den Jahren 2015 und 2016

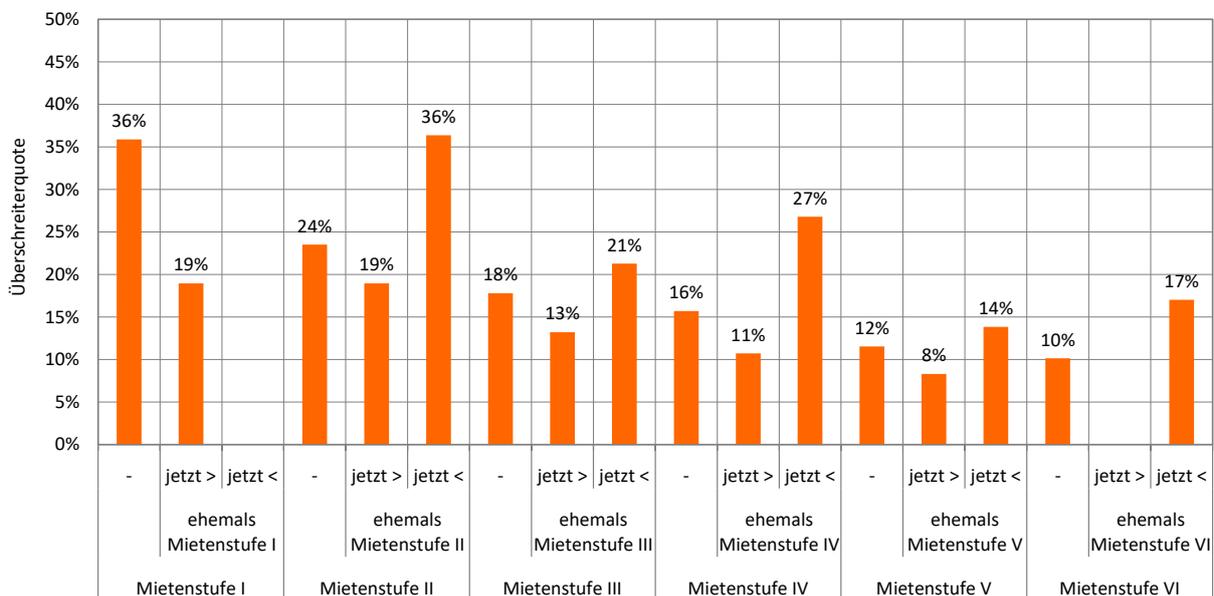


Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner)

Quelle: Wohngeldstichprobe; empirica

Durch Neuordnungen der Mietstufen kommt bei den davon betroffenen Haushalten in der Wohngeldberechnung ein anderer Höchstbetrag bei der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung zur Anwendung. Bei Herabstufungen können Haushalte, bei denen bislang die Miete vollständig in die Wohngeldberechnung einging, tendenziell eher zu Überschreiterhaushalten werden. Umgekehrt kann bei Haushalten, die zuvor Überschreiterhaushalte waren, durch Heraufstufungen tendenziell eher die vollständige Miete oder Belastung in der Wohngeldberechnung berücksichtigt werden. In Abbildung 39 wird deutlich, dass in herabgestuften Gemeinden bzw. Kreisen die Überschreiterquote gestiegen ist, während diese bei Heraufstufungen zurückgegangen ist.

Abbildung 39: Überschreiterquote nach alter und neuer Mietenstufe 2016



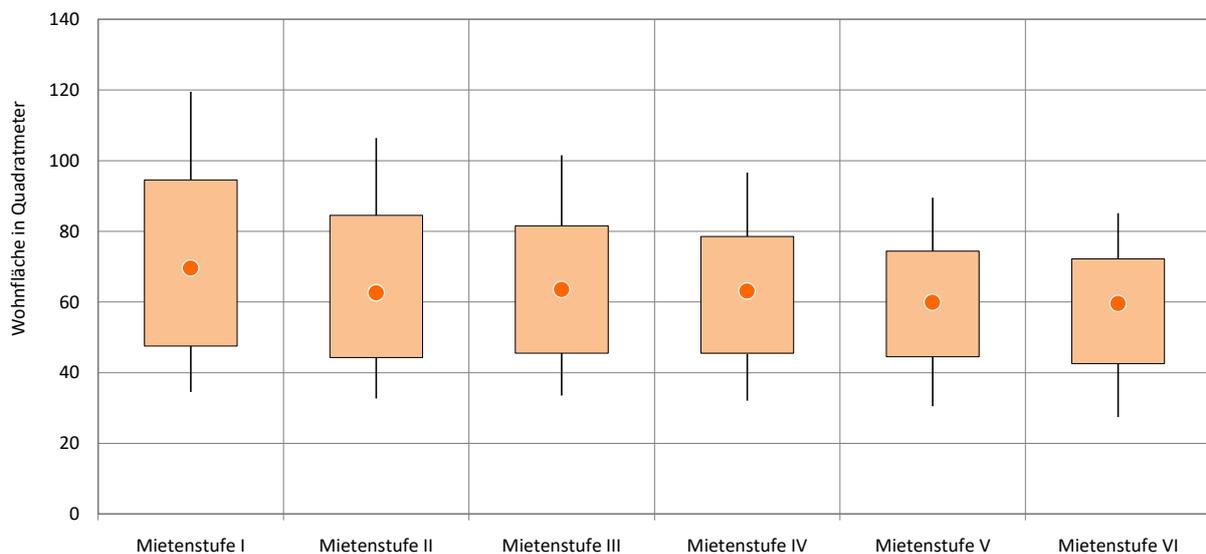
Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner)

Quelle: Wohngeldstichprobe; empirica

5.4.3 Exkurs: Ursachen für unterschiedliche Überschreiterquoten zwischen den Mietenstufen

Die Überschreiterquoten nach der Wohngeldreform 2016 sinken mit steigender Mietenstufe. Dies ist einerseits wie im vorangegangenen Kapitel beschrieben auf die stärkere prozentuale Anhebung der Höchstbeträge in den höheren Mietenstufen bei der Wohngeldreform 2016 zurück zu führen. Vor der Wohngeldreform lagen die Überschreiterquoten in den Mietenstufen II bis V auf einem vergleichbaren Niveau. Lediglich in Mietenstufe I lag die Überschreiterquote deutlich höher und in Mietenstufe VI lag die Quote deutlich niedriger (vgl. Abbildung 38).

Andererseits ist die vor der Wohngeldreform 2016 höhere Überschreiterquote in Mietenstufe I und die niedrigere Überschreiterquote in Mietenstufe VI auf den unterschiedlichen Wohnflächenkonsum der Wohngeldhaushalte zurückzuführen. So sinkt die mittlere Wohnfläche mit zunehmender Mietenstufe (vgl. Abbildung 40). Während die mittlere Wohnfläche von Wohngeldhaushalten der Mietenstufe I bei rund 70 Quadratmetern liegt, wohnen die entsprechenden Haushalte der Mietenstufe VI auf nur 60 Quadratmetern.

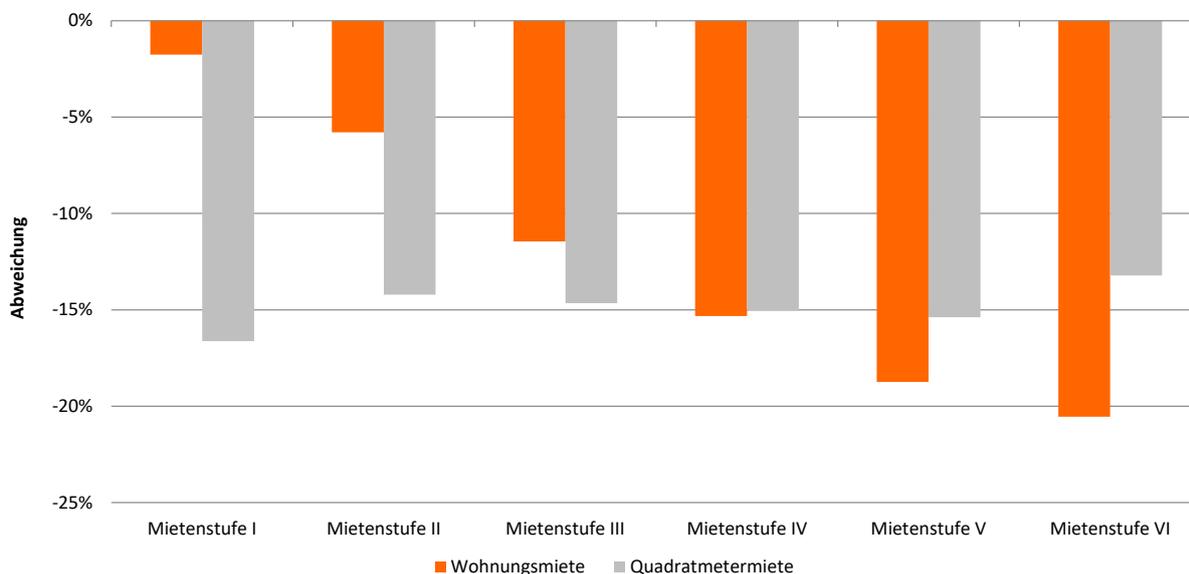
Abbildung 40: Wohnfläche nach Mietenstufe 2016

Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner) [vgl. Infokasten 1 zum Boxplot-Schema]

Quelle: Wohngeldstichprobe; empirica

Die mittlere tatsächliche Miete der Wohngeldhaushalte im Jahr 2016 liegt in allen Mietenstufen unter den entsprechenden Höchstbeträgen. Betrachtet man beispielsweise einen 2-Personen Haushalt der Mietenstufe III, so ergibt sich für diesen Haushaltstyp eine mittlere Miete aller reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss von 448 EUR. Der dazugehörige Höchstbetrag liegt bei 473 EUR. Im Mittel liegen die tatsächlichen Mieten dieses Haushaltstypen also 5 Prozent unter dem Höchstbetrag. Aggregiert man diese Abweichungen über alle Haushaltsgrößen, so ergibt sich das in Abbildung 41 als orangene Balken dargestellte Muster: In niedrigen Mietenstufen liegen die tatsächlichen Mieten insgesamt näher an den zulässigen Höchstbeträgen und der Abstand wächst mit steigender Mietenstufe. Die mittlere tatsächliche Miete liegt demnach in den oberen Mietenstufen weiter unter den zulässigen Höchstbeträgen, in den niedrigen Mietenstufen liegt sie hingegen weniger weit darunter.

Abbildung 41: Mittlere Differenz zwischen Miete und Höchstbetrag – tatsächliche Wohnungsmieten und Quadratmetermieten



Nur reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner). Aus Höchstbeträgen und Normwohnfläche des Wohngeldes abgeleitete qm-Mieten gemäß Wohngeldsystematik und tatsächliche qm-Mieten der Wohngeldhaushalte.

Quelle: Wohngeldstichprobe; empirica

Anhand des Bezugs der Miethöchstbeträge des Wohngeldes auf die sogenannten Normwohnflächen beim Wohngeld³⁴ wird deutlich, dass die daraus abgeleiteten Quadratmetermieten der jeweiligen Mietenstufen in einem vergleichbaren Abstand zu den tatsächlichen durchschnittlichen Quadratmetermieten der Wohngeldhaushalte stehen. Die Wohngeldsystematik der Mietenstufen und Höchstbeträge spiegelt somit regionale Unterschiede der Mietpreiseniveaus zutreffend wider. Nicht berücksichtigt in der Systematik sind hingegen strukturelle Unterschiede der Wohnungsgröße, die sich auch aus der regionalen Verfügbarkeit eines entsprechenden Wohnungsbestands ergeben.

Tabelle 28: Aus Höchstbeträgen und Normwohnflächen abgeleitete „wohngeldsystematische“ qm-Mieten

	Mietenstufe I	Mietenstufe II	Mietenstufe III	Mietenstufe IV	Mietenstufe V	Mietenstufe VI
1 Personen HH	6,24	7,02	7,80	8,68	9,64	10,44
2 Personen HH	6,30	7,08	7,88	8,77	9,73	10,55
3 Personen HH	6,00	6,75	7,51	8,35	9,27	10,04
4 Personen HH	6,18	6,95	7,72	8,59	9,54	10,34
5 Personen HH	6,00	6,75	7,50	8,34	9,27	10,04
6 Personen HH	5,96	6,72	7,48	8,31	9,23	10,04

Quelle: Wohngeldstichprobe; empirica

34 Die Normwohnflächen im Wohngeld betragen 48qm für einen 1-Personen-HH, 62qm für einen 2-Personen-HH und zusätzliche 12qm für jede weitere Person im HH.

Fazit zu den regionalen Überschreiterquoten

Im Ergebnis vermitteln die Überschreiterquoten nach Mietstufen auf den ersten Blick den Eindruck, dass die Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete oder Belastung nach der Wohngeldreform 2016 in den niedrigen Mietstufen zu knapp und in den oberen Mietstufen zu großzügig bemessen sind. Dies liegt einerseits an der relativ stärkeren Anhebung der Höchstbeträge bei der Wohngeldreform 2016 in den höheren Mietstufen, verglichen mit den niedrigeren Mietstufen. Anhand der Verteilung der tatsächlichen Wohnflächen über die Mietstufen wird jedoch auch deutlich, dass der unterschiedliche Wohnflächenkonsum der Haushalte je nach Mietstufe einen Einfluss auf die Überschreiterquoten hat. In den niedrigen Mietstufen ist der Wohnflächenkonsum höher als in den höheren Mietstufen. Dies trägt ebenfalls dazu bei, dass die Überschreiterquote mit steigender Mietstufe sinkt.

5.5 Exkurs: Datenquellen zu Mietstufen und Höchstbeträgen

Nach §12 WoGG wird die zu berücksichtigende Miete bei der Bemessung des individuellen Wohngeldes durch die Höchstbeträge begrenzt, die von der zu berücksichtigenden Anzahl der Personen im Haushalt und von der Mietstufe abhängen. Im Zuge der Wohngeldreform 2016 wurden die nach Mietstufen und Haushaltsgröße differenzierten Höchstbeträge regional differenziert fortgeschrieben.³⁵ Auch die Zuordnung der Gemeinden zu den Mietstufen wurde neu festgestellt. Die Anpassung erfolgte nach §12 WoGG auf Basis der Mietangaben aus der Wohngeldstatistik. Die Wohngeldstatistik ist derzeit die einzige verfügbare amtliche Statistik mit flächendeckenden gemeindeschaffen Angaben zum Mietenniveau.

In nicht angespannten Wohnungsmärkten bewegen sich Mietpreissteigerungen bei Bestandsmieten und Neuvertragsmieten im Wesentlichen im Gleichklang. Die Mieten gemäß der Wohngeldstatistik spiegeln dort das regionale Mietpreisniveau und die Festlegung der Mietstufen die regionalen Unterschiede zutreffend wider. In angespannten Wohnungsmärkten kommt es dagegen regelmäßig zu einem Auseinanderlaufen von Bestands- und Neuvertragsmieten. In der Wohngeldstatistik können Neuanmietungen durch Wohngeldempfänger nur in dem Umfang berücksichtigt werden, in dem es ihnen tatsächlich gelingt entsprechende Wohnungen anzumieten. Vor diesem Hintergrund könnte – unter Berücksichtigung eines gegebenen Volumens für die Wohngeldausgaben (Budgetrestriktion) – geprüft werden, ob und ggf. wie zukünftig Neuvertragsmieten bei der Festlegung der Mietstufen ergänzend zu den Mieten der Wohngeldstatistik berücksichtigt werden können und welche Konsequenzen sich hieraus für die Volatilität der Zuordnung der Gemeinden zu den Mietstufen ergeben.

Alternative Datenquellen

Die Höchstbeträge für Miete und Belastung wurden bei der Wohngeldreform 2016 mit der Änderungsrate des amtlichen VPI-Teilindex zu Wohnungsmieten in Kombination mit der Wohngeldsystematik fortgeschrieben. Die

³⁵ Die Höchstbeträge wurden auf der Grundlage des Verbraucherpreisindex (VPI, Teilindex Entwicklung der Wohnungsmieten einschl. Mietwert von Eigentümerwohnungen vom 31.12.2008 bis 31.12.2014) fortgeschrieben. Dabei wurde von den errechneten Höchstbeträgen pro Quadratmeter Normwohnfläche für 1-Personenhaushalte ausgegangen und die bisherige Spreizung der Höchstbeträge in den Mietstufen berücksichtigt (10 %-Abstände in Bezug auf die Abweichung vom Bundesdurchschnitt). Die Höchstbeträge in den Mietstufen IV, V und VI erhielten einen Zuschlag durch Erhöhung um weitere 3 Prozentpunkte, um der Situation in besonders angespannten regionalen Wohnungsmärkten zusätzlich Rechnung zu tragen.

Aktualisierung der Mietstufen erfolgt auf Basis der Wohngeldstatistik. Diese ist im Augenblick die einzige amtliche Statistik, die flächendeckend gemeindegrenzte Mietdaten bereitstellt. Wünschenswert wäre ergänzend auch der Einbezug eines repräsentativeren Bildes aktueller Marktmieten. Dazu müssen jedoch verschiedene Anforderungen an die Daten erfüllt sein: Während für die Festlegung der Mietstufen Angaben erforderlich sind, die das Mietpreisniveau auf Gemeindeebene enthalten, können die den Mietstufen zugeordneten Höchstbeträge auch aus weniger kleinräumigen Daten abgeleitet werden. Gleichwohl muss eine Verbindung zum Mietpreisniveau des Wohnortes gemäß der Wohngeldsystematik gegeben sein. Es könnte dabei auch vorteilhaft sein, eine einheitliche Datengrundlage für Mietstufen und Höchstbeträge zu verwenden, um Verzerrungen durch unterschiedliche Definitionen oder Erhebungsverfahren zu vermeiden. Inwieweit dies auch in praktischer Hinsicht möglich ist, bleibt zu prüfen.

Bei den Datenquellen zu Angebotsmieten handelt es sich in der Regel um eine Sammlung öffentlich inserierter Immobilienpreise, die von privaten Anbietern zur Verfügung gestellt wird. Der Vorteil dieser Daten liegt in ihrer Aktualität und ihrem räumlichen Abdeckungsgrad. Sie eignen sich somit in besonderem Maße, um die regionale Verteilung des aktuell neu inserierten Immobilienpreisniveaus anzugeben. Inwieweit diese Daten allerdings das aktuelle Preisniveau eines gesamten Mietmarktes abbilden ist fraglich, da keine Mietpreise bestehender Mietverhältnisse enthalten sind. Problematisch ist auch, dass zahlreiche Wohnungsangebote nicht öffentlich inseriert werden und somit keinen Eingang in die Daten finden. Insbesondere Wohnungen von Wohnungsbaugenossenschaften und kommunalen Wohnungsunternehmen dürften nur unzureichend in derartigen Sammlungen vertreten sein – diese Wohnungen werden häufig auf internen Plattformen vermarktet. Vermutlich werden auch vergleichsweise günstige Wohnungen privater Kleinvermieter in beliebten Lagen verstärkt „unter der Hand“ vermittelt und erscheinen somit ebenfalls vergleichsweise selten in den Online-Sammlungen. Insgesamt dürfte das absolute Niveau öffentlich inserierter Mietpreise damit über den tatsächlichen Neuvertragsmieten liegen. Problematisch bei der Verwendung von Angebotsdaten ist außerdem, dass sie ausschließlich von kommerziellen Anbietern zur Verfügung gestellt werden, die in der Regel nur wenige Informationen über die Datengenerierung preisgeben. Bei privaten Unternehmen als Datendienstleister besteht zudem das Risiko einer Insolvenz, die zum vollständigen Ausfall der Datengrundlage im Verwaltungsvollzug des Wohngeldes führen könnte. Daher sind diese Daten nach derzeitigem Stand nicht zur Festlegung der Mietstufen und Höchstbeträge im Wohngeldsystem verwendbar.

Alternativen im Bereich der amtlichen Datengrundlagen weisen aus unserer Sicht aber ebenfalls Einschränkungen auf. So liefert die „Zusatzerhebung Wohnen“ aus dem Mikrozensus zwar alle vier Jahre detaillierte Informationen sowohl zu Bestandsmieten wie auch zu Neuvertragsmieten. Ab 2020 werden diese Angaben für einen Teil der Mikrozensus-Haushalte auch jährlich erhoben. Die kleinräumige Abdeckung ist allerdings begrenzt. Selbst auf Kreisebene können dabei mitunter keine validen Aussagen über das lokale Mietpreisniveau getroffen werden. Für die Zuordnung der Gemeinden zu den Mietstufen ist eine ausreichende kleinräumige Abdeckung jedoch zwingend erforderlich. Der Mikrozensus stellt unseres Erachtens daher keine geeignete Datengrundlage für die Herleitung der Mietstufen dar. Mit der jährlichen Erhebung des Mietenniveaus im Rahmen der ab 2020 an die Mikrozensus-Erhebung gekoppelten amtlichen Erhebung „Leben in Europa“ wäre hingegen eine Fortschreibung der Höchstbeträge gegebenenfalls denkbar.

Als amtliche Alternative käme perspektivisch eventuell der Aufbau einer amtlichen Mietdatenbank in Frage. Grundlage hierfür könnte der Zensus sein, z. B. die anstehende Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2022. Hierbei handelt es sich um eine flächendeckende Vollerhebung bei allen Gebäude- und Wohnungseigentümern, in der erstmals für vermietete Wohnungen auch die Miethöhen abgefragt werden. Wir gehen davon

aus, dass die räumliche Abdeckung – ähnlich wie beim Zensus 2011 – ausreichend sein wird, um kleinräumige Mietenniveaus abzuleiten und eine valide Zuordnung der Gemeinden mit entsprechender Einwohnerzahl zu den Mietenstufen durchzuführen. Auch die Höchstbeträge könnten auf Basis dieser Datengrundlage ermittelt und angepasst werden. Für die Fortschreibung der Strukturen regionaler Mietenniveaus müssten dann kleinräumig differenzierte Preisentwicklungen einbezogen werden. Bislang ist unklar wie eine solche Fortschreibung konkret aussehen könnte. Die Mietenstichprobe aus der Verbraucherpreisstatistik, die auf eine neue Grundlage gestellt wurde,³⁶ liefert lediglich auf Ebene der Raumordnungsregionen Informationen und ist daher für eine Fortschreibung kleinräumiger regionaler Mietenniveaus nicht geeignet. Die Festlegung der Mietenstufen im Wohngeld auf Basis einer amtlichen Mietendatenbank würde zwingend eine Fortschreibung auf Gliederungstiefe der Gemeinden über 10.000 Einwohner bzw. der Kreise erfordern. Eine Fortschreibung der Höchstbeträge auf Basis der VPI-Mietenstichprobe wäre dagegen gegebenenfalls denkbar.

Tabelle 29: Eignung der Datenquellen

	Wohngeldstatistik	Angebotsdaten	Zensus 2022	VPI-Mieten-Stichprobe	Mikrozensus
räumliche Ebene (Gemeinden)	gegeben	gegeben	gegeben	eingeschränkt	eingeschränkt
Aktualität	gegeben	gegeben	eingeschränkt (alle ca. 10 Jahre)	gegeben	gegeben
Repräsentativität*	nur Wohngeld-Haushalte	nur öffentlich inserierte Mieten	gegeben	gegeben	gegeben

*Unabhängige Zufallsstichprobe aus allen aktuellen Mieten (Bestands- und Neuvertragsmieten)

Quelle: empirica

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der Mikrozensus scheidet aus den genannten Einschränkungen unseres Erachtens als mögliche Datenquelle für die Festlegung bzw. Anpassung der Mietenstufen aus, die Eignung für die Festlegung bzw. Anpassung der Höchstbeträge ist zu prüfen. Der Zensus 2022 wäre prinzipiell als Input für eine amtliche Mietendatenbank denkbar, eine geeignete Datengrundlage für die Fortschreibung zwischen den Zensusstichtagen (derzeit alle 10 Jahre) müsste jedoch im Rahmen weiterer Forschungsarbeiten erörtert und geprüft werden. Die Daten zu Angebotsmieten sind nachzeitigem Stand nicht zur Festlegung von Mietenstufen und Höchstbeträgen geeignet, da diese nicht in zutreffender Weise die Entwicklung aller Mieten – auch die der Bestandsmieten – widerspiegeln. Derzeit erfüllt die Wohngeldstatistik als einzige amtliche gemeindescharfe Datenquelle die Anforderungen im Sinne des Wohngeldgesetzes. Der Einbezug von aktuellen Preisentwicklungen auf Mietmärkten im Wohngeldsystem bleibt jedoch ein wünschenswertes Ziel. Zur Vermeidung von Zirkelschlüssen wäre darüber hinaus wünschenswert, dass sich diese Preisentwicklungen auf den gesamten Wohnungsmarkt der Vergleichsräume beziehen und nicht nur auf Wohnungen von Wohngeldbeziehern.

Es besteht vor diesem Hintergrund weiterer Forschungsbedarf, ob mit einer der hier vorgestellten – amtlichen oder nicht-amtlichen – alternativen Datengrundlagen die Mietenstufen im Wohngeld zukünftig noch zielgenauer ermittelt werden können als bislang.

36 Vgl. Bernhard Goldhammer (2016), „DIE NEUE MIETENSTICHPROBE IN DER VERBRAUCHERPREISSTATISTIK“, IN: WISTA 5|2016, Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

6. Einordnung und Ausblick

Ziel der Studie

In dieser Studie wurde die Wirkung der Wohngeldreform 2016 evaluiert. Dafür wurde zunächst auf Basis der Wohngeldstatistik ausgewertet, wie sich das Wohngeldsystem seit der vorherigen Reform im Jahr 2009 entwickelt hat. Im gleichen Zuge wurden auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Veränderung der Empfängerzahlen in benachbarten Sozialleistungen wie dem SGB II und SGB XII thematisiert.

Anschließend wurden die Effekte der Wohngeldreform 2016 durch Anwendung eines Mikrosimulationsmodells auf Basis der EVS geschätzt. Von zentraler Bedeutung waren die Effekte auf die Zahl der Empfänger und die Höhe des durchschnittlichen Wohngeldanspruchs. Die Auswertung erfolgte nicht nur für die Reform im Ganzen, sondern auch für die einzelnen Reformkomponenten.

Ein weiterer Baustein war die Analyse regionaler Aspekte des Wohngeldsystems. Hierbei wurde geprüft, ob die mietenstufenspezifische Anhebung der Höchstbeträge zweckmäßig war und welche Auswirkungen diese auf das durchschnittliche Wohngeld und die durchschnittliche Mietbelastung hatte.

Im Rahmen des Projektes wurde auch eine Befragung der Wohngeldbehörden durchgeführt, um weitere Erkenntnisse über das Wohngeldsystem zu gewinnen, die aus den amtlichen Statistiken nicht hervorgehen.

Die Entwicklung des Wohngeldes seit 2009

Die wirtschaftliche Situation in Deutschland hatte sich in den Jahren vor der Wohngeldreform 2016 sehr positiv entwickelt. Im Zeitraum von 2009 bis 2015 sind sowohl die Löhne und Renten, aber auch die Mieten gestiegen. Die Zahl der Arbeitslosen hat sich stetig verringert. Im Bereich des Wohngeldes verursacht die gute konjunkturelle Entwicklung jedoch zwei konträre Effekte: Durch gestiegene Einkommen erhält ein Teil der Wohngeldhaushalte weniger Wohngeld, manche Haushalte wachsen sogar aus dem Wohngeldsystem heraus. Demgegenüber können andere Haushalte durch die gestiegenen Einkommen den Bezug von Grundsicherung vermeiden und in das Wohngeld wechseln. Auch durch die gestiegenen Mieten kann es zu Wechselwirkungen zwischen Wohngeld und Grundsicherung kommen und auch das Hineinwachsen von Haushalten in das Wohngeld ist denkbar. Welcher Effekt überwiegt, hängt stark von der individuellen Situation der Haushalte ab und lässt sich vorab nicht festlegen. Die Wohngeldstatistik weist jedoch seit dem Jahr 2010 einen starken Rückgang der Wohngeldhaushalte aus. Die 1-Personen-Haushalte sowie die Gruppe der Rentner und Pensionäre sind besonders stark zurückgegangen. Ein Grund für den überdurchschnittlichen Rückgang dürften vermehrte Wechsel in die Grundsicherung sein. Dies betrifft vor allem alleinlebende Rentner, was sich in der steigenden Entwicklung der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung widerspiegelt.

Die Höchstbeträge in den einzelnen Mietenstufen wurden bisher ausschließlich im Rahmen von Wohngeldreformen angepasst. Steigende Mieten führten deshalb zu einem Anstieg der Überschreiterhaushalte seit der letzten Wohngeldreform 2009. Der Anteil dieser Haushalte ist von 2009 auf 2015 um 10 Prozentpunkte gewachsen. Auch

die Wohnkostenbelastung nach Wohngeld hat sich im betrachteten Zeitraum leicht erhöht. In der Gesamtheit belegen diese Entwicklungen, dass im Jahr 2015 Reformbedarf bestand.

Wirkungsanalyse der Wohngeldreform 2016

Die Wohngeldreform 2016 sollte dem Trend der sinkenden Anzahl von Wohngeldhaushalten und der sinkenden Wohngeldansprüche entgegenwirken. Der Mikrosimulation zufolge hätte es ohne die Wohngeldreform im Jahr 2016 ca. 384.000 Wohngeldhaushalte gegeben. Dafür wurde ein hypothetisches Szenario des Jahres 2016 ohne Wohngeldreform simuliert, bei dem lediglich die Einkommen und Mieten fortgeschrieben wurden und anschließend der Wohngeldanspruch geprüft wurde. Gegenüber dem Jahr 2015 hätte sich ohne die Reform die Zahl der Wohngeldhaushalte um rund 76.000 reduziert. Tatsächlich gab es 2016 mit Reform exakt 631.481 Wohngeldhaushalte. Durch die Reform sind also per Saldo ca. 247.000 Haushalte in das Wohngeld hineingewachsen oder gewechselt. Das durchschnittliche Wohngeld der bisherigen Wohngeldhaushalte ist um 64 € gestiegen und die Wohngeldausgaben haben sich auf 1.147 Mio. Euro verdoppelt. Die Wohnkostenbelastung nach Wohngeld ist für Mieter um ca. 5 Prozentpunkte gesunken.

Heimbewohner haben besonders stark von der Reform profitiert. Bei der Berechnung des Wohngeldes wird aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung für Heimbewohner stets der Miethöchstbetrag angesetzt. Die Erhöhung der Höchstbeträge im Rahmen der Reform hat daher einen positiven Effekt für jeden Heimbewohner. Im Durchschnitt erhalten Heimbewohner 75 € mehr Wohngeld als ohne Reform und 52.000 Heimbewohnerhaushalte konnten durch die Reform erstmalig oder wieder Wohngeld beziehen. Auch die Anzahl der Haushalte von Rentnern und Pensionären ist besonders stark gestiegen (+ 122 %). Es ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Rentner, die in den Jahren vor der Reform in die Grundsicherung wechselten, nun wieder Wohngeld erhalten.

Die stärksten Effekte der Wohngeldreform 2016 gingen von der Anpassung der Wohngeldformel und der Erhöhung der Höchstbeträge für Miete und Belastung aus. Bei alleiniger Anpassung der Parameter der Wohngeldformel wäre das durchschnittliche Wohngeld der bisherigen Wohngeldbezieher um 47 € gestiegen und etwa 195.000 neue Haushalte hätten erstmals oder wieder einen Wohngeldanspruch erhalten. Wären nur die Höchstbeträge angepasst worden, hätte es rund 41.000 neue Bezieher gegeben. Die Neujustierung der Freibeträge und die Neuordnung der Mietstufen hätten die Zahl der Wohngeldhaushalte leicht erhöht. Lediglich die Streichung des Abzugsbetrags von pauschal 6 % und die Neuausrichtung der Pauschbeträge nach § 6 Abs. 2 WoGV hätten zu einem Rückgang der Wohngeldhaushalte geführt. Zu beachten ist, dass es zu Überschneidungen zwischen den einzelnen Komponenten kommt, wenn der gesamte Effekt der Reform berechnet wird (Pfadabhängigkeit). Deshalb ist die Summe der einzelnen Effekte nicht gleich dem Gesamteffekt.

Die Entwicklung der Wohngeldhaushalte durch die Reform entspricht in etwa den jüngsten Erwartungen. In der letzten Prognose des IW Köln wurden 200.000 neue Bezieher durch die Reform vorhergesagt.³⁷ Nach unseren Ergebnissen fällt der Reformeffekt mit 247.000 zusätzlichen Beziehern sogar noch etwas positiver aus. Im Vergleich zu den älteren Prognosen gibt es aber weniger neue Bezieher als ursprünglich erwartet. Eine gewisse Abweichung ist darauf zurückzuführen, dass bei Erstellung der älteren Prognosen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht bekannt war und die Zahl der Haushalte vor der Reform dadurch anders eingeschätzt wurde. Letztendlich

³⁷ Vgl. Bundesregierung (2017), Wohngeld- und Mietenbericht 2016, S. 132

fällt der Effekt der Reform geringer aus, weil die konjunkturelle Entwicklung besser war als ursprünglich angenommen. Somit fällt der Reformeffekt auch schwächer aus als im Jahr 2009.

Regionale Aspekte der Wohngeldsystematik

Die regional unterschiedlichen Wohnkosten wirken sich auf die Wohnkostenbelastung der Haushalte aus. Mietstufen sind vor diesem Hintergrund ein zentraler Bestandteil des Wohngeldsystems, mit dem die Zuschussfunktion des Wohngeldes für regional unterschiedliche Mietenniveaus gewährleistet wird.

Die Zuordnung der Gemeinden zu den sechs Mietstufen im Rahmen der Wohngeldreform 2016 basiert auf Daten aus der Wohngeldstatistik 2013. Durch die Neuordnung kam es sowohl zu Herabstufungen wie auch zu Heraufstufungen der Mietstufen angesichts sich verändernder Wohnkostenniveaus in den Gemeinden und Kreisen. Einer Herabstufung der Mietstufe wirkt jedoch der Anhebung des allgemeinen Leistungsniveaus des Wohngeldes und der Anhebung der Höchstbeträge entgegen.

Darüber hinaus zeigt sich in einer regionalen Differenzierung nach den Wohngeldmietstufen, dass Wohngeld regionale Disparitäten bei der Wohnkostenbelastung wirksam verringern kann. Insgesamt konnte die Wohnkostenbelastung der betreffenden Haushalte durch die Wohngeldreform 2016 erheblich gesenkt werden. Durch Wohngeld nähert sich die Mietbelastung der Wohngeldhaushalte der Mietbelastung aller anderen Haushalte deutlich an.

Die Überschreiterquote der reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss ist vor der Wohngeldreform 2016 kontinuierlich gestiegen. Durch die Anpassung der Höchstbeträge sind die Überschreiterquoten in allen Mietstufen zurückgegangen, wenngleich der Rückgang in den höheren Mietstufen aufgrund der überproportionalen Anpassung deutlich stärker ausgefallen ist als in den niedrigen Mietstufen.

Wohngeldbehördenbefragung

Im Rahmen der Studie wurde im Zeitraum vom 07. März bis 15. April 2019 eine Befragung der Wohngeldbehörden durchgeführt. Daran beteiligten sich 862 Wohngeldbehörden. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 65 %. Die Teilnehmer der Befragung lieferten neue Erkenntnisse über die Bewilligung, Ablehnung und Nichtinanspruchnahme von Wohngeld sowie zur Wohngeldreform 2016. So führte vor allem die Arbeitslosigkeit des Antragstellers häufig zur Erstbewilligung eines Wohngeldantrages. Die Nichtbewilligung war dagegen vor allem darin begründet, dass sich nach Berechnung kein Wohngeldanspruch ergab. Für die häufigsten Bewilligungs- und Ablehnungsgründe waren keine auffälligen Unterschiede zwischen den Mietstufen erkennbar.

Häufige Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Wohngeld sind nach Einschätzung vieler Wohngeldbehörden die fehlende Kenntnis über die Sozialleistung bzw. über den bestehenden Anspruch. Über die Hälfte der Wohngeldbehörden gibt an, dass ein großer Anteil der Rentner und Pensionäre auf ihren Anspruch mutmaßlich verzichtet.

Um die Inanspruchnahme zu erhöhen, wäre eine wirksame Maßnahme nach Einschätzung der Befragten die Ausweitung der öffentlichen Informationen über das Wohngeld. Zwischen den Mietstufen lagen kaum Unterschiede in Bezug auf die Nichtinanspruchnahme vor.

Nach Meinung der befragten Wohngeldbehörden sind besonders relevante Elemente der Wohngeldreform 2016 der allgemein höhere Wohngeldanspruch und die gestiegenen Höchstbeträge für Miete und Belastung.

Insgesamt zeigt sich an den betreffenden inhaltlichen Bezugspunkten, dass die Einschätzung der Wohngeldbehörden weitgehend mit den Erkenntnissen aus der Mikrosimulation übereinstimmt. Als künftig erforderliche Änderungen nannten sehr viele Befragte die Dynamisierung des Wohngeldsystems.

Wohngeldreform 2020

Auf dem Wohngipfel am 21. September 2018 haben Bund und Länder eine Verbesserung des Wohngeldes zum 1. Januar 2020 vereinbart. Dafür wurden die benötigten finanziellen Mittel aufgestockt, so dass im Jahr 2020 insgesamt 1,2 Milliarden Euro (Bund und Länder) zur Verfügung stehen. Wichtige Änderungen durch die geplante Reform sind u. a. die Anpassung der Wohngeldformel, die Einführung einer neuen Mietenstufe VII sowie die Anpassung der Höchstbeträge für Miete und Belastung und die damit verbundene Aktualisierung der Mietenstufen. Von besonderer Relevanz ist die Dynamisierung des Wohngeldes, wodurch ab dem Jahr 2022 die Wohngeldleistungen künftig alle zwei Jahre an die tatsächliche Miet- und Einkommensentwicklung angepasst werden. Von der Wohngeldreform 2020 sollen insgesamt 660.000 Haushalte profitieren. Davon dürften 180.000 Haushalte erstmalig oder wieder Anspruch auf Wohngeld erhalten.

Durch die Einführung der neuen Mietenstufe VII sollen Haushalte in Gemeinden mit besonders hohem Mietenniveau gezielter entlastet werden. Dafür werden alle Gemeinden oder Kreise mit einem Mietenniveau von 35 % oder höher der Mietenstufe VII zugeordnet. Die neue Mietenstufe ist somit eine Reaktion auf die regional immer stärkere Mietenspreizung.

Die Höchstbeträge für Miete und Belastung werden mietenstufenspezifisch angepasst und richten sich nach der regional unterschiedlichen Mietenentwicklung. Die Anhebung liegt zwischen 8,2 % in Mietenstufe I und 10,2 % in Mietenstufe VI. Die Höchstbeträge der neuen Mietenstufe VII liegen 10 % über den Beträgen der Mietenstufe VI.

Durch die geplante Dynamisierung des Wohngeldes werden alle zwei Jahre die Höchstbeträge für Miete und Belastung sowie die Parameter „b“ und „c“ der Wohngeldformel aktualisiert. Dabei erfolgt die Fortschreibung der Höchstbeträge und des Parameters „b“ aufgrund der Entwicklung der Bruttokaltmieten – gemessen durch den Teilindex für Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes. Die Anpassung des Parameters „c“ erfolgt auf Basis der Entwicklung der Verbraucherpreise gemessen anhand des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes. Bei der Erhöhung der Höchstbeträge wird das Mietenniveau der Gemeinden und Kreise, wie sonst üblich, nicht neu bestimmt und somit auf eine Aktualisierung der Mietenstufen verzichtet. Die erste Fortschreibung des Wohngeldes erfolgt zum 1. Januar 2022.

Empfehlungen

Das Wohngeld ist ein der Grundsicherung vorgelagertes und vorrangiges Leistungssystem, mit dem Haushalte unterstützt werden sollen, die ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen decken können und nur eine Unterstützung bei den Wohnkosten brauchen. Angesichts des regulären Anstiegs von nominalen Einkommen und

Mietpreisniveau sollte daher eine regelmäßige Leistungserhöhung im Wohngeldsystem sicherstellen, dass das Wohngeld der Rolle als vorrangige Sozialleistung gerecht werden kann. Wohngeldreformen wie die des Jahres 2016 sind deswegen zwingend notwendig, da sonst die Reichweite des Wohngeldes als Leistungssystem fortlaufend abnimmt und Haushalte aus dem Wohngeldsystem in die Grundsicherung wechseln oder aufgrund nominaler Einkommenssteigerungen aus dem Wohngeldsystem herauswachsen. Die Analysen dieser Studie haben in diesem Zusammenhang gezeigt, dass die regelmäßige Anpassung der Parameter der Wohngeldformel und der Miethöchstbeträge eine zentrale Stellschraube ist, um die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes auch künftig zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund sind auch die Änderungen der Wohngeldreform 2020 positiv zu bewerten. Die zentralen Anregungen aus dieser Studie – regelmäßige Anpassung der Höchstbeträge und der Parameter der Wohngeldformel – sind bereits in den Bestandteilen der Wohngeldreform 2020 enthalten. Vor allem von der Dynamisierung des Wohngeldes ist zu erwarten, dass der bisherige „zyklische“ Rückgang der Empfängerzahlen in den Jahren zwischen den Wohngeldreformen in Zukunft in dem bisherigen Ausmaß nicht mehr stattfinden wird. Auch die Einführung einer weiteren Mietstufe für besonders hochpreisige Gebiete ist aus unserer Sicht richtig, um der aktuellen Mietenspreizung gerecht zu werden.

Bei der Anpassung der Höchstbeträge würden wir eine vertiefende Befassung mit den Datengrundlagen vorschlagen und auf dieser Grundlage für ein empirisches Konzept plädieren, das über eine reine empirisch basierte Fortschreibung der 2001 initial festgelegten Höchstbeträge hinausgeht. Damit könnte zukünftig ggf. auch das aktuelle Marktniveau besser abgebildet werden. Im Zuge der Wohngeldreform 2020 wurden die Höchstbeträge in den höheren Mietstufen stärker angehoben als in den niedrigen Mietstufen. Auch die hier vorgestellten Analysen legen eine solche Vorgehensweise nahe. Um eine bessere Relation der Höchstbeträge zwischen Mietstufen und Haushaltsgrößen zu erreichen, würden wir jedoch vorschlagen zu prüfen, ob zusätzliche Datengrundlagen einbezogen werden können.

Ergänzende Datengrundlagen sollten auch bei der Festlegung der Mietstufen in Betracht gezogen werden. Die Wohngeldstatistik ist derzeit zwar die einzige flächendeckend verfügbare amtliche und gemeindescharfe Datengrundlage, auf deren Basis der Vollzug des Wohngeldgesetzes möglich ist. Unklar ist jedoch, inwieweit die unzureichende Berücksichtigung der aktuellen Marktlage für Haushalte im Wohngeld zu Einschränkungen führt. Daher besteht weiterer Forschungsbedarf im Hinblick auf mögliche Erweiterungen der Datengrundlagen zur Festlegung der Mietstufen im Wohngeldsystem.

Anhang

1. Zusammenhänge in der Wohngeldformel

Die Wohngeldformel ist gegeben durch

$$\text{Wohngeld} = W = F \times (M - (a + b \times M + c \times Y) \times Y)$$

und ohne Wohngeldfaktor F ergibt sich

$$W = M - Y \times a - Y \times b \times M - c \times Y^2.$$

Damit ergeben sich folgende Ableitungen 1. Ordnung:

$$\partial W \div \partial M = 1 - Y \times b \text{ [i. d. R. } > 0],$$

$$\partial W \div \partial Y = -a - M \times b - 2 \times c \times Y < 0,$$

$$\partial W \div \partial a = -Y < 0,$$

$$\partial W \div \partial b = -Y \times M < 0,$$

$$\partial W \div \partial c = -Y^2 < 0.$$

Die ausgewiesenen Zusammenhänge ergeben sich, da Miete M und Einkommen Y stets positiv sind. Der Zusammenhang zwischen Wohngeld und Miete ist per se nicht positiv, denn je nach Einkommenshöhe kann er auch negativ ausfallen. De facto ist er im relevanten Einkommensbereich aber positiv, weshalb der Zusammenhang als positiv charakterisiert wird.

Die Wohnkostenbelastung WB nach Wohngeld ergibt sich als

$$WB = (M - W) \div Y = a + b \times M + c \times Y.$$

Somit besteht ein positiver Zusammenhang zwischen Wohnkostenbelastung WB und Miete M bzw. Einkommen Y:

$$\partial WB \div \partial M = b > 0$$

$$\partial WB \div \partial Y = c > 0.$$

2. Wohngeldbehördenbefragung

Kurzfassung

An der Wohngeldbehördenbefragung vom 07. März bis 15. April 2019 beteiligten sich 862 Wohngeldbehörden. Diese lieferten neue Erkenntnisse über die Hintergründe von Bewilligung, Ablehnung und Nichtinanspruchnahme von Wohngeld sowie über die Bewertung der Wohngeldreform 2016 seitens der Wohngeldbehörden.

Nach Angabe vieler Wohngeldbehörden führte häufig die Arbeitslosigkeit des Antragstellers zur Erstbewilligung eines Wohngeldantrages. Die Nichtbewilligung war dagegen meist darin begründet, dass sich nach Berechnung kein Wohngeldanspruch ergab. Für die häufigsten Bewilligungs- und Ablehnungsgründe waren keine auffälligen Unterschiede zwischen den Mietenstufen erkennbar.

Der Anteil der Wohngeldberechtigten, die ehemals Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten haben, wird von vielen Wohngeldbehörden als eher niedrig eingeschätzt.

Häufige Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Wohngeld sind für viele Wohngeldbehörden die fehlende Kenntnis über die Sozialleistung an sich bzw. über den allgemeinen Rechtsanspruch auf Wohngeld bei Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen. Um die Inanspruchnahme zu erhöhen, wäre eine wirksame Maßnahme nach Einschätzung der Befragten die Ausweitung der öffentlichen Informationen über das Wohngeld. Schwierigkeiten beim Ausfüllen des Wohngeldantrags führen nach Einschätzung der Wohngeldbehörden dagegen nur eher selten zur Nichtinanspruchnahme.

Nach den Ergebnissen der Mikrosimulationsrechnungen waren die größten Effekte der Reform auf die Anpassung der Wohngeldformel und die Erhöhung der Höchstbeträge für Miete und Belastung zurückzuführen (vgl. Kapitel 4). Auch nach Einschätzung der befragten Wohngeldbehörden sind besonders relevante Elemente der Wohngeldreform 2016 der allgemein höhere Wohngeldanspruch und die gestiegenen Höchstbeträge für Miete und Belastung. Insgesamt zeigt sich, dass die Einschätzung der Wohngeldbehörden weitgehend mit den Partialeffekten aus der Mikrosimulation übereinstimmt.

Als künftig erforderliche Änderungen nannten sehr viele Befragte die Dynamisierung des Wohngeldsystems.

Vorbemerkungen

Im Rahmen dieses Forschungsprojekts wurden durch die Befragung der Wohngeldbehörden neue Erkenntnisse zum Wohngeldsystem gewonnen, die aus den vorhandenen Datenquellen (u. a. Wohngeldstatistik) nicht abzuleiten waren. Die Befragung zielte auf eine umfangreiche Einschätzung der Wohngeldbehörden ab – zum einen über die Wirkung der verschiedenen Elemente der Wohngeldreform 2016 und zum anderen über die häufigsten Gründe für die Bewilligung, Ablehnung und Nichtinanspruchnahme von Wohngeld. Auf diese Weise entstand ein Abbild der Praxis im Vollzug des Wohngeldgesetzes, anhand dessen sich wichtige Hintergründe des Bezugs von Wohngeld anschaulich nachvollziehen lassen.

Interpretationshilfe

Der Fragenkatalog wurde so aufgebaut, dass den Wohngeldbehörden für jede Frage mehrere Antwortmöglichkeiten vorgeschlagen wurden. Für jede Antwortmöglichkeit konnten die Befragten angeben, wie zutreffend diese ist. Dafür standen fünf Kategorien zur Auswahl.

Ein Beispiel: Für die Frage „Wie häufig sind zurzeit die folgenden Gründe für einen (bewilligten) Erstantrag auf Wohngeld?“ gab es u. a. die Antwortmöglichkeit „Eintritt in den Ruhestand“. Die Befragten konnten auswählen, ob der Eintritt in den Ruhestand „sehr häufig“, „häufig“, „mittel“, „selten“ oder „sehr selten“ der Grund für einen bewilligten Erstantrag war.

Für die Auswertung und Darstellung ergibt sich durch den gewählten Aufbau der Fragen folgende Interpretationsweise: Die Abbildungen zeigen für jede Antwortmöglichkeit den Prozentsatz der Wohngeldbehörden, welche die dargestellte Kategorie (sehr häufig, häufig, etc.) angekreuzt haben. Vorab wurden die Kategorien zusammengefasst. In Abbildung 42 wird beispielsweise der Anteil der Wohngeldbehörden dargestellt, welcher die Kategorie „sehr häufig“ oder „häufig“ ausgewählt hat. Für die Antwortmöglichkeit „Eintritt in den Ruhestand“ wird der Wert 31 % ausgewiesen. Dies bedeutet, dass bei 31 % der befragten Wohngeldbehörden der Eintritt in den Ruhestand „häufig“ oder „sehr häufig“ der Grund für einen bewilligten Erstantrag war. Oder umgekehrt: 69 % der Wohngeldbehörden gaben an, dass der Eintritt in den Ruhestand „mittel“, „selten“ oder nur „sehr selten“ der Grund für den bewilligten Erstantrag war.

Durchführung der Befragung

Der Fragebogen wurde in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) entwickelt. Die Einladungen zur Teilnahme der Befragung wurden vom BMI an die Landesministerien geschickt, mit der Bitte, diese an die insgesamt 1.334 Wohngeldbehörden (Stand Juli 2018) weiterzuleiten. Im Rahmen der Onlinebefragung vom 7. März bis zum 15. April 2019 wurden 973 Fragebögen von den Wohngeldbehörden ausgefüllt. Aufgrund von Doppelantworten mancher Wohngeldbehörden und einigen abgeschickten Fragebögen ohne Beantwortung der Fragen, konnten nach Bereinigung letztendlich 862 Fragebögen für die Auswertung verwendet werden. Die Rücklaufquote liegt damit bei 65 %.

Ergebnisse

Die Fragen sind in folgende Themenbereiche gegliedert:

- Bewilligung und Ablehnung des Wohngeldantrags,
- Vorherige Leistungen und Leistungsdauer des Wohngeldes,
- Nichtinanspruchnahme,
- Wechselwirkung SGB II und SGB XII,
- Heimbewohner,
- Wohngeldreform 2016,
- Künftige Änderungen im Wohngeldsystem.

1. Bewilligung und Ablehnung des Wohngeldantrags

Die erste Frage zielte darauf ab, die häufigsten Gründe für einen bewilligten Erstantrag auf Wohngeld in Erfahrung zu bringen (Abbildung 42). Die Abbildung zeigt jeweils den Anteil der Wohngeldbehörden, bei denen der genannte Grund häufig oder sehr häufig (im Folgenden als „häufig“ bezeichnet) zu einer Erstbewilligung von Wohngeld führte.

Gründe für Bewilligung

Bei etwas weniger als der Hälfte der Wohngeldbehörden (45 %) war der Wechsel des Antragstellers von Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit häufig der Grund für die Bewilligung eines Erstantrags auf Wohngeld. 55 % der Behörden gaben an, dass die Arbeitslosigkeit nicht häufig (sehr selten, selten oder mittelhäufig) der Grund für die Bewilligung war. Ebenfalls recht viele Wohngeldbehörden (42 %) nannten als häufigen Grund, dass der ermittelte Wohngeldanspruch höher war als der ermittelte Anspruch auf Transferleistungen nach dem SGB („andere Transferleistungen“). Für rund ein Drittel aller berücksichtigten Wohngeldbehörden war die Beendigung der Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ein häufiger Grund für die Erstbewilligung (Personen, die vorher SGB II Leistungen bezogen haben und nun in das Wohngeldsystem „wechseln“). Auch die Veränderung der Haushaltsgröße, der Eintritt in den Ruhestand oder ein höheres Einkommen (vorher erwerbstätige ALG-II-Empfänger/Aufstocker) waren für etwa ein Drittel der Befragten häufige Gründe. Die Verringerung des Erwerbseinkommens oder eine Mieterhöhung waren nur bei 16 % bzw. 11 % der Wohngeldbehörden häufige Gründe für die Erstbewilligung.

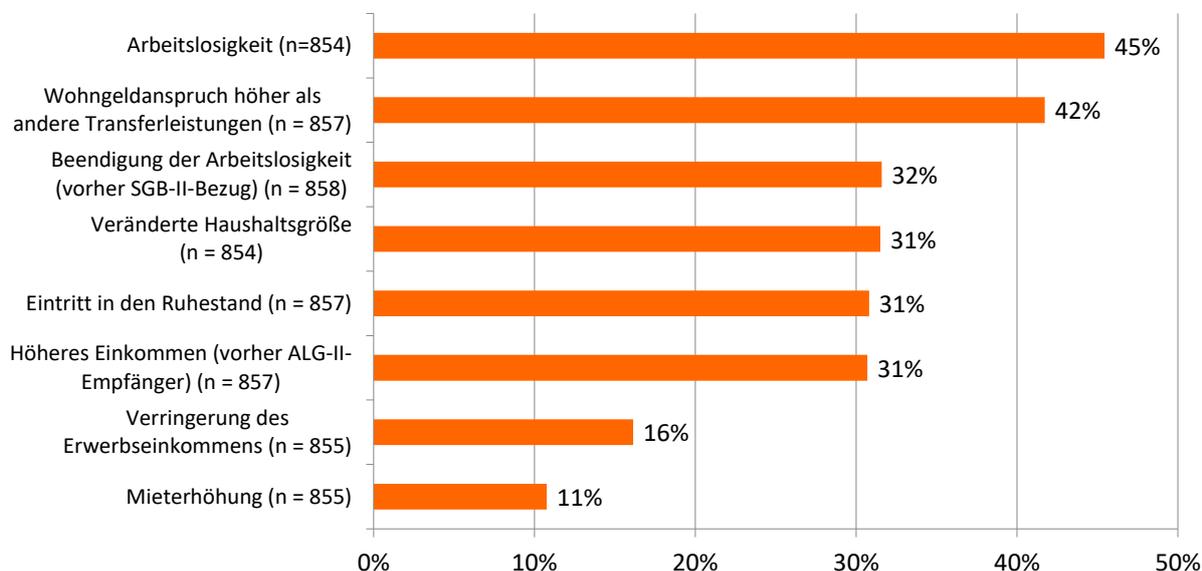
Neben den vorgeschlagenen Kategorien wurden die Wohngeldbehörden gebeten, weitere häufige Gründe für die Erstbewilligung zu nennen. Oft genannte Gründe waren unter anderem der Wegfall von BAföG, Erhalt von Lohnersatzleistungen oder der Umzug in ein Alters- oder Pflegeheim.

Gründe für Ablehnung

Bei 74 % der Wohngeldbehörden ergab sich häufig nach Berechnung des Wohngeldes kein Wohngeldanspruch (vgl. Abbildung 43). Immerhin 34 % gaben an, dass die fehlende Mitwirkung häufig zur Ablehnung des Antrags führte. Ein Ausschluss des Haushalts vom Wohngeld aufgrund §7 und §8 WoGG (beispielsweise wegen des parallelen Bezugs von Leistungen nach dem SGB II) führten bei einem Fünftel der Wohngeldbehörden häufig zur Ablehnung. Die mangelnde Plausibilität der Einnahmen war bei fast allen Behörden nur selten ein Grund zur Ablehnung. Gleiches gilt für den Sachverhalt, dass die Wohnung nicht Mittelpunkt der Lebensbeziehung war.

Für die häufigen Bewilligungs- und Ablehnungsgründe wurde eine differenzierte Auswertung nach Mietenstufen vorgenommen. Die Unterschiede zwischen den Mietenstufen waren jedoch kaum relevant.

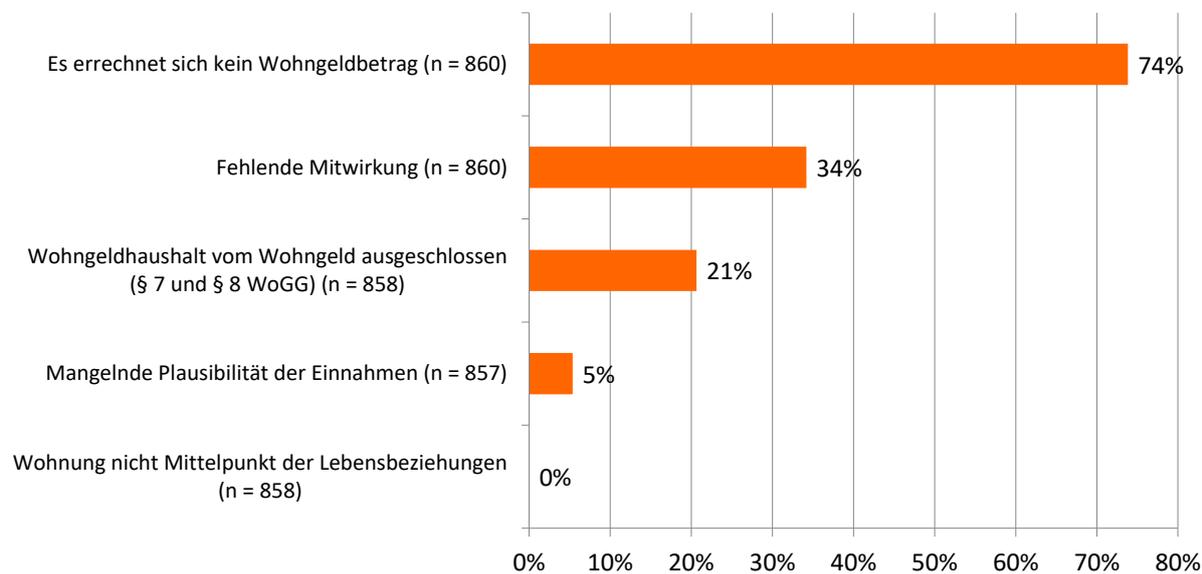
Abbildung 42: Häufige und sehr häufige Gründe für einen bewilligten Erstantrag auf Wohngeld



Dargestellt ist der Anteil der Wohngeldbehörden bei denen die genannten Gründe häufig oder sehr häufig zu einem bewilligten Wohngeldantrag führten.

Quelle: empirica

Abbildung 43: Häufige und sehr häufige Gründe für die Ablehnung des Wohngeldantrags



Dargestellt ist der Anteil der Wohngeldbehörden bei denen die genannten Gründe häufig oder sehr häufig zu einem abgelehnten Wohngeldantrag führten.

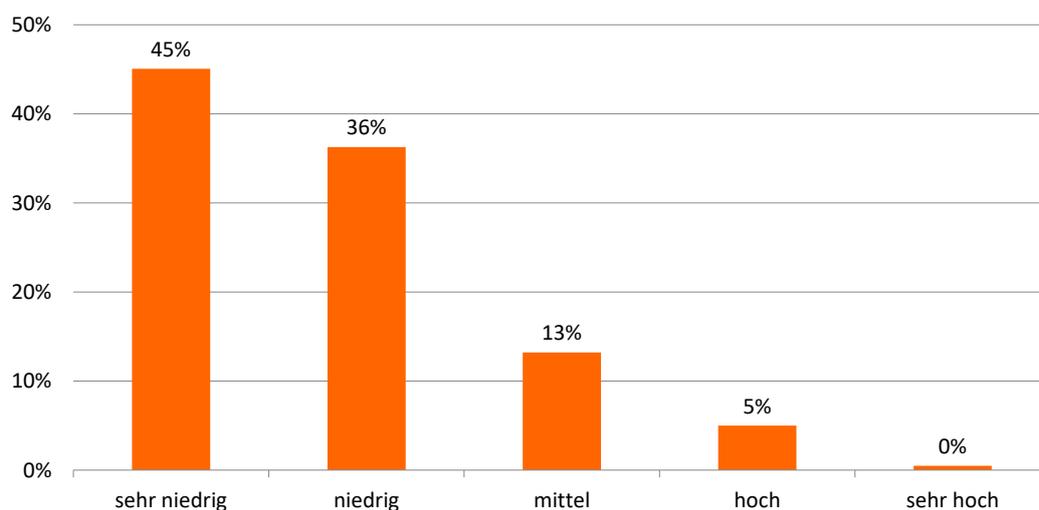
Quelle: empirica

2. Vorherige Leistungen und Leistungsdauer des Wohngeldes

Die Wohngeldberechtigung für Ausländer ist in § 3 Abs. 5 WoGG geregelt. Demnach sind u. a. ausländische Personen mit einem Aufenthaltstitel, einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung wohngeldberechtigt. Nicht wohngeldberechtigt sind Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Abbildung 44 illustriert die Einschätzung der Wohngeldbehörden, wie hoch der Anteil der Personen mit bewilligtem Wohngeldantrag ist, die innerhalb der letzten fünf Jahre Leistungen nach dem AsylbLG erhalten haben. Etwas über 80 % der Wohngeldbehörden gaben an, dass der Anteil sehr niedrig (45 %) oder niedrig (36 %) ist. Rund 19 % der Wohngeldbehörden schätzten den Anteil immerhin mittel bis sehr hoch ein. Vor dem Hintergrund dieser Einschätzungen der Wohngeldbehörden deutet sich an, dass eher wenige Personen Wohngeld beziehen, die vorher Leistungen aus dem AsylbLG erhalten haben. Unterschiede zwischen den Mietenstufen bezüglich der Einschätzungen der Wohngeldbehörden sind nicht erkennbar.

Abbildung 44: Personen mit ehemals Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

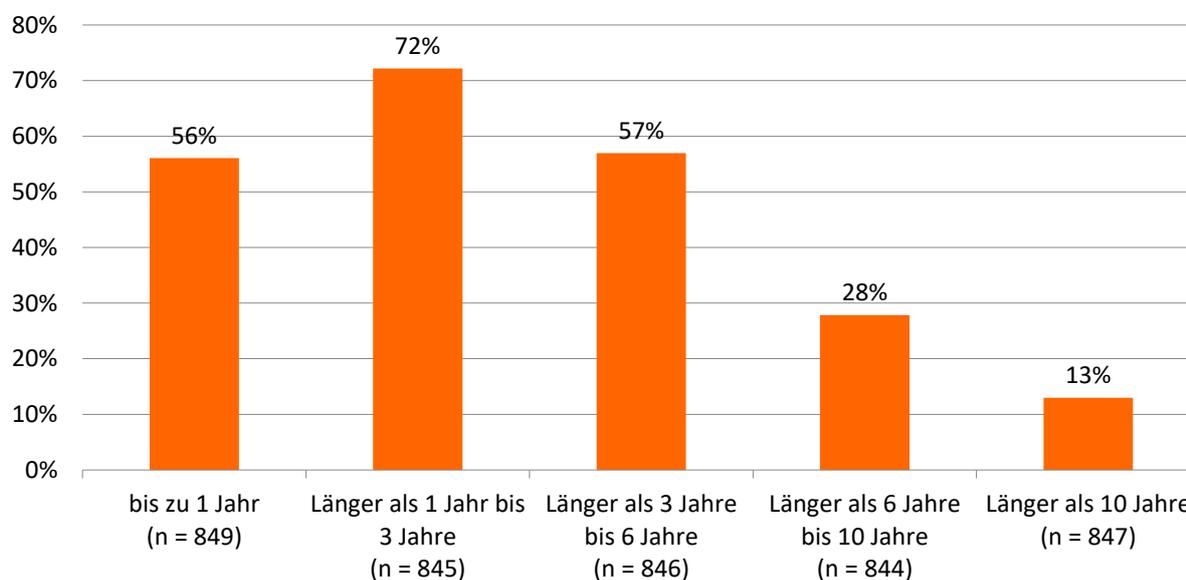


Dargestellt ist der Anteil der Wohngeldbehörden bei denen der Anteil der Personen mit bewilligtem Wohngeldantrag, die in den letzten fünf Jahren vor Wohngeldbewilligung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten haben, sehr niedrig, niedrig, ... war.

n = 841

Quelle: empirica

Wohngeld wird gewöhnlich für 12 Monate bewilligt. Nach Ablauf der 12 Monate muss das Wohngeld erneut beantragt werden. Je nach Entwicklung der individuellen Leistungsvoraussetzungen endet der Wohngeldanspruch gegebenenfalls. Die Wohngeldbehörden wurden im Rahmen der Befragung um ihre Einschätzung gebeten, wie häufig der Wohngeldbezug bis zu einem Jahr, ein bis drei Jahre, drei bis sechs Jahre, etc. dauert. 72 % der Wohngeldbehörden gaben an, dass ein Bezug von einem bis drei Jahre häufig vorkommt. In etwas über der Hälfte der Fälle dauerte der Bezug häufig nur bis zu einem Jahr (56 % der Wohngeldbehörden) bzw. drei bis sechs Jahre (57 %). Ein Bezug von sechs bis zehn Jahren kam immerhin in 28 % der Behörden häufig vor. Länger als zehn Jahre war die Bezugsdauer eher selten. Nur 13 % gaben an, dass Wohngeld häufig länger als zehn Jahre bewilligt wurde.

Abbildung 45: Häufigkeit eines dauerhaften Bezuges von Wohngeld

Dargestellt ist der Anteil der Wohngeldbehörden bei denen die entsprechende Dauer des Bezuges von Wohngeld häufig oder sehr häufig vorkommt.

Quelle: empirica

3. Nichtanspruchnahme

Die Nichtanspruchnahme von Sozialleistungen wird regelmäßig thematisiert und wurde bereits in einigen Studien untersucht.³⁸ Die Gründe dafür mögen vielseitig sein, in einigen Fällen führt lediglich die fehlende Kenntnis über die Sozialleistung bzw. über den bestehenden Anspruch zu einer Nichtanspruchnahme. Das Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme kann nur geschätzt werden und nicht in der amtlichen Statistik erfasst werden.

Mutmaßliche Gründe

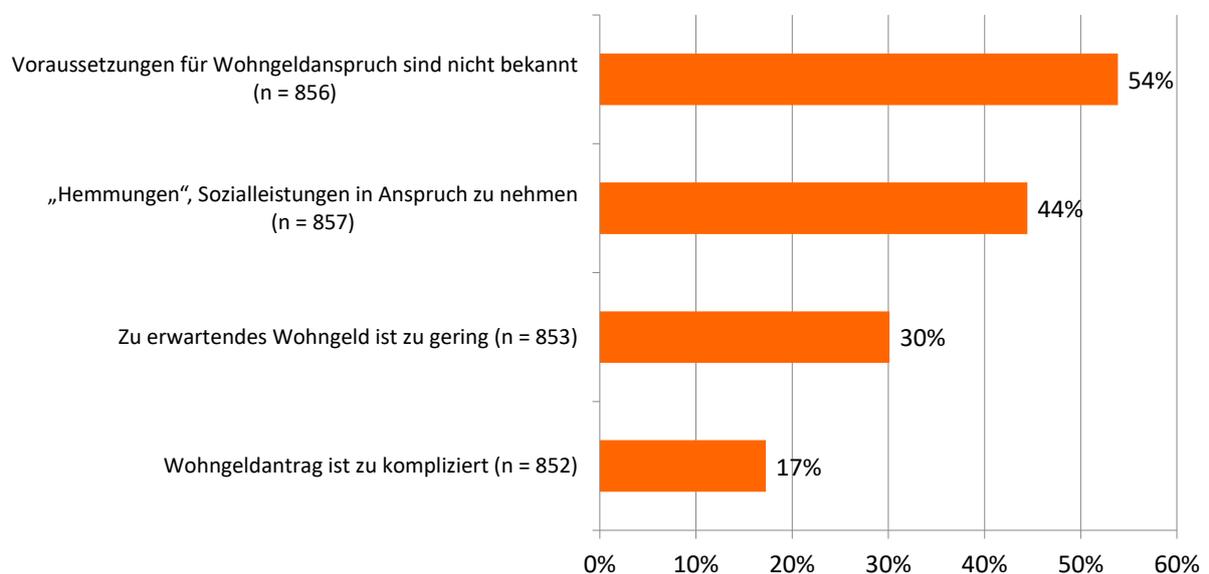
Die befragten Wohngeldbehörden können jedoch eine Einschätzung abgeben, welche Gründe aus ihrer jeweiligen Sicht häufig zu einer Nichtanspruchnahme führen (vgl. Abbildung 46). Mehr als die Hälfte (54 %) sieht als häufigen Grund die fehlende Kenntnis über die Voraussetzungen von Wohngeld. Etwa 44 % der Wohngeldbehörden meinen, dass die „Hemmungen“, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, häufig für die Nichtanspruchnahme verantwortlich sind. In etwa ein Drittel gibt an, dass häufig das erwartete Wohngeld zu gering ist und daher auf den Bezug bzw. die Antragstellung verzichtet wird. Schwierigkeiten, die manche Haushalte mit dem Ausfüllen des Wohngeldantrags haben, führen dagegen nur eher selten zur Nichtanspruchnahme: 17 % der Wohngeldbehörden geben das als häufigen Grund an. Als weitere Gründe wurden der allgemein hohe Aufwand, vorhandene Sprachbarrieren und die geringe Vermittlung anderer Behörden als häufige Gründe für die Nichtanspruchnahme genannt.

³⁸ Vgl. Becker und Hauser (2003), Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie); Bruckmeier et al. (2013), Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung.

Differenzierung nach Mietstufen

Auch in Bezug auf die Nichtinanspruchnahme wurde eine differenzierte Auswertung nach Mietstufen vorgenommen. Wie bei den häufigen Gründen für Bewilligung und Ablehnung des Wohngeldantrags sind die Unterschiede nur gering und größtenteils nicht auffällig. Große Unterschiede zwischen den Mietstufen sind nur bei dem Grund erkennbar, dass das zu erwartende Wohngeld zu gering ist. Während in Mietenstufe V und VI 21 % der Befragten angeben, dass dieser Grund häufig für die Nichtinanspruchnahme verantwortlich ist, liegt der Anteil in den niedrigeren Mietstufen höher (29 % bis 31 %). Zu beachten ist, dass die Fallzahl der Wohngeldbehörden in Mietenstufe V und VI an der Befragung geringer ist als in den anderen Mietstufen. Das Ergebnis ist daher eingeschränkt repräsentativ für alle Wohngeldbehörden aus Mietenstufe V und VI.

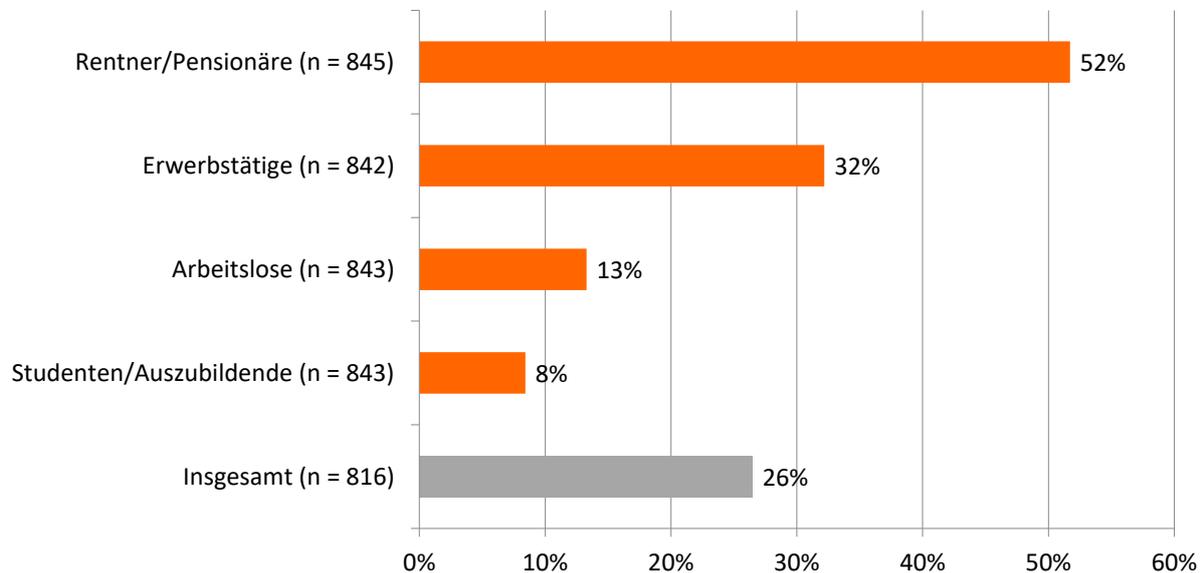
Abbildung 46: Häufige und sehr häufige Gründe für die Nichtinanspruchnahme eines Wohngeldanspruches



Dargestellt ist der Anteil der Wohngeldbehörden bei denen die genannten Gründe häufig oder sehr häufig zu einer Nichtgeltendmachung eines Anspruches auf Wohngeld führen.

Quelle: empirica

Abbildung 47: Großer und sehr großer Anteil der Personengruppen ohne Geltendmachung ihres Anspruches



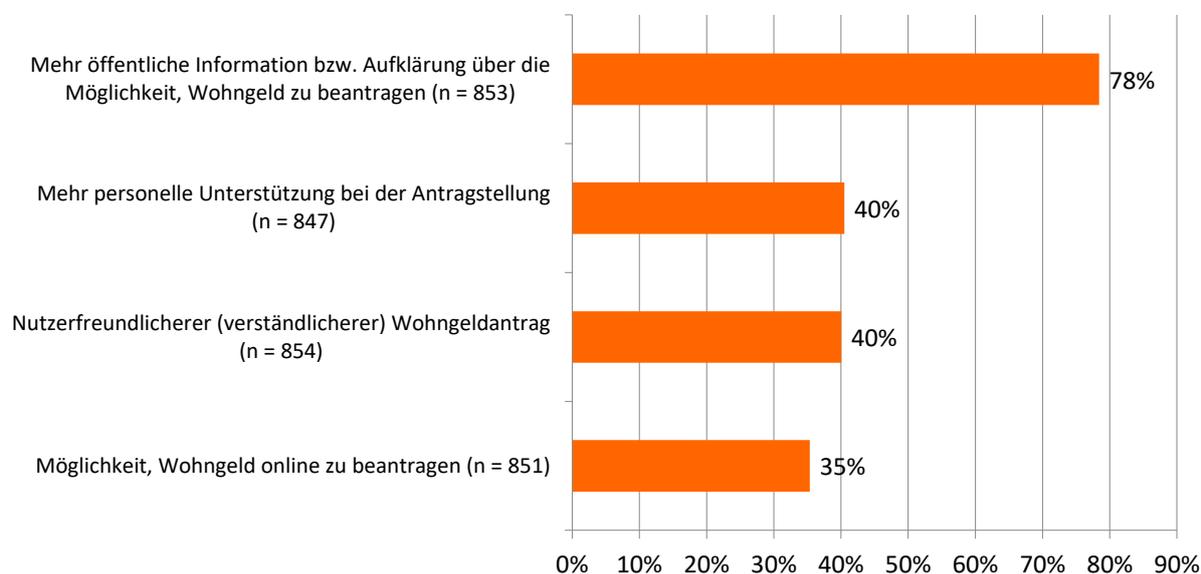
Dargestellt ist der Anteil der Wohngeldbehörden bei denen ein großer oder sehr großer Anteil der genannten Personengruppe nicht von ihrem Anspruch Gebrauch macht. Anzahl in Klammern: Teilmenge der insgesamt 862 teilnehmenden Wohngeldbehörden, für die bei der entsprechenden Merkmalsausprägung eine Antwort vorliegt.

Quelle: empirica

Möglichkeiten zur Erhöhung der Inanspruchnahme

Neben einer Einschätzung über die Gründe für die Nichtinanspruchnahme wurden die Wohngeldbehörden auch über Möglichkeiten zur Erhöhung der Inanspruchnahme befragt (vgl. Abbildung 48). Als besonders wirksame Möglichkeit sehen die meisten Wohngeldbehörden (78 %) die verstärkte Bereitstellung von öffentlichen Informationen über das Wohngeld, verbunden mit einer zusätzlichen Aufklärung über die Möglichkeit, Wohngeld zu beantragen. Die Möglichkeit Wohngeld online beantragen zu können, wird von etwa einem Drittel (35 %) als wirksame Maßnahme angesehen. Wenngleich aus der Befragung hervorging, dass Schwierigkeiten beim Ausfüllen eines Wohngeldantrags nur eher selten zur Nichtinanspruchnahme führen, fänden etliche Wohngeldbehörden mehr personelle Unterstützung bei der Antragstellung sowie verständlichere Wohngeldanträge hilfreich.

Abbildung 48: Wirksame und sehr wirksame Möglichkeiten zur Erhöhung der Inanspruchnahme von Wohngeld



Dargestellt ist der Anteil der Wohngeldbehörden nach deren Einschätzung die genannten Möglichkeiten wirksam oder sehr wirksam für die Erhöhung der Inanspruchnahme von Wohngeld sind.

Quelle: empirica

4. Wechselwirkung SGB II und SGB XII

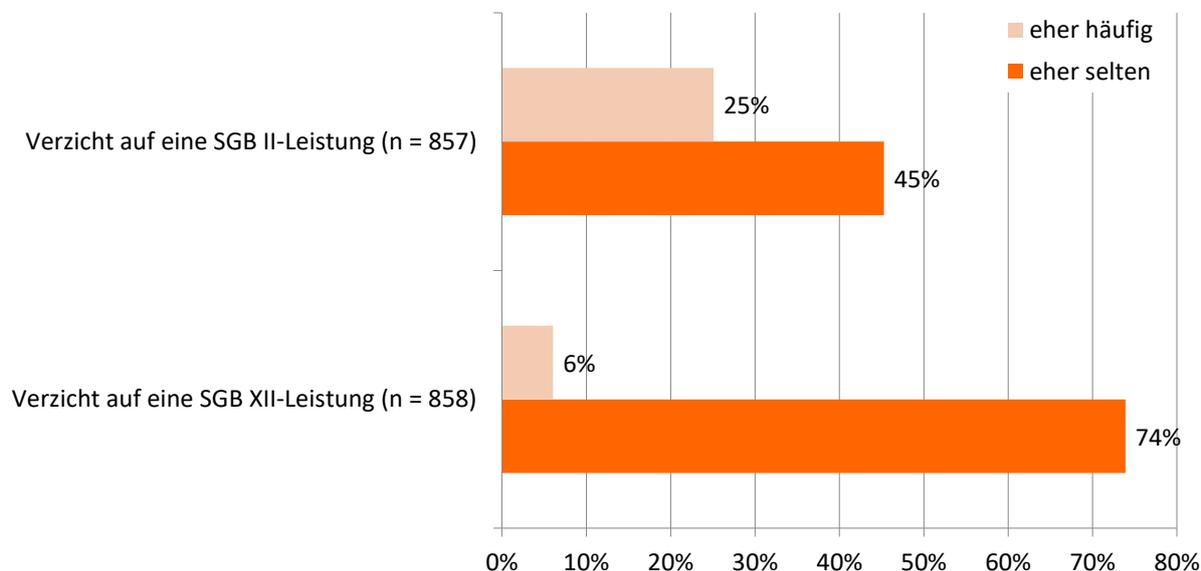
Wohngeld und Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII können nicht parallel bezogen werden. Personen, die einen Anspruch auf SGB II/SGB XII-Leistungen haben, können unter bestimmten Voraussetzungen aber darauf verzichten und stattdessen Wohngeld beziehen.

Die Abbildung 49 zeigt wie häufig dies nach Einschätzung der Wohngeldbehörden vorkommt. Ein Viertel der Wohngeldbehörden gaben an, dass häufig oder sehr häufig (als „eher häufig“ bezeichnet) auf eine SGB II-Leistung verzichtet wurde. 45 % sind der Meinung, dass der Verzicht nur selten oder sehr selten („eher selten“) vorkommt. Die übrigen 30 % gaben an, dass weder selten noch häufig auf SGB II-Leistungen verzichtet wird. Im Bereich des SGB XII waren nur 6 % der Behörden der Auffassung, dass Wohngeld eher häufig gegenüber der SGB XII-Leistung bevorzugt wurde. 74 % gaben an, dass dies eher selten vorkam.

In Abbildung 50 ist der Anteil der Wohngeldbehörden dargestellt, die im Rahmen der Befragung der Ansicht waren, eher viele Wohngeldbezieher hätten einen potentiell höheren Leistungsanspruch nach dem SGB II. Für die Gruppe der Erwerbstätigen halten immerhin 20 % der Wohngeldbehörden den Anteil der Wohngeldbezieher mit einem höheren Leistungsanspruch nach dem SGB II für eher hoch. 46 % der Wohngeldbehörden schätzen den Anteil als eher niedrig ein. Bezüglich der Arbeitslosen gaben nur 11 % der Wohngeldbehörden an, dass ein hoher Anteil der Wohngeldbezieher einen höheren Leistungsanspruch nach SGB II hätte. 56 % der Wohngeldbehörden hielten den Anteil für eher niedrig.

Der Verzicht auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII hängt beispielsweise damit zusammen, dass die Antragsteller den wesentlich höheren Verwaltungsaufwand im Bereich des SGB scheuen.

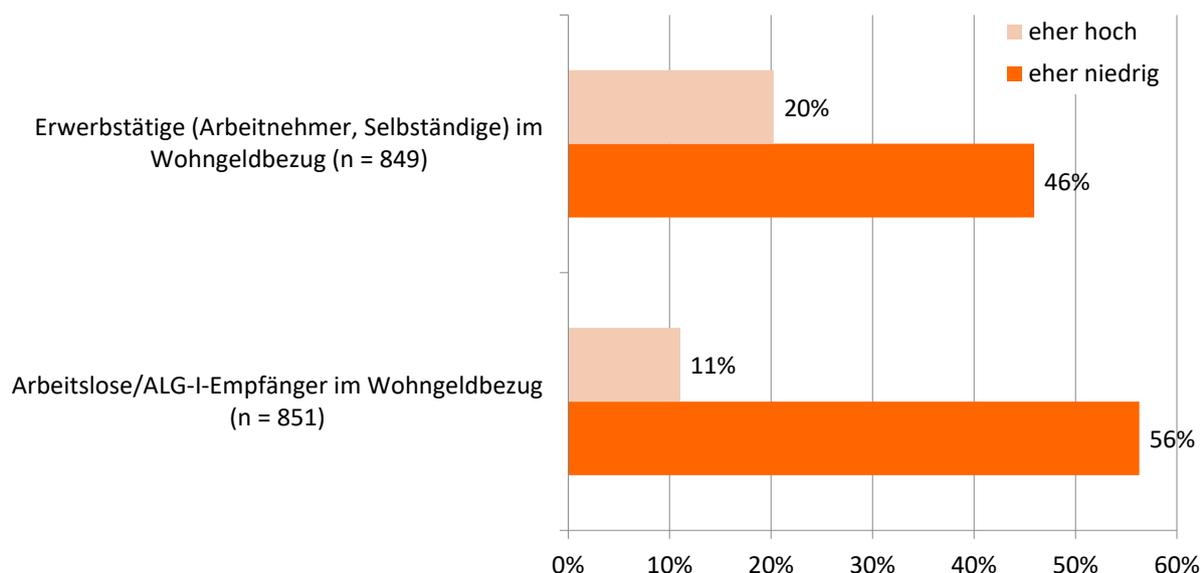
Abbildung 49: Bevorzugung von Wohngeld trotz höherer alternativer Transferleistung



Dargestellt ist der Anteil der Wohngeldbehörden nach deren Einschätzung Wohngeld häufig oder sehr häufig (eher häufig) bzw. selten oder sehr selten (eher selten) bewilligt wurde, weil der Wohngeldhaushalt auf die genannte Transferleistung verzichtete.

Quelle: empirica

Abbildung 50: Höhe des Anteils derjenigen mit potenziell höherem Leistungsanspruch nach SGB II



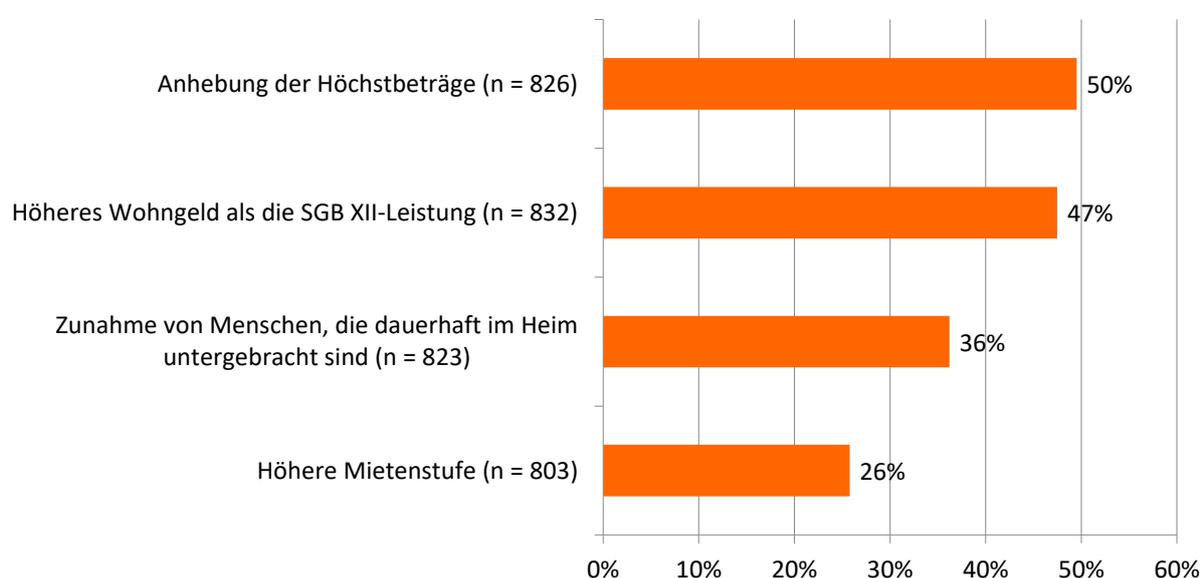
Dargestellt ist der Anteil der Wohngeldbehörden nach deren Einschätzung der Anteil derjenigen mit einem potenziell höheren Leistungsanspruch nach SGB II hoch oder sehr hoch (eher hoch) bzw. niedrig oder sehr niedrig (eher niedrig) ist.

Quelle: empirica

5. Heimbewohner

Die Anzahl der Heimbewohner mit Wohngeldbezug ist durch die Wohngeldreform 2016 stark angestiegen. Die Hälfte der Wohngeldbehörden gibt an, dass die Anhebung der Höchstbeträge für Miete und Belastung häufiger Grund dafür war. Ebenfalls fast die Hälfte (47 %) sehen als häufigen Grund, dass das Wohngeld höher ist als die Leistung nach SGB XII. Die allgemeine Zunahme der Anzahl von Menschen, die dauerhaft im Heim leben, sehen 36 % der Behörden als häufigen Grund für den starken Zuwachs an wohngeldberechtigten Heimbewohnern an. Außerdem wurden von den Wohngeldbehörden die höheren Mietenstufen, die steigenden Heimkosten und die öfter vorkommenden Einstufungen in die Pflegegrade als häufige Gründe genannt.

Abbildung 51: Häufige und sehr häufige Gründe für den Wechsel von Heimbewohnern ins Wohngeld



Dargestellt ist der Anteil der Wohngeldbehörden bei denen die genannten Gründe häufig oder sehr häufig zu einem Wechsel von Heimbewohnern ins Wohngeld führen.

Quelle: empirica

6. Wohngeldreform 2016

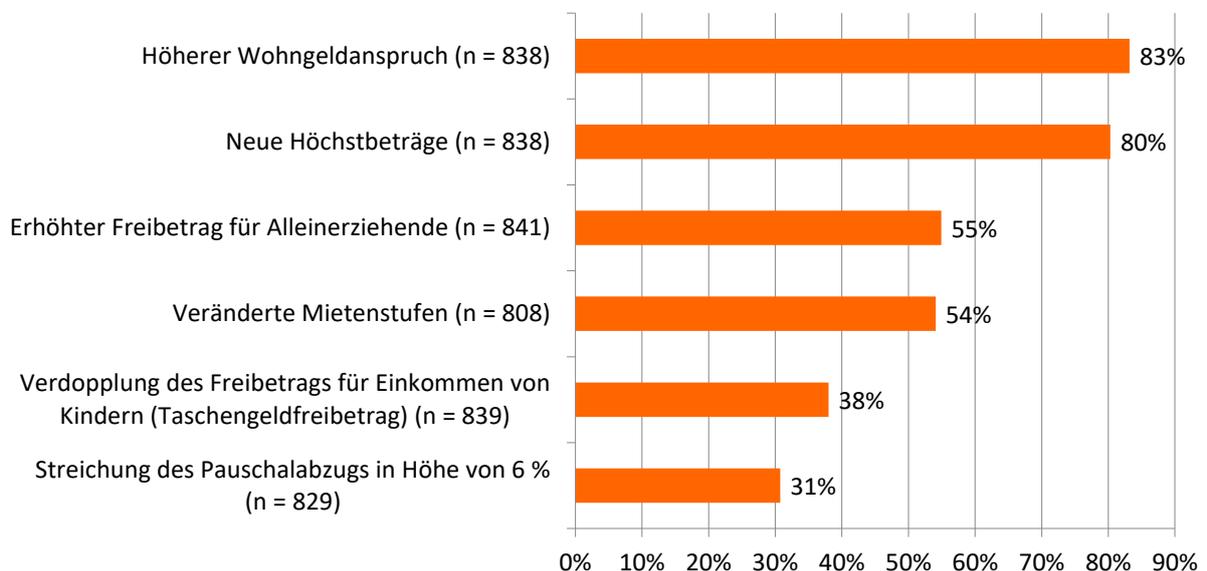
Relevanz der Reformkomponenten für die Gesamtwirkung

Nach den Ergebnissen der Mikrosimulationsrechnungen aus Kapitel 4 sind die größten Effekte auf das Leistungsniveau und die Reichweite des Wohngeldes der Anpassung der Wohngeldformel sowie der Anhebung der Höchstbeträge zuzuschreiben. Zusätzlich zu den Ergebnissen der Mikrosimulation sollten auch die Wohngeldbehörden in der Befragung ihre Einschätzung über die Relevanz der Reformkomponenten für die Gesamtwirkung der Reform darlegen (vgl. Abbildung 52). Als besonders relevant empfanden 83 % der Wohngeldbehörden, dass sich insgesamt ein höherer Wohngeldanspruch ergibt. 80 % gaben an, dass die Erhöhung der Höchstbeträge für Miete und Belastung eine große Relevanz für die Reformwirkung hatte. Der erhöhte Freibetrag für Alleinerziehende und die veränderten Mietenstufen waren für etwas mehr als die Hälfte der Wohngeldbehörden von großer Relevanz. Eher

weniger relevant wurden die Erhöhung des Taschengeldfreibetrages und die Streichung des Pauschalabzugs in Höhe von 6 % angesehen. Insgesamt zeigt sich auch hier, dass die Einschätzung der Wohngeldbehörden stark mit den Partialeffekten aus der Mikrosimulation übereinstimmt.

Abbildung 53 zeigt die Elemente der Wohngeldreform, welche die Befragten nicht oder auf keinen Fall rückgängig machen würden. Lediglich für die Streichung des Pauschalabzugs von 6 % lag der Anteil derjenigen, welche die Änderung nicht rückgängig machen würden bei unter 50 %. Zusätzlich zu den Punkten in Abbildung 53 konnten die Befragten auch Reformelemente nennen, die sie gerne rückgängig machen würden. Einige Wohngeldbehörden kritisierten, dass es zu einer Herabstufung der Mietenstufe gekommen sei, obwohl in ihrer subjektiven Wahrnehmung auf dem lokalen Wohnungsmarkt entgegengesetzte Tendenzen zu erkennen seien.

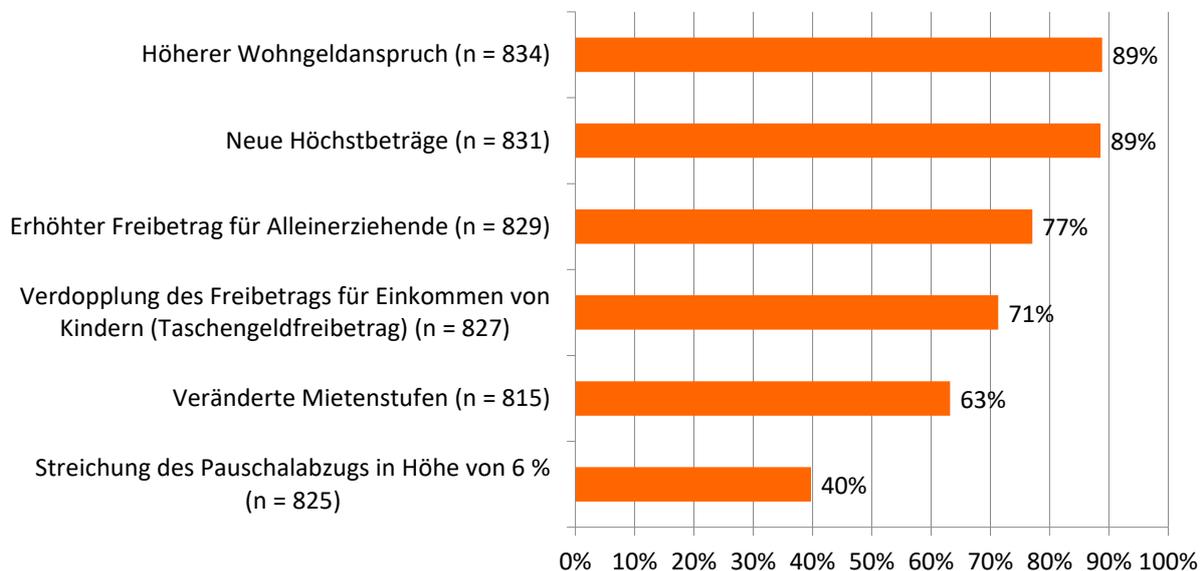
Abbildung 52: Relevante und sehr relevante Elemente für die Gesamtwirkung der Wohngeldreform 2016



Dargestellt ist der Anteil der Wohngeldbehörden nach deren Einschätzung die genannten Elemente relevant oder sehr relevant für die Gesamtwirkung der Wohngeldreform 2016 sind.

Quelle: empirica

Abbildung 53: Elemente der Wohngeldreform, welche die Befragten nicht oder auf keinen Fall rückgängig machen wollen



Dargestellt ist der Anteil der Wohngeldbehörden, welche die genannten Elemente der Wohngeldreform nicht oder auf keinen Fall rückgängig machen wollen.

Quelle: empirica

7. Künftige Änderungen im Wohngeldsystem

Abschließend wurden die Wohngeldbehörden im Rahmen einer offenen Antwortmöglichkeit gefragt, ob es künftige Änderungen gibt, die sie für erforderlich halten. Etwa 550 Wohngeldbehörden nutzten diese Frage und gaben Änderungsvorschläge ab. Über 200 Wohngeldbehörden halten eine Dynamisierung des Wohngeldes für erforderlich, um dem starken Rückgang der Empfängerzahlen in den Jahren nach einer Wohngeldreform entgegenzuwirken. Die geforderte Dynamisierung wurde teilweise auch ausführlicher begründet. Unter anderem wurden Fälle beschrieben, bei denen Rentner nach einer Rentenerhöhung (bei zusätzlicher Mieterhöhung) ihren Wohngeldanspruch verloren und dadurch insgesamt schlechter gestellt wurden. Nach Einschätzung eines Befragten sind die Effekte der Wohngeldreform regelmäßig mindestens nach der 2. Regelsatzanpassung im SGB II/SGB XII aufgebraucht, so dass Wohngeldempfänger wieder zurück in die Grundsicherung wechseln („Drehtüreffekt“).

Als weitere erforderliche Änderung gaben ebenfalls viele Wohngeldbehörden die erneute Erhöhung der Höchstbeträge für Miete und Belastung an. Auch hier wäre nach Einschätzung der Wohngeldbehörden eine Dynamisierung sinnvoll. Letztere wurde jedoch inzwischen im Rahmen der Wohngeldreform 2020 bereits eingeführt.

3. Fragebogen

Block A: Einleitende Frage

- Bitte geben Sie den vollständigen Namen Ihrer Wohngeldbehörde an und wählen den Kreis aus, in dem Ihre Wohngeldbehörde liegt.

Bitte geben Sie Ihre Antwort hier ein:

Name: _____

Gemeinde/Landkreis: _____

Block B: Allgemeine Angaben zu Wohngeldanträgen/-bewilligungen

- Wie häufig sind zurzeit die folgenden Gründe für einen (bewilligten) Erstantrag auf Wohngeld?

Bitte kreuzen Sie an:

	Sehr häufig	Häufig	Mittel	Selten	Sehr selten
Beendigung der Arbeitslosigkeit und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (vorher SGB-II-Bezug)					
Höheres Einkommen (vorher erwerbstätige ALG-II-Empfänger/ Aufstocker)					
Arbeitslosigkeit					
Verringerung des Erwerbseinkommens (u. a. wegen Reduzierung der Arbeitszeit/Kurzarbeit)					
Eintritt in den Ruhestand					
Mieterhöhung					
Veränderte Haushaltsgröße (z. B.: Auszug eines Haushaltsmitglieds, Geburt eines Kindes, verstorbene Partner,...)					
Vergleichende Berechnungen haben ergeben, dass ein höherer Wohngeldanspruch im Vergleich zu alternativen Transferleistungen besteht.					

Sonstige Gründe (bitte nennen):

3. Wie häufig sind zurzeit die folgenden Gründe für die Ablehnung des Wohngeldantrags?

Bitte kreuzen Sie an:

	Sehr häufig	Häufig	Mittel	Selten	Sehr selten
Der Wohngeldhaushalt ist vom Wohngeld ausgeschlossen (§ 7 und § 8 WoGG)					
Es errechnet sich kein Wohngeldbetrag (z. B. mtl. Einkommen ist zu hoch)					
Ablehnung wegen mangelnder Plausibilität der Einnahmen					
Wohnung stellte nicht den Mittelpunkt der Lebensbeziehungen dar					
Fehlende Mitwirkung					

Sonstige Gründe (bitte nennen):

4. Wie hoch ist unter den Wohngeldbewilligungen der Anteil derjenigen, die in den letzten fünf Jahren vor der Wohngeldbewilligung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten haben?

Bitte schätzen Sie:

Anteil in Prozent: _____

5. Wie häufig kommt es zu einem dauerhaften Bezug von Wohngeld?

Bitte geben Sie die Häufigkeit der Bezugsdauer an:

	Sehr häufig	häufig	Mittel	Selten	Sehr selten
Bis zu 1 Jahr					
Länger als 1 Jahr bis 3 Jahre					
Länger als 3 Jahre bis 6 Jahre					
Länger als 6 Jahre bis 10 Jahre					
Länger als 10 Jahre.					

Block C: Nichtinanspruchnahme

Durch die Wohngeldreform 2016 hat sich die Anzahl der Wohngeldempfänger insgesamt deutlich erhöht. Durch Informationskampagnen und Leistungssteigerungen wird vermutet, dass im Zuge der Reform mehr Haushalte ihren bestehenden Wohngeldanspruch auch tatsächlich wahrgenommen haben. Im Folgenden bitten wir Sie um Ihre Einschätzungen zu der Nichtinanspruchnahme im Wohngeldsystem und ihrer Entwicklung.

6. Wie häufig sind Ihrer Meinung nach die folgenden Gründe dafür, dass Bürgerinnen und Bürger ihren Wohngeldanspruch nicht geltend machen?

Bitte schätzen Sie die Häufigkeit:

	Sehr häufig	Häufig	Mittel	Selten	Sehr selten
Wohngeld ist nicht bekannt					
Voraussetzungen für Wohngeldanspruch sind nicht bekannt					
Wohngeldantrag ist zu kompliziert					
Zu erwartendes Wohngeld ist zu gering					
„Hemmungen“, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen					

Sonstige Gründe (bitte nennen):

7. Wie groß ist Ihrer Ansicht nach der Anteil der Wohngeldberechtigten, die von ihrem Anspruch keinen Gebrauch machen?

Bitte schätzen Sie die Häufigkeit:

	Sehr groß	Groß	Mittel	Niedrig	Sehr niedrig
Erwerbstätige (Arbeitnehmer, Selbständige)					
Rentner/Pensionäre					
Arbeitslose/ALG-I-Empfänger					
Studenten/Auszubildende/Praktikanten					

Sonstige Gruppen (bitte nennen):

8. Wie könnte Ihrer Meinung nach die Inanspruchnahme des Wohngeldes erhöht werden?

Bitte schätzen Sie die Wirksamkeit der Maßnahmen:

	Sehr wirksam	Wirksam	Mittel	Unwirksam	Sehr unwirksam
Mehr öffentliche Information bzw. Aufklärung über die Möglichkeit, Wohngeld zu beantragen					
Nutzerfreundlicherer, u. a. verständlicherer Wohngeldantrag					
Möglichkeit, Wohngeld online zu beantragen					
Mehr personelle Unterstützung bei der Antragstellung					

Sonstige Maßnahmen (bitte nennen):

Block D: Wechselwirkungen zwischen den Sozialleistungssystemen

Neben dem Wohngeld gibt es Transferleistungen nach dem SGB II und SGB XII, deren Bezug einen Wohngeldanspruch ausschließt. Im Folgenden bitten wir Sie um Ihre Einschätzung zu den Haushalten, die nach SGB II oder SGB XII einen höheren Leistungsanspruch hätten.

9. Bitte schätzen Sie, in wie viel Prozent der Fälle Wohngeld bewilligt wurde, weil der Wohngeldhaushalt auf eine Transferleistung verzichtet hat, obwohl diese höher als das Wohngeld gewesen wäre (Stichwort: „Plausibilität“):

Verzicht auf eine SGB II-Leistung: _____ Prozent aller Wohngeldbewilligungen

Verzicht auf eine SGB XII-Leistung: _____ Prozent aller Wohngeldbewilligungen

10. Wie hoch ist zurzeit nach Ihrer Einschätzung der Anteil derjenigen mit einem potentiell höheren Leistungsanspruch nach SGB II?

Bitte schätzen Sie den Anteil der Gruppe:

	Sehr hoch	Hoch	Mittel	Niedrig	Sehr niedrig
Erwerbstätige (Arbeitnehmer, Selbständige) im Wohngeldbezug					
Arbeitslose/ALG-I-Empfänger im Wohngeldbezug					

Sonstige Gruppen mit hohem Anteil (bitte nennen):

Block E: Wohngeldreform 2016

Die Wohngeldreform 2016 sollte dem Trend sinkender Wohngeldempfänger entgegenwirken. Zentrale Ziele waren eine Ausweitung des Berechtigtenkreises sowie eine Entlastung der (zusätzlich) begünstigten Haushalte bei den Wohnkosten. Im Folgenden bitten wir Sie um Ihre Einschätzung zu den Auswirkungen der Wohngeldreform 2016.

- 11. Die Anzahl der Heimbewohner, die Wohngeld erhalten, ist durch die Wohngeldreform 2016 stark angestiegen. Wie häufig führten die folgenden Gründe Ihrer Erfahrung nach dazu, dass Heimbewohner 2016 ins Wohngeld gewechselt sind?**

Bitte schätzen Sie die Häufigkeit der Gründe:

	Sehr häufig	häufig	Mittel	Selten	Sehr selten
Höhere Mietenstufe					
Höheres Wohngeld als die SGB XII-Leistung					
Zunahme von Menschen, die dauerhaft im Heim untergebracht sind					
Anhebung der Höchstbeträge					

Sonstige Gründe (bitte nennen):

- 12. Wie relevant sind Ihrer Meinung nach die Elemente der Wohngeldreform 2016 für die Gesamtwirkung der Reform?**

Bitte ankreuzen:

	Sehr relevant	relevant	Mittel	irrelevant	Sehr irrelevant
Höherer Wohngeldanspruch					
Neue Höchstbeträge					
Veränderte Mietenstufen					
Erhöhter Freibetrag für Alleinerziehende					
Verdopplung des Freibetrags für Einkommen von Kindern (Taschengeldfreibetrag)					
Streichung des Pauschalabzugs in Höhe von 6 %					

13. Welche Elemente der Wohngeldreform 2016 würden Sie gerne rückgängig machen?

Bitte geben Sie Prioritäten an:

	Unbedingt rückgängig	Rückgängig	Neutral	Nicht rückgängig	Auf keinen Fall rückgängig
Höherer Wohngeldanspruch					
Neue Höchstbeträge					
Veränderte Mietstufen					
Veränderter Freibetrag für Alleinerziehende					
Veränderter Taschengeldfreibetrag					
Streichung des Pauschalabzugs in Höhe von 6 %					

Bitte erläutern Sie Ihre Auswahl:

14. Gibt es Änderungen, die Sie künftig für erforderlich halten?

Bitte nennen/erläutern:

(z. B. Dynamisierung des Wohngeldes, weitere Mietstufen, veränderter Einkommensbegriff, etc...)