



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes



IMPRESSUM

Herausgeber

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

Ansprechpartner

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Nina Oettgen
nina.oettgen@bbr.bund.de

Bearbeitung

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
Prof. Dr. Michael Voigtländer (Leitung)
Tim Clamor
Dr. Ralph Henger
unter Mitarbeit von Dr. Judith Niehues

Stand

August 2013

Gestaltung

IW Medien GmbH, Köln – Berlin

Bildnachweis

Titelbild: Eva Korinke, BBSR

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die von den Bearbeitern vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.



Liebe Leserinnen und Leser,

bezahlbares Wohnen rückt in der jüngeren Vergangenheit zunehmend in den Mittelpunkt fachpolitischer Debatten und erfährt auch in der breiten Bevölkerung eine hohe Aufmerksamkeit. Insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten wird das Wohnen immer teurer. Daher wird die Bedeutung der Instrumente der sozialen Sicherung des Wohnens weiter zunehmen. Ein wichtiges Instrument ist dabei das Wohngeld. Gemeinsam getragen von Bund und Ländern erhalten einkommensschwache Haushalte durch das Wohngeld Unterstützung bei der Finanzierung ihrer Wohnkosten. Um die Leistungen des Wohngeldes an die Bestandsmieten- und Einkommensentwicklung anzupassen, hat die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag eine Leistungserhöhung des Wohngelds vorgesehen, die am 1. Januar 2016 in Kraft treten soll.

Mit der Wohngeldreform 2009 wurden die Leistungen des Wohngeldes zuletzt an die Mieten- und Einkommensentwicklung angepasst. Die vorliegende Studie untersucht die Zielgenauigkeit und Effizienz des Wohngeldes und die Wirkungen der Wohngeldreform 2009. Einen Schwerpunkt bilden dabei die Wechselwirkungen zwischen dem Wohngeld- und dem Grundsicherungssystem.

Die Prognosen (Kapitel 7) und die Mikrosimulationsrechnungen der Handlungsempfehlungen (Kapitel 8) basieren auf Berechnungen der vorangegangenen Jahre und können dementsprechend nicht eins zu eins auf die aktuellen Überlegungen zur anstehenden Wohngeldreform übertragen werden. Hierfür geben sie dennoch wertvolle Hinweise und zeigen auf, wie wichtig die Anpassung der Wohngeldleistungen ist. Viele Ergebnisse aus der Studie sind in die Vorarbeiten der Bundesregierung für die Wohngeldreform 2016 eingeflossen.

Ich freue mich, dass mit der Veröffentlichung der Studie weitere Erkenntnisse zur Wirkungsweise dieses wichtigen wohnungs- und sozialpolitischen Instruments gewonnen wurden und wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

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

Direktor und Professor Harald Herrmann

Inhalt

Kurzfassung	9
Summary	11
1. Einleitung	13
2. Ein kurzer Überblick über das Wohngeldsystem	14
3. Die Wohngeldreform 2009	16
3.1. Die Komponenten der Reform	16
3.1.1. Zusammenfassung der Baualtersklassen	16
3.1.2. Anhebung der Miethöchstbeträge	18
3.1.3. Erhöhung der Tabellenwerte	20
3.1.4. Einführung der Heizkostenpauschale	21
3.1.5. Einmaliger Wohngeldbetrag	24
3.1.6. Neufestlegung der Mietenstufen	25
3.2. Wirkungen der Reform auf Empfängerzahlen und Leistungen	25
3.2.1. Wirkungen auf die Wohnkostenbelastung	25
3.2.2. Wirkungen auf Empfänger und Reformkosten	26
3.3. Zusammenfassung und Fazit	34
4. Bestandsaufnahme des Wohngeldes 2005 bis 2011	37
4.1. Empfängerzahlen und Ausgaben	37
4.2. Struktur der Wohngeldempfänger	38
4.3. Rentner im Wohngeldsystem	40
4.4. Wohngeld für Heimbewohner	42
4.5. Wohngeldansprüche	43
4.6. Zuschussquoten und Mietbelastung	44
4.7. Der Lastenzuschuss	45
4.7.1. Allgemeine Vorbemerkungen	45
4.7.2. Anzahl, Entwicklung und Anteil der Lastenzuschussempfänger 2005 bis 2011	45
4.7.3. Leistungen, Belastungen und Entlastungen durch das Wohngeld	46
4.7.4. Haushaltsstruktur und soziale Stellung	47
4.8. Mischhaushalte im Wohngeldsystem	51
5. Wohngeld an der Nahtstelle zur Grundsicherung	52
5.1. Die Zielkongruenz des Wohngeldes und der Kosten der Unterkunft und Heizung	52
5.2. Prüfschritte der Bewilligung	53
5.3. Die Nahtstellen zwischen Wohngeld und Grundsicherung	54
5.3.1. Nahtstellen für verschiedene Haushaltstypen	55
5.3.2. Nahtstellen für Rentnerhaushalte	60
5.3.3. Gründe für Abweichungen von der Budgetverlaufskurven-Analyse	62
5.4. Mischhaushalte und Kinderwohngeldhaushalte	66
5.4.1. Mischhaushalte	66
5.4.2. Kinderwohngeldhaushalte	68
5.4.3. Zusammenfassung	71
5.5. Haushalte im Wechsel der Systeme	72
5.5.1. Bezugsdauern im Wohngeldsystem	73
5.5.2. Zugänge und Abgänge im Wohngeldsystem zwischen 2005 und 2010	74

5.6.	Effizienz und Anreizwirkungen	74
5.6.1.	Theoretische Vorbemerkungen	74
5.6.2.	Anreizwirkungen hinsichtlich Wohn- und Energiekonsum	77
5.6.3.	Wirkungen der beiden Systeme auf den Wohnungsmarkt	80
5.6.4.	Effekte der unterschiedlichen Systeme auf die Arbeitsanreize	82
5.7.	Zwischenfazit	84
6.	Räumliche Analyse des Wohngeldes	86
6.1.	Die Analyse des Mietenstufensystems	86
6.1.1.	Datengrundlage und Berechnung	88
6.1.2.	Zuordnung der Mietenstufen	89
6.2.	Beurteilung der Mietenstufensystematik	90
6.2.1.	Herauf- und Herabstufungen nach der Wohngeldreform 2009	90
6.2.2.	Ursachen und Folgen von Mietenstufenveränderungen	91
6.2.3.	Notwendigkeit einer regelmäßigen Anpassung der Mietenstufen	95
6.2.4.	Zwischenfazit	98
6.3.	Wechselwirkungen mit den Wohnungsmärkten	99
6.3.1.	Datengrundlage	99
6.3.2.	Wohngeldmieten und Marktmieten	100
6.3.3.	Wohngeldmieten und KdU-Mieten	101
6.3.4.	Untersuchungen zu Angebots- und Nachfrageeffekten	103
6.4.	Räumliches Raster	103
6.4.1.	Zusammenfassung kleiner Kommunen	103
6.4.2.	Differenzierte Mietenstufen für Großstädte	107
6.5.	Zwischenfazit	107
6.6.	Regionale Strukturen des Wohngeldes	108
6.6.1.	Empfängerquote	108
6.6.2.	Überschreiterquote	109
6.6.3.	Wohngeldansprüche	112
6.6.4.	Zuschussquote	113
6.6.5.	Mietbelastung	114
6.6.6.	Zwischenfazit	115
6.7.	Zusammenfassung und Fazit	116
7.	Prognose der weiteren Entwicklung	118
7.1.	Darstellung der Szenarien	118
7.2.	Ergebnisse für die drei Szenarien	119
8.	Handlungsempfehlungen	122
8.1.	Stärkung des Wohngeldes als vorrangige Leistung	124
8.1.1.	Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrages	125
8.1.2.	Anpassung des Tarifverlaufs	127
8.1.3.	Wiedereinführung der Heizkostenpauschale	129
8.1.4.	Gesamtwirkung der vorgeschlagenen Reformoptionen	131
8.2.	Regelmäßige Indexierung der Wohngeldansprüche	132
8.3.	Erweiterung der Datengrundlage zur Berechnung der Mietenniveaus	133
8.4.	Weitere mögliche Reformoptionen	134
9.	Ausblick	135

Abbildungsverzeichnis

Abbildung	1	Wohngeldanspruch eines Einpersonenhaushalts 2008 und mit Berücksichtigung der Zusammenfassung der Baualtersklassen (2009a) und der Anhebung der Miethöchstbeträge (2009b)	20
Abbildung	2	Monatlicher Wohngeldanspruch eines Einpersonenhaushalts 2008 und unter alleiniger Berücksichtigung der achtprozentigen Erhöhung der Tabellenwerte 2009	21
Abbildung	3	Preisentwicklung von Erdgas, Heizöl und Fernwärme von 2002 bis März 2013 in Cent/kWh inkl. aller Steuern und Abgaben	21
Abbildung	4	Nichtinanspruchnahme wohngeldberechtigter Haushalte	34
Abbildung	5	Veränderung der Inanspruchnahmequote durch die Wohngeldreform	35
Abbildung	6	Die wichtigsten Gründe für einen Wohngelderstantrag	40
Abbildung	7	Entwicklung des durchschnittlichen Wohngeldanspruchs	43
Abbildung	8	Anteil Lastenzuschussempfänger an Wohngeldhaushalten (reine Wohngeldhaushalte) 2010	45
Abbildung	9	Soziale Stellung von Miet- und Lastenzuschussempfängern 2010	47
Abbildung	10	Beschäftigungsarten erwerbstätiger ALG-II-Empfänger	55
Abbildung	11	Budgetverlaufskurven für Single-Haushalt (Typ 1)	57
Abbildung	12	Budgetverlaufskurven für Alleinerziehende mit einem Kind (Typ 2)	58
Abbildung	13	Budgetverlaufskurven für verheiratete Paare ohne Kinder (Typ 3)	59
Abbildung	14	Budgetverlaufskurven für verheiratete Paare mit 2 Kindern (Typ 4)	59
Abbildung	15	Budgetverlaufskurven für Einpersonen-Rentnerhaushalt (Typ 5a)	61
Abbildung	16	Budgetverlaufskurven für Zweipersonen-Rentnerhaushalt (Typ 5b)	62
Abbildung	17	Wohngeldrechtliches Einkommen der Rentner und Pensionäre im Wohngeldsystem	63
Abbildung	18	Einpersonenhaushalte im Wohngeldsystem ohne Rentner	64
Abbildung	19	Anteil der Wohngeldempfänger, die einen höheren Leistungsanspruch nach SGB II oder XII hätten	65
Abbildung	20	Anteil der Kinderwohngeldhaushalte an den Mischhaushalten	70
Abbildung	21	Kinderwohngeldhaushalte nach Kreisen 2010	71
Abbildung	22	Leistungsbezug unmittelbar vor der Wohngeldbewilligung	74
Abbildung	23	Mietpreisentwicklung und Entwicklung der verfügbaren Einkommen in Deutschland (Index: 2005=100)	81
Abbildung	24	Transferentzugsrate im Wohngeldsystem	82
Abbildung	25	Monatlicher Wohngeldanspruch eines Einpersonenhaushalts	86
Abbildung	26	Mietenstufen ab 01.01.2009	89
Abbildung	27	Herab- und Heraufstufungen	91
Abbildung	28	Bevölkerungsentwicklung nach Siedlungsstrukturtypen 1995-2009	93
Abbildung	29	Veränderung der Anzahl Wohngeldempfänger 2008/2009	109
Abbildung	30	Anteil der reinen Wohngeldhaushalte an allen Privathaushalten 2011	109
Abbildung	31	Überschreiterquoten in Deutschland nach Landkreisen 2008	111
Abbildung	32	Überschreiterquoten in Deutschland nach Landkreisen 2009	112
Abbildung	33	Zuschussquote der reinen Wohngeldhaushalte nach Landkreisen 2010	114
Abbildung	34	Entwicklung der ALG I-Empfänger nach den drei Szenarien	135
Abbildung	35	Entwicklung der Wohngeldempfängerhaushalte nach dem Basis-Szenario	135
Abbildung	36	Auswirkungen verschiedener Anpassungen am Tarifverlauf in Abhängigkeit von Einkommen für Alleinstehende (Typ 1)	128

Tabellenverzeichnis

Tabelle	1	Miethöchstbeträge für einen Ein- und einen Vierpersonenhaushalt	17
Tabelle	2	Reine Wohngeldhaushalte (Mietzuschussempfänger) mit Überschreitungen der Miethöchstbeträge nach Haushaltsgröße und Baualtersklasse	18
Tabelle	3	Höchstbeträge für Miete und Belastung	19
Tabelle	4	Schätzung der Ausgaben für die Heizkostenpauschale im Jahr 2009	23
Tabelle	5	Heizkostenpauschale pro Quadratmeter angenommener Wohnfläche und Gegenüberstellung Normwohnfläche und tatsächliche Wohnfläche	23
Tabelle	6	Aufteilung des einmaligen Wohngeldbetrags auf verschiedene Haushaltsgrößen	25
Tabelle	7	Mietbelastung 2008 und 2009	26
Tabelle	8	Ergebnisse der Mikrosimulation	27
Tabelle	9	Ergebnisse der Mikrosimulation für einzelne Reformkomponenten	28
Tabelle	10	Effekte einzelner Reformkomponenten nach Beziehergruppen	29
Tabelle	11	Wechslerhaushalte nach sozialer Stellung, Haushaltsgröße, Kinderanzahl und monatlichem Gesamteinkommen auf Basis der EVS	30
Tabelle	12	Haushaltsgröße und Kinderanzahl der Wechsler auf Basis der EVS	30
Tabelle	13	Wechslerhaushalte nach Einkommen, Haushaltsgröße und Kinderzahl auf Basis der EVS	31
Tabelle	14	Hereinwachser nach sozialer Stellung, Haushaltsgröße, Kinderzahl und monatlichem Gesamteinkommen auf Basis der EVS	32
Tabelle	15	Hereinwachser nach Haushaltsgröße und Kinderzahl auf Basis der EVS	32
Tabelle	16	Einkommensverteilung (monatliches Gesamteinkommen) der Hereinwachser auf Basis der EVS	33
Tabelle	17	Vergleich von IWU-Prognose und ex-post-Mikrosimulationen	36
Tabelle	18	Entwicklung der Empfängerhaushalte von Wohngeld am Jahresende	37
Tabelle	19	Wohngeldausgaben 2005 bis 2011	37
Tabelle	20	Haushaltsgröße der reinen Wohngeldhaushalte 2005 bis 2011	38
Tabelle	21	Haushaltsgrößen nach Mikrozensus	38
Tabelle	22	Anzahl der Wohngeldhaushalte nach Erwerbsstatus und Haushaltsgröße	39
Tabelle	23	Vergleich Wohnfläche Wohngeldhaushalte (Miet- und Lastenzuschuss) nach Haushaltsgröße	39
Tabelle	24	Anteil von Rentner- und Pensionärshaushalten an allen Wohngeldhaushalten 2011 nach Miet- und Lastenzuschuss und Haushaltsgröße (reine Wohngeldhaushalte)	41
Tabelle	25	Durchschnittliche Einkommen, Mieten und Wohngeldansprüche der Rentner und Pensionäre	41
Tabelle	26	Vergleich der Rentnerhaushalte nach Mikrozensus ¹ und Wohngeldstatistik ²	41
Tabelle	27	Wohngeldhaushalte mit Heimbewohnern 2005 bis 2010	42
Tabelle	28	Vergleich der Durchschnittseinkommen Einpersonenhaushalt Rentner (Hauptmieter) mit den Einpersonenhaushalten Heimbewohner	42
Tabelle	29	Durchschnittlicher monatlicher Wohngeldanspruch 2005 bis 2011	43
Tabelle	30	Zuschussquoten der reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (nur Hauptmieter) nach Haushaltsgröße 2005 bis 2010	43
Tabelle	31	Mietbelastung vor und nach Wohngeld nach Haushaltsgröße (reine Wohngeldhaushalte) 2007 bis 2010	44
Tabelle	32	Anteil der Lastenzuschussempfänger an Wohngeldempfängern 2005 bis 2011	46
Tabelle	33	Durchschnittlicher Wohngeldbetrag, Belastung und Wohnfläche für Lastenzuschussempfänger 2005-2011	46
Tabelle	34	Durchschnittliche tatsächliche Belastung nach sozialer Stellung der Lastenzuschussempfänger 2005 bis 2010	46
Tabelle	35	Haushaltsgröße der Lastenzuschussempfänger 2010	47
Tabelle	36	Lastenzuschussempfänger mit Überschreitungen der Höchstbeträge 2005-2010	48
Tabelle	37	Kinderanzahl der Lastenzuschussempfänger 2010	48

Tabelle	38	Genauigkeit wohngeldrechtlicher Abzugsbeträge	50
Tabelle	39	Entwicklung der Empfängerhaushalte von Wohngeld am Jahresende	51
Tabelle	40	Übersicht der Sozialleistungsempfänger	54
Tabelle	41	Betrachtete Beispielhaushalte	56
Tabelle	42	Parameter und Berechtigungsgrenzen der Haushaltstypen	60
Tabelle	43	Haushaltsgröße der wohngeldberechtigten Teilhaushalte in Mischhaushalten 2008 bis 2011	67
Tabelle	44	Mischhaushalte nach wohngeldberechtigten und vom Wohngeld ausgeschlossenen Haushaltsmitgliedern 2010	67
Tabelle	45	Tätigkeit des Antragstellers bei Mischhaushalten 2009	67
Tabelle	46	Fallbeispiel für eine alleinerziehende Mutter mit zwei minderjährigen Kindern (Rechtsstand Juni 2010)	69
Tabelle	47	Entwicklung der Kinderwohngeldhaushalte zwischen 2005 und 2011	69
Tabelle	48	Häufige Kinderwohngeldkombinationen unter den Mischhaushalten 2005 bis 2011	70
Tabelle	49	Haushaltsgröße und durchschnittliche Bezugsdauern 2004-2009	72
Tabelle	50	Soziale Stellung und durchschnittliche Bezugsdauern 2004-2009	73
Tabelle	51	Regressionsergebnisse mit der Wohnfläche als abhängiger Variable	77
Tabelle	52	Regressionsergebnisse mit der Nettokaltmiete pro Monat als abhängiger Variable	78
Tabelle	53	Regressionsergebnisse mit den Heizkosten pro Monat als abhängiger Variable	79
Tabelle	54	Effekte einer Arbeitsaufnahme im Wohngeldsystem	83
Tabelle	55	Höchstbeträge nach Mietenstufen für einen Vierpersonenhaushalt	87
Tabelle	56	Mieten der Hauptmieterhaushalte mit Mietzuschuss und Anteile der Baualtersklassen 2002 und 2008	88
Tabelle	57	Herauf- und Herabstufungen (Kommunen >10.000 Einwohner)	90
Tabelle	58	Herauf- und Herabstufungen der Kreise (Kommunen <10.000 Einwohner)	91
Tabelle	59	Verteilung der Mietenstufen zwischen 1999 und 2010	92
Tabelle	60	Wohngeldhaushalte nach Mietenstufen 2010	93
Tabelle	61	Entwicklung der Schwellenwerte zur Mietenstufeneinteilung	94
Tabelle	62	Entwicklung der Mieten zwischen 1999 und 2010	95
Tabelle	63	Veränderung der Mietenstufen-Einteilung bis 2010 (Basisjahr: 1999 und 2006*)	96
Tabelle	64	Kommunale „Härtefälle“: Kommunen, die um zwei Stufen herabgestuft wurden	97
Tabelle	65	Repräsentativität verschiedener Datengrundlagen	99
Tabelle	66	Durchschnittsmieten in den Städten des IVD-Mietspiegels (nettokalt) und Abweichung zu den Wohngeldmieten (nettokalt)	100
Tabelle	67	Vergleich Wohngeldmieten mit IVD-Mieten der Top-20 Städte 2009	101
Tabelle	68	Vergleich der Mieten von Wohngeld- und KdU-Empfängern	102
Tabelle	69	Charakteristika der Gemeindegrößenklassen	104
Tabelle	70	Eigenschaften der drei Fallstudien-Kreise	105
Tabelle	71	Auswirkungen der verschiedenen Größenklassenregelungen	106
Tabelle	72	Empfängerquoten auf Personenebene für 2008 und 2009	110
Tabelle	73	Entwicklung der Überschreiterquoten ¹ von 2005 bis 2011	110
Tabelle	74	Einflüsse des Wohngeldanspruchs	113
Tabelle	75	Entlastungswirkungen des Wohngeldes nach Mietenstufen 2008 bis 2010*	115
Tabelle	76	Annahmen der Fortschreibung (jährliche Veränderung)	118
Tabelle	77	Zahl der Wohngeldhaushalte nach den Alternativ-Szenarien	120
Tabelle	78	Kosten des Wohngeldes in Mio. Euro nach den verschiedenen Szenarien	121
Tabelle	79	Auswirkungen von Mietpreisänderungen und ALG-II-Anpassungen auf das Wohngeldsystem	121
Tabelle	80	Wirkung der Einführung des Erwerbstätigenfreibetrags	125

Tabelle 81	Entwicklung der Verbraucherpreise und Mietpreisindex	127
Tabelle 82	Wirkung einer Anpassung der Wohngeldformel (Realwertsicherung und Leistungsverbesserung)	129
Tabelle 83	Wirkung einer Wiedereinführung der Heizkostenpauschale	130
Tabelle 84	Wirkungen der vorgeschlagenen Reformoptionen	131

Kurzfassung

Das Wohngeld ist ein wichtiger Bestandteil der deutschen Wohnungs- und Sozialpolitik und unterstützt einkommensschwächere Haushalte bei der Finanzierung ihrer angemessenen und familiengerechten Wohnkosten. Die Gewährung des Wohngeldes ist abhängig von der Zahl der zum Haushalt gehörenden Familienmitglieder, der Höhe des Einkommens, der Miete oder Belastung sowie dem Mietenniveau einer Kommune. Somit stellt das Wohngeld auf die Gegebenheiten des Wohnungsmarktes ab. Heute beziehen knapp eine Million Haushalte einen Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zu den Aufwendungen für ihr Wohneigentum (Lastenzuschuss), womit diese ihre Wohnkostenbelastungen oftmals deutlich senken können. Die Wohngeldausgaben – die sich der Bund mit den Ländern paritätisch teilt – belaufen sich auf jährlich ungefähr 1,5 Milliarden Euro.

Als originär wohnungsmarktpolitisches Instrument grenzt sich das Wohngeld von der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II und XII dadurch ab, dass es nicht darauf abzielt, das Existenzminimum sicherzustellen, sondern die Mietzahlungsfähigkeit zu gewährleisten (bzw. die Belastung eines selbst genutzten Eigentums zu tragen). Es setzt voraus, dass der für die Deckung des allgemeinen Lebensunterhaltes erforderliche Regelbedarf bereits durch eigene Einkünfte erreicht wird. Liegen ausreichende eigene Einkünfte nicht vor, dann muss das Existenzminimum durch die Grundsicherung gewährleistet werden, die dann auch die „Kosten der Unterkunft und Heizung“ (KdU) beinhaltet. Wohngeld wendet sich damit insbesondere an Bezieher kleiner Erwerbseinkommen, Altersrenten oder von Arbeitslosengeld (ALG I).

Innerhalb des Wohngeldsystems haben sich der Empfängerkreis und die Ausgaben in den letzten Jahren durch mehrere Reformen erheblich verändert. Die deutlichsten Änderungen resultierten aus der Reform des Grundsicherungssystems im Jahr 2005 (Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – „Hartz IV“), welches unter anderem zur Folge hatte, dass Grundsicherungsempfänger nach SGB II und SGB XII keinen Anspruch auf Wohngeld mehr haben.

Mit der Wohngeldnovelle im Jahr 2009 wurde das Wohngeldsystem wieder deutlich aufge-

wertet, um neben der Stärkung des Wohngeldes die Leistung an die Preis- und Einkommensentwicklung anzupassen und dadurch eine Entlastung bei den Wohnkosten der Haushalte zu erreichen. Die Reform bestand aus mehreren Bausteinen, wie der Zusammenfassung der Baualtersklassen, der Anhebung der Höchstbeträge um 10 Prozent, der Erhöhung der Tabellenwerte um 8 Prozent und der Einführung der Heizkostenpauschale. Gleichzeitig erfolgte eine Neuordnung der Kommunen und Kreise in die sechs regional differenzierten Mietenstufen.

Das vorliegende Gutachten hat das Wohngeld auf Zielgenauigkeit und Effizienz untersucht. Dabei wurde ein besonderes Augenmerk auf die Auswirkungen der Wohngeldreform 2009 sowie die Analyse der Nahtstellen zwischen dem Grundsicherungssystem und dem Wohngeldsystem gelegt. Weitere wichtige Untersuchungsschritte konzentrierten sich auf die räumliche Analyse und die Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen und Reformvorschläge.

Infolge der Wohngeldreform 2009 stiegen die Anzahl der Empfängerhaushalte (+57 Prozent, 364.000) und die Ausgaben (+116 Prozent, 841 Millionen Euro) stark an. Die durchschnittliche Leistungshöhe stieg gleichzeitig um 37 Euro auf 125 Euro pro Haushalt. Die Simulationsrechnungen im Rahmen dieses Forschungsprojekts zeigen, dass von den gesamten Mehrausgaben 590 Millionen Euro auf die Gesetzesänderungen zurückzuführen sind. Davon entfielen wiederum 35 Prozent auf die Einführung der Heizkostenpauschale. Der zweitwichtigste Reformbaustein war die Zusammenlegung der Baualtersklassen (27 Prozent Reformanteil), gefolgt von der Anhebung der Miethöchstbeträge (18 Prozent Reformanteil) und der Erhöhung der Tabellenwerte (16 Prozent Reformanteil). Durch die Erhöhung der Leistungen vergrößerte sich der potenzielle Empfängerkreis des Wohngeldes sowohl in Richtung höherer Einkommensgruppen (sog. Hereinwachser) als auch in Richtung niedrigerer Einkommensgruppen, die vor der Wohngeldreform eine Berechtigung für den Bezug von Grundsicherungsleistungen hatten (sog. Wechsler).

Die Einkommensabhängigkeit im Wohngeldsystem ist so gestaltet, dass ein Euro zusätz-

liches Einkommen das Wohngeld – je nach Haushaltsgröße und Miete – im Durchschnitt um 25-30 Cent reduziert. Dem Haushalt verbleiben also 70-75 Cent von jedem zusätzlichen Euro des eigenen Einkommens. Daher bewirkt es deutlich positive Arbeitsanreize im Vergleich zum Grundsicherungssystem. Bei der Anmietung einer preiswerteren Wohnung reduziert sich der Wohngeldanspruch je eingespartem Euro Miete – je nach Haushaltsgröße und Miete – im Durchschnitt nur um etwa 30-35 Cent. Ein höheres Einkommen und geringere Wohnkosten (bruttokalt) führen bei Wohngeldbezug immer zu einem höheren verbleibenden Nettoeinkommen der Empfängerhaushalte – im Unterschied zur Grundsicherung.

In Bezug auf die wohnungspolitische Zielsetzung ist das Wohngeld im Vergleich zu den KdU-Leistungen treffsicher und konsistent. So hat die Analyse gezeigt, dass das Wohngeld so ausgestaltet ist, dass es nicht nur einen angemessenen Wohnkonsum bewirkt, sondern auch einen wirtschaftlichen Umgang mit den Energiekosten. Im Gegensatz zu dem KdU-System, bei dem die Höhe der Mietobergrenzen Einfluss auf die Mietpreisgestaltung der Wohnungswirtschaft und damit auf die Preisentwicklung des einfachen Wohnungsmarktsegmentes haben kann, vermeidet das Wohngeld vergleichbare Folgewirkungen auf den Wohnungsmarkt. Weiterhin ist die räumliche Differenzierung der Wohngeldleistungen über sechs Mietstufen mit sog. Höchstbeträgen für die berücksichtigungsfähige Miete oder Belastung für alle Beteiligten klar und nachvollziehbar geregelt, was den regionalen Unterschieden der Mieten und Preise in adäquater Weise Rechnung trägt und die Streitanfälligkeit des Systems gering hält. Dieser Bericht zeigt allerdings auch, dass eine Übergangsproblematik zwischen der Grundsicherung und dem Wohngeld besteht.

Leben vom Wohngeld ausgeschlossene Transferleistungsempfänger gemeinsam mit Personen in einem Haushalt, die keine Transferleistungen nach SGB II oder XII beziehen, können diese übrigen Haushaltsmitglieder Wohngeld erhalten. Diese Haushalte werden als wohngeldrechtliche Mischhaushalte bezeichnet. Die Zahl der Mischhaushalte lag in den ersten Jahren nach der Hartz-IV-Reform (2005 bis 2007) zunächst auf konstantem Niveau zwischen rund 25.000 und 30.000 (das entspricht ei-

nem Anteil an allen Wohngeldhaushalten von rund 4 Prozent), ehe sie bis zum Jahr 2010 deutlich auf insgesamt 204.000 Haushalte (19 Prozent) anstieg. Verantwortlich dafür waren insbesondere die so genannten Kinderwohngeldhaushalte. Seit dem Wegfall der Beantragungspflicht für das Kinderwohngeld im April 2011 ist die Anzahl der Mischhaushalte wieder stark rückläufig und es wurde ein wichtiger Schritt zur Verringerung des Verwaltungs- und Organisationsaufwands für Ämter und Haushalte getan.

Das Verhältnis der vorrangigen Leistung Wohngeld zur nachrangigen Grundsicherung wird dennoch auch in Zukunft ein wichtiger Gegenstand der Sozialpolitik bleiben. Das Wohngeldsystem sollte verbessert werden, indem zum einen die Grenzen zu den SGB II- und XII-Leistungen klarer gezogen werden und zum anderen der Kreis der Wohngeldempfänger ausgeweitet wird. Die nächste Wohngeldreform sollte das Wohngeld als vorrangige Leistung stärken, indem die Leistungen des Wohngeldes angehoben werden. Hierzu gehören neben einer Anpassung des Tarifverlaufs der Wohngeldformel und der Anhebung der Höchstbeträge auch die Wiedereinführung der zum 1. Januar 2011 abgeschafften Heizkostenpauschale, um der Entwicklung der erneut stark gestiegenen Kosten für die Heizenergie Rechnung zu tragen.

Summary

Housing benefit (*Wohngeld*) is an important element of German housing and social policy, helping lower-income households and families to afford suitable accommodation. The granting of housing benefit is dependent on the number of family members in the household, the level of income, the actual rent or cost of home-ownership, and the level of rents in the local area. Housing benefit thus takes account of conditions on the housing market. Today just under a million households receive a grant towards their rent (*Mietzuschuss*) or the costs of owning their own home (*Lastenzuschuss*), in many cases lowering their expenditure on housing considerably. The costs of housing benefit, which are shared equally between the federal and state governments, amount to approximately 1.5 billion euros per annum.

Originally intended as an instrument of housing market policy, housing benefit differs from the subsistence welfare provided for in Germany's Social Civil Code (*Sozialgesetzbuch SGB II and XII*) in that it is intended to guarantee not a subsistence income but the ability to pay rent (or bear the costs of home-ownership). It presupposes that the recipient's income is already at the level considered necessary to cover the general cost of living. If this is not the case, a minimum income must be guaranteed by subsistence welfare, which includes a component covering „costs of accommodation and heating“ (*Kosten der Unterkunft und Heizung – KdU*). Housing benefit is therefore particularly designed to cater for the low-paid and recipients of old-age pensions and unemployment benefit (*Arbeitslosengeld ALG I*).

In recent years a number of reforms within the system have changed the clientele and costs of housing benefit considerably. The most salient changes came in the wake of reforms made to the subsistence welfare system in 2005 (Fourth Law on Modern Services in the Labour Market – „Hartz IV“) which among other things excluded recipients of subsistence welfare payments from housing benefit.

The 2009 act reforming housing benefit significantly enhanced the importance of the housing benefit system, not only increasing the benefit itself but also indexing it to prices

and incomes, thus lowering the financial burden of housing for families. The reform contained several different elements, such as abandoning the categories for the age of buildings, raising the benefit ceiling by 10 per cent, increasing tabular values by 8 per cent and introducing a flat-rate heating allowance. At the same time, there was a reassignment of counties and municipalities to the six regional reference rent bands.

The present analysis examines the targeting precision and efficiency of housing benefit. Special attention has been paid to the consequences of the 2009 housing benefit reform and the interface between the subsistence welfare and housing benefit systems. Further important steps in our investigation concentrated on spatial analysis and developing concrete policy recommendations and proposals for reform.

The housing benefit reform of 2009 significantly increased the number of recipient households (+57 Prozent, 364,000) and total expenditures (+116 Prozent, 841 million euros). At the same time, the average level of the benefit increased by 37 euros to 125 euros per household. The simulation calculations performed as part of this research project show that 590 million euros of the total increase in expenditure can be explained by the amendments to the law. Of this amount, 35 per cent can in turn be ascribed to the introduction of the flat-rate heating allowance. The second most important element of the reform was the merging of the categories for the age of buildings (27 per cent of the effects of the reform), followed by the increase in the eligible rent ceiling (18 per cent) and the rise in the tabular values (16 per cent). The rise in benefits enlarged the group of potential recipients to include both higher income groups (so-called *Hereinwachser* – those growing into the benefit) and lower income groups who before the reform had been entitled to subsistence welfare benefits (so-called *Wechsler* – those transferring from another benefit).

Means testing in the housing benefit system is so designed that an additional euro of income reduces housing benefit by an average of 25-30 cents, depending on the size of the household and level of rent. This means that the household retains 70-75 cents of

every additional euro of income. The benefit therefore creates considerably more attractive employment incentives than the subsistence welfare system. Renting a cheaper flat reduces housing benefit by an average of only about 30-35 cents per euro of rent saved, depending on household size and level of the rent. In contrast to the recipients of subsistence welfare, a higher gross income and lower housing costs (excluding heating costs) always leave housing benefit claimants with a higher net income.

In terms of housing policy objectives, housing benefit is more accurately targeted and consistent than the *KdU* element of the subsistence welfare system. For example, our analysis shows that housing benefit encourages not only appropriate use of housing but also to an economical attitude to energy costs. Unlike the *KdU* system, in which the maximum eligible rent can influence pricing in the residential real estate sector and thus pricing trends in the market segment for basic housing, housing benefit avoids comparable knock-on effects on the housing market. Furthermore, the geographical differentiation of housing benefits, with six reference bands for the maximum eligible rent or costs of home-ownership, is clear and comprehensible for all involved. Taking due account of actual regional differences in rents and prices, it makes the system less susceptible to disputes and litigation. This report also shows, however, that issues around the transition between subsistence welfare and housing benefit persist.

If claimants of subsistence welfare, which excludes them from housing benefit, share a household with persons not receiving subsistence welfare, the latter are entitled to housing benefit. Such households are known as “mixed households” (*Mischhaushalte*) for the purposes of housing benefit. From 2005 to 2007, the years immediately following the Hartz IV reform, the number of mixed households remained constant at about 25,000 to 30,000 (some 4 per cent of all households receiving housing benefit), but then soared to a total of 204,000 households (19 per cent) by the year 2010. The increase was largely due to the availability of a separately calculated housing benefit for children. Since April 2011, when it stopped being necessary to apply for this child housing benefit – an important step towards reducing the administrative and organisational costs of both issuing authorities and ben-

eficiary households – the number of mixed households has been rapidly declining.

Nevertheless, the relationship between housing benefit, as a primary subsidy, and the secondary subsistence welfare will remain an important issue of social policy. The housing benefit system should be improved, on the one hand, by distinguishing it more clearly from subsistence benefits and, on the other, by expanding its target group. The next housing benefit reform should reinforce its status as a primary benefit by raising the level of payments. In addition to adjusting the steps of the housing benefit formula and increasing the ceilings, it should also respond to the rise in the cost of heating fuels by reintroducing the flat-rate heating allowance abolished on 1st January 2011.

1. Einleitung

Das Wohngeld ist ein wichtiger Bestandteil der deutschen Wohnungs- und Sozialpolitik. Bereits seit den 1960er Jahren erhalten Haushalte mit niedrigen Einkommen eine Unterstützung zur Bezahlung ihrer Wohnkosten, insbesondere Familien mit Kindern und Rentner. Heute beziehen etwa eine Million Haushalte einen Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zu den Aufwendungen für ihr Wohneigentum (Lastenzuschuss), womit diese ihre Wohnkostenbelastungen oftmals deutlich senken können.

Das Wohngeld gehört jedoch auch zu den Sozialleistungen, die wenig beachtet werden. Während über das Grundsicherungssystem, das hier Leistungen nach dem SGB II und XII umfasst, oder auch das Elterngeld häufig in den Medien berichtet wird, steht das Wohngeld kaum im öffentlichen Fokus. Und auch in der Forschung gibt es allenfalls sporadische Untersuchungen. Ein Grund hierfür ist die Reform des Grundsicherungssystems im Jahr 2005, das u. a. dazu führte, dass Grundsicherungsempfänger nach SGB II und XII grundsätzlich keinen Anspruch auf Wohngeld mehr haben. Ihre Wohnkosten werden über die „Kosten der Unterkunft und Heizung“ (KdU) abgedeckt. Außerdem richtet sich das Wohngeld an Haushalte mit eigenem Einkommen, während der mediale Fokus eher auf denjenigen Haushalten liegt, die gar kein oder lediglich ein unter dem Existenzminimum liegendes Einkommen aufweisen.

Mit der 2009 in Kraft getretenen Wohngeldreform wurde das Wohngeldsystem aufgewertet, indem die Leistungen insgesamt erhöht wurden. Dies zeigt sich sowohl an den gestiegenen durchschnittlichen Wohngeldzahlungen als auch an der Zunahme der Empfängerhaushalte. Allerdings zeigt die Statistik auch, dass die klaren Grenzen zwischen den Sozialsystemen, wie sie mit der so genannten Hartz IV-Reform gedacht waren, zunehmend weiter zu verschwinden drohen. Dies zeigt sich insbesondere an der Zahl der wohngeldrechtlichen Mischhaushalte, bei denen sowohl vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder (z. B. SGB-II-Empfänger) als auch nicht vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder (zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder) in einem gemeinsamen Haushalt leben.

Ein wesentliches Ziel des Projektes „Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes“ bestand daher in der Analyse der Wohngeldreform 2009. Außerdem wurde ein besonderes Augenmerk auf die Nahtstellen zwischen dem Grundsicherungssystem und dem Wohngeldsystem gelegt. Weitere wichtige Untersuchungsschritte konzentrierten sich auf die räumliche Analyse. Des Weiteren wurde im Zuge des Projekts eine Befragung der Wohngeldbehörden durchgeführt. Sie diente zum einen einer tieferen, quantitativen Analyse der Wirkungen des Wohngeldsystems und verschiedener Reformpunkte, zum anderen der Gewinnung weiterer Erkenntnisse und Einblicke in das Wohngeldsystem.

Insgesamt gliedert sich dieser Endbericht in acht Kapitel. Nach dieser kurzen Einleitung wird zunächst das Wohngeldsystem in seinen Grundzügen vorgestellt. Hiernach erfolgt eine detaillierte Darstellung und Evaluation der umfassenden Wohngeldreform 2009 in Kapitel 3. Hier wird gezeigt, wie sich die Reform auf die Leistungshöhe und die Zusammensetzung der Empfänger ausgewirkt hat. In Kapitel 4 erfolgt eine Bestandsaufnahme des Wohngeldes in den Jahren 2005 bis 2011. Anschließend analysiert Kapitel 5 die Nahtstellen und Wechselwirkungen zwischen dem Wohngeldsystem und dem Grundsicherungssystem. So wird anhand von Beispielrechnungen gezeigt, welche Haushaltstypen welche Sozialleistungen beziehen und wie viele Wechsel es zwischen den Systemen gibt. Außerdem erfolgt ein Vergleich der Effizienz beider Systeme. In Kapitel 6 steht die räumliche Analyse im Vordergrund. Hier werden im Wesentlichen das räumliche Mietenstufensystem, das Verfahren zur Mietenstufenfestlegung sowie der Effekt von Mietenstufenanpassungen begutachtet. Kapitel 7 enthält dann eine Prognose der künftigen Entwicklung des Wohngeldes, die die Perspektiven bis zum Jahr 2014 aufzeigt. Das Gutachten endet schließlich mit Handlungsempfehlungen zur weiteren Ausgestaltung des Wohngeldes und mit einem kurzen Ausblick.

Ausgewählte Detailergebnisse der Befragung der Wohngeldbehörden finden sich in den einzelnen Kapiteln des Berichts. Eine ausführliche Gesamtdokumentation der Wohngeldbehördenbefragung ist als separater Download abrufbar.

2. Ein kurzer Überblick über das Wohngeldsystem

Das Wohngeld ist ein wichtiges Instrument der deutschen Wohnungs- und Sozialpolitik. Es hat die Aufgabe, einkommensschwachen Haushalten ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen zu ermöglichen sowie stabile Bewohnerstrukturen zu erhalten, um wohnungspolitisch unerwünschte Spaltungen des Wohnungsmarktes zu vermeiden (vgl. § 1 Abs. 1 Wohngeldgesetz (WoGG) in seiner heutigen Fassung vom 09.04.2013).

Grundsätzlich sind im Wohnungsmarkt zwei wesentliche sozialpolitische Probleme zu unterscheiden: das Zugangsproblem und das Problem der Zahlungsfähigkeit. Beide Probleme verstärken sich in Ballungsräumen mit einem hohen Mietenniveau und starker Wohnraumnachfrage. Die soziale Absicherung des Wohnens verfolgt grundsätzlich die Auflösung von Problemen der Zahlungsfähigkeit, der Verteilung und des Zugangs der einkommensschwachen Haushalte zu angemessenem Wohnraum. Damit soll allen Bevölkerungsschichten eine ausreichende Wohnungsversorgung ermöglicht werden.

Das Zugangsproblem entsteht, weil bestimmte Gruppen für Vermieter Risikomerkmale aufweisen, die es ihnen schwer machen, einen Mietvertrag zu erhalten. Diese Risikomerkmale können zum Beispiel in der Haushaltsstruktur oder aber dem sozialen Hintergrund begründet sein. Das Problem der Zahlungsfähigkeit der Haushalte ist hingegen vor allem ihrem geringen Einkommen geschuldet. Das Instrument des Wohngeldes setzt mit seinen subjektbezogenen Eigenschaften beim Problem der Zahlungsfähigkeit an. Es ist ein Einkommenstransfer, der das Haushaltseinkommen direkt erhöht und damit positiv auf die Wohnkaufkraft der Haushalte wirkt. Im Vergleich zu anderen Instrumenten der sozialen Absicherung des Wohnens gilt das Wohngeld als sehr effizient und zielsicher, da es kaum zu Marktverzerrungen in Form von Fehlbelegungen oder dem Aussetzen wichtiger Signal- und Lenkungenfunktionen der Marktmieten führt.

Bedingt durch die Reform der Grundsicherung (Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – „Hartz IV“) im Jahre 2005 nimmt das Wohngeld heute eine Sonderstellung in der Sozialpolitik ein. Schließlich können grundsätzlich nur die-

jenigen Haushalte Wohngeld beziehen, die keine Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen. Das Wohngeld bietet daher ein soziales Netz vor dem eigentlichen sozialen Netz. Diese Konstruktion aus zwei Transferleistungssystemen mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen ist nicht friktionslos. Die zunehmende Zahl der Mischhaushalte und der damit verbundene Koordinationsaufwand der Arbeitsagenturen und der Wohngeldbehörden verdeutlichen diese Problematik.

Das Wohngeld wird entweder in Form eines Mietzuschusses oder eines Lastenzuschusses gezahlt. Der Mietzuschuss wird an Mieter gezahlt, während der Lastenzuschuss für Belastungen aus Wohneigentum vorgesehen ist. Beide Leistungen werden auf Basis der Haushaltsgröße, des Einkommens und der zu berücksichtigenden Miete (Belastung) des Antragstellers berechnet. Zu diesen Belastungen zählen bei Mietern die Miete auf Grundlage der Bruttokaltmiete und bei Eigentümern vor allem der Kapitaldienst und die Kosten der Bewirtschaftung. Die Einkommensberechnung für den Wohngeldanspruch regelt Kapitel 4 des Wohngeldgesetzes. Es setzt sich aus dem jährlichen Bruttoeinkommen abzüglich pauschaler Beträge für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (§ 16 WoGG), bestimmter Freibeträge (§ 17 WoGG) sowie Abzugsbeträge für Unterhaltsleistungen (§ 18 WoGG) zusammen. Die Haushaltsgröße fließt in Form fest definierter Parameter in die Berechnung des Wohngeldanspruchs mit ein.

Mit den so errechneten Größen für das vorhandene Einkommen, die Miete und die Haushaltsgröße wird der Wohngeldanspruch seit 2009 mit folgender Formel berechnet:

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

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

Die Wohngeldformel leitet sich aus der Berechnung der Mietbelastung ab, die das Verhältnis von Miete abzüglich Wohngeld im Verhältnis zum Einkommen darstellt, und

wurde ursprünglich so konzipiert, dass die Mietbelastung eines Haushaltes in der Regel 30 Prozent nicht übersteigt.¹ Die Multiplikation mit dem Faktor 1,08 erfolgt seit der Wohngeldreform 2009 und entspricht der achtprozentigen Anhebung der Tabellenwerte des Wohngeldes (vgl. Abschnitt 3.1.3.).

Für das Wohngeld gelten nach Haushaltsgröße und Mietenstufe gestaffelte Höchstbeträge für die Miete und Belastung, die den maximalen Anspruch des Empfängerhaushalts bestimmen. Mit den Mietenstufen sollen Unterschiede in den regionalen (Miet-) Preisniveaus bei der Berechnung des Wohngeldanspruchs berücksichtigt werden. Eine detaillierte räumliche Analyse des Wohngeldsystems und der Mietenstufensystematik erfolgt in Kapitel 6 dieses Berichts. Darüber hinaus muss ein Antragsteller aufgrund der Ausgestaltung des Wohngeldes als Miet- oder Lastenzuschuss plausibel darlegen, wie er nach Abzug seiner laufenden Ausgaben seinen Lebensunterhalt finanziert. Damit wird die genannte Zuschussfunktion des Wohngeldes sichergestellt. Die vom Antragsteller nachzuweisenden Einnahmen müssen zusammen mit dem zu erwartenden Wohngeld mindestens den sozialhilferechtlichen Bedarf decken oder der Lebensunterhalt kann durch regelmäßige Einnahmen aus dem vorhandenen Vermögen gedeckt werden.

(1)
Huber, F.: Zur Reform des Wohngeldes, Freie Universität Berlin, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte, 1995.

3. Die Wohngeldreform 2009

Um seine Effizienz und Zielsicherheit zu behalten, muss das Wohngeld in regelmäßigen Abständen überprüft und an Marktveränderungen angepasst werden. Andernfalls würden einerseits Einkommenssteigerungen dazu führen, dass immer mehr Haushalte aus dem Wohngeldbezug herausfallen, andererseits Mietsteigerungen die Entlastungswirkungen reduzieren. Eine solche Anpassung erfolgte letztmalig mit der Wohngeldreform 2009, die am 1. Januar 2009 in Kraft trat.

Sie war die erste große Reform dieser Sozialleistung seit dem Jahr 2001. Die Novelle hatte das Ziel das Wohngeld zu stärken, die Leistungen an Preis- und Einkommensentwicklungen anzupassen und positive Effekte auf die Wohnkostenbelastung der Haushalte zu erreichen.² Die Reform bestand dabei aus insgesamt fünf großen Teilelementen:

- Zusammenfassung der Baualtersklassen. Sie hob die Differenzierung der Miethöchstbeträge nach den Baualtersklassen und der Ausstattung auf und setzte sie auf dem Niveau der jüngsten Baualtersklasse fest.
- Anhebung der zusammengefassten Miethöchstbeträge um 10 Prozent.
- Erhöhung der Tabellenwerte des Wohngeldes um 8 Prozent.
- Übergang zu einem Warmmietenkonzept mit der Einführung einer Heizkostenpauschale.
- Zahlung eines einmaligen Wohngeldbetrags für Haushalte, die zwischen Oktober 2008 und März 2009 mindestens einen Monat lang Wohngeld erhielten.

Neben diesen Einzelementen wurden auch die Mietenstufen des Wohngeldsystems neu festgelegt. Bei der Ausarbeitung der Reform wurde darüber hinaus von der Einführung eines wohngeldrechtlichen Kinderfreibetrags zugunsten des reformierten Kinderzuschlags abgesehen.³ Die Reform des Kinderzuschlags trat zum 1. Oktober 2008 in Kraft. Mit ihr wurden die Mindesteinkommensgrenzen auf 900 Euro für Paarhaushalte beziehungsweise 600 Euro für Alleinerziehende herabgesenkt.

Insgesamt gingen die ex-ante-Schätzungen des Instituts Wohnen und Umwelt (IWU)

zu den fünf Reformelementen von 360.000 **zusätzlichen** Empfängerhaushalten und Reformkosten von rund 660 Millionen Euro aus.⁴ Der größte Teil der **zusätzlichen** Empfänger und Reformkosten entfiel bei den Berechnungen auf die so genannten Herinwachser mit 280.000 Haushalten und Reformkosten in Höhe von 125 Millionen Euro. Herinwachser definieren sich als Haushalte, die vor der Reform aufgrund zu hohen Einkommens keinen Wohngeldanspruch besitzen, durch die Reform aber zu Wohngeldempfängern werden.

Im Gegensatz dazu belief sich die Zahl der so genannten Wechslerhaushalte, das sind Haushalte, die wegen der Leistungsverbesserungen der Reform aus den Rechtskreisen des SGB II und XII in das Wohngeldsystem wechseln, auf knapp 79.000 mit Reformkosten von 178 Millionen Euro.

Die Anzahl der „**vorhandenen**“ Empfänger, die bereits vor der Reform Ende 2008⁵ und auch weiterhin nach der Reform Wohngeld bezogen, belief sich nach diesen Schätzungen auf 625.000, auf die Reformkosten in Höhe von 356 Millionen Euro entfielen.

Nach der Reform sollten nach den Schätzungen rund 985.000 Haushalte Wohngeld beziehen und die Wohngeldausgaben bei jährlich etwa 1,4 Milliarden Euro liegen.⁶ Die Schätzungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wichen von diesen Zahlen ab. Hier wurde mit insgesamt 340.000 zusätzlichen Empfängern und Reformkosten von 520 Millionen Euro gerechnet.⁷

Der folgende Abschnitt 3.1. beschreibt die einzelnen Reformschritte, bevor Abschnitt 3.2. detailliert auf die Auswirkungen der Reform auf Empfänger und Ausgaben eingeht, die im Zuge dieses Projektes ermittelt wurden.

3.1 Die Komponenten der Reform

3.1.1 Zusammenfassung der Baualtersklassen

Vor der Zusammenfassung der Baualtersklassen waren die Miethöchstbeträge nach drei unterschiedlichen Baualtersklassen diffe-

(2) Bundesregierung: Wohngeld- und Mietenbericht 2010, S. 34ff, Berlin, BT-Drucksache 17/12075.

(3) Vgl.: IWU (2009): „Wohngeldreform 2008 – Simulationsrechnungen zu Änderungen des Wohngeldrechts im Jahr 2008“, Endbericht vom Institut Wohnen und Umwelt (IWU) im Auftrag des Bundesamtes für Raumwesen und Raumordnung, Joachim Kirchner und Holger Cischinsky.

(4) Ebd.

(5) Die Ergebnisse der Wohngeldstatistik wurden erst im Herbst 2009 veröffentlicht.

(6) Ebd., S. VIII.

(7) Ebd.

Tabelle 1: Miethöchstbeträge für einen Ein- und einen Vierpersonenhaushalt

		Miethöchstbeträge vor der Wohngeldreform				Zwischenschritt:
		Wohnraum, der bezugsfertig geworden ist...				Anhebung der Miethöchstbeträge auf Niveau der jüngsten Baualtersklasse
		...bis zum 31. Dez.1965	... ab 1. Jan. 1966 bis 31. Dez. 1991	... ab 1. Jan. 1992		
Anzahl der Haushaltsmitglieder	Mieten- stufe	Sonstiger Wohnraum	Wohnraum mit Sammelheizung u. mit Bad od. Duschraum			
1 Person	I	160	200	215	265	265
	II	170	210	230	280	280
	III	180	225	245	300	300
	IV	195	245	265	325	325
	V	210	260	285	350	350
	VI	225	280	305	370	370
4 Personen	I	295	370	400	445	445
	II	315	395	425	475	475
	III	335	420	455	505	505
	IV	360	455	490	545	545
	V	390	485	525	590	590
	VI	415	520	565	630	630

Quelle: Wohngeldgesetz in der Fassung bis zum 31.12.2008; alle Beträge in Euro

renziert: nach Wohngebäuden, die bis 31. Dezember 1965, für solche, die danach und bis zum 31. Dezember 1991 und für Neubauten, die ab dem 1. Januar 1991 bezugsfertig waren. Darüber hinaus war die älteste Baualtersklasse in zwei Ausstattungskategorien aufgeteilt. Die Unterteilung wurde im Zuge dieses Reformschritts aufgehoben und die Miethöchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete unabhängig von Alter und Ausstattung der Wohnung auf dem Niveau der jüngsten Baualtersklasse zusammengefasst. Tabelle 1 zeigt die bis zur Wohngeldreform geltenden Höchstbeträge beispielhaft für einen Ein- und einen Vierpersonenhaushalt sowie in der letzten Spalte den „Zwischenschritt“ durch diese Komponente der Wohngeldreform 2009.

Wie Tabelle 1 zeigt, führte die Zusammenfassung der Baualtersklassen zu hohen Steigerungen der anrechenbaren Miete und damit des Wohngeldanspruchs für alle Mietenstufen und Haushaltsgrößen. Ein Beispiel soll dies unterstreichen: Ein Einpersonenhaushalt, der in einer Altbauwohnung der ältesten Baualtersklasse in der Mietenstufe III (sonstiger Wohnraum) wohnte und eine Bruttokaltmiete von 300 Euro aufwies, konnte vor der Reform eine Miete von maximal 180 Euro anrechnen lassen (vgl. Tabelle 1).

Dies führte bei einem Bruttoeinkommen von 900 Euro und unter Berücksichtigung eines Pauschalabzugs für Steuern und Sozialabgaben von 30 Prozent und der Werbungskostenpauschale von 76,67 Euro zu einem Wohngeldanspruch von 29 Euro. Die Wohnkostenbelastung reduzierte sich so von 33 auf 30 Prozent. Durch die Zusammenfassung der Baualtersklassen kann der Haushalt nach der Reform seine gesamte Bruttokaltmiete von 300 Euro geltend machen (vgl. Tabelle 1; letzte Spalte). Bei sonst gleichen Voraussetzungen erhöht dies seinen Wohngeldanspruch um 224 Prozent auf 94 Euro. Seine Wohnkostenbelastung reduziert sich von 33 auf 23 Prozent. Dies entspricht einer Entlastung um 7 Prozentpunkte.

Der Reformschritt begünstigte jedoch nur die Haushalte, deren Mieten über den einzelnen Höchstgrenzen der beiden älteren Baualtersklassen (bezugsfertig bis zum 31. Dezember 1965 und bezugsfertig ab dem 1. Januar 1966 bis zum 31. Dezember 1991) liegen. Um zu zeigen, wie viele Haushalte von der Zusammenfassung der Baualtersklassen direkt profitieren konnten, zeigt Tabelle 2 die Anzahl der reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss, die die Miethöchstgrenzen zum Stichtag 31. Dezember 2008 überschritten – differenziert nach Baualtersklassen.

Tabelle 2

Reine Wohngeldhaushalte (Mietzuschussempfänger) mit Überschreitungen der Miethöchstbeträge nach Haushaltsgröße und Baualtersklasse

			Wohnraum, der bezugsfertig geworden ist...			
			...bis zum 31. Dez. 1965		... ab 1. Jan. 1966 bis 31. Dez. 1991	... ab 1. Januar 1992
Haushalts- größe (Personen)	Haushalte mit Über- schreitungen (insgesamt)	Anteil an allen reinen Wohngeld- haushalten (in Prozent)	Sonstiger Wohnraum	Wohnraum mit Sammelheizung u. mit Bad od. Duschraum		
1	155.558	53%	3.622	62.637	57.745	31.554
2	46.417	66%	759	18.465	15.721	11.472
3	27.279	65%	345	9.761	9.402	7.771
4	33.262	59%	353	11.359	12.333	9.217
5	15.654	50%	214	5.706	5.639	4.095
6 od. mehr	6.761	42%	125	2.733	2.195	1.708
Insgesamt	284.931	56%	5.418	110.661	103.035	65.817

Quelle: Wohngeldstatistik 2008

Darüber hinaus zeigt Tabelle 2 die Anteile der Überschreiterhaushalte an allen reinen Wohngeldhaushalten mit Mietzuschuss. Von den insgesamt 284.931 Haushalten, deren Mieten über den Höchstgrenzen lagen, lebten 219.114 in Wohnungen, die zu den älteren Baualtersklassen gehörten. Dies entspricht 77 Prozent der Haushalte mit Überschreitungen. Diese Haushalte konnten, unter sonst gleichen Bedingungen, durch die Zusammenfassung der Baualtersklassen von Steigerungen ihres Wohngeldanspruchs profitieren, da für sie nun neue Höchstbeträge und folglich höhere anrechenbare Mieten in die Berechnung des Wohngeldanspruchs einfließen, wie bereits das Rechenbeispiel (vgl. S. 17) zeigte. Die Haushaltsstruktur dieser Haushalte entsprach grundsätzlich dem Durchschnitt aller Wohngeldhaushalte, womit durch diesen Reformschritt kein bestimmter Haushaltstyp bevorzugt wurde.

Ein weiterer wichtiger Effekt aufgrund der Steigerung der Höchstbeträge ist neben dem Anstieg der Wohngeldansprüche, dass Haushalte, die zuvor keinen Wohngeldanspruch hatten, durch den Reformschritt in das Wohngeld hineinwachsen und sich der Empfängerkreis damit deutlich ausweitete. So hatte ein Einpersonenhaushalt in Mietenstufe III, einem Einkommen von 1.100 Euro und einem gültigen Miethöchstbetrag von 225 Euro⁸ vor der Zusammenfassung der Baualtersklassen unabhängig von seiner Bruttokaltmiete keinen Wohngeldanspruch, da das Einkommen⁹ für die maximal anrechenbare Miete von 225 Euro zu hoch war. Im Zuge der Reform stieg

nun der Höchstbetrag für ihn auf 300 Euro (siehe Tabelle 1). Damit steigt für diesen Haushalt die anrechenbare Miete und es kann ein Wohngeldanspruch entstehen. In dieser Konstellation hat der Haushalt ab einer Bruttokaltmiete von 231 Euro den kleinstmöglichen Wohngeldanspruch von 10 Euro.¹⁰ Erreicht seine Bruttokaltmiete die Höchstgrenze von 300 Euro besitzt er einen maximalen Wohngeldanspruch von 35 Euro. So ist er durch dieses Reformelement in das Wohngeldsystem hineinengewachsen. Bei einer Bruttokaltmiete von 350 Euro entspricht sein Wohngeldanspruch nach der Reform einer Zuschussquote von immerhin 10 Prozent.

Aus den genannten Gründen hatte schon die Zusammenfassung der Baualtersklassen große Auswirkungen auf die Wohngeldansprüche und den Empfängerkreis des Wohngeldsystems, wie auch die beschriebenen ex-ante-Schätzungen vom IWU (2009) zeigten, die bereits den Großteil der zusätzlichen reformbedingten Empfänger der Gruppe der Hereinwachser zuordneten (280.000 Haushalte bzw. 78 Prozent). Zusätzlich zu diesem Reformschritt hatte die Anhebung der Miethöchstbeträge ganz ähnliche Effekte, die im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

3.1.2. Anhebung der Miethöchstbeträge

Neben der Zusammenfassung der Miethöchstbeträge auf dem Niveau der jüngsten Baualtersklasse wurden die Höchstbeträge zusätzlich für alle Haushaltsgrößen um 10 Prozent erhöht (vgl. Tabelle 3).

(8) Unterste Baualtersklasse mit Sammelheizung und Bad oder Duschraum.

(9) Annahmen waren hier weiterhin: monatliche Werbungskosten von 76,67 Euro und pauschale Abzüge für Steuern und Sozialabgaben in Höhe von 30 Prozent.

(10) Nach § 21 Nr. 1. WoGG besteht kein Wohngeldanspruch, wenn das Wohngeld weniger als 10 Euro monatlich betragen würde.

Tabelle 3
Höchstbeträge für Miete und Belastung

Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder	Mietenstufe	Zusammengefasste Miethöchstbeträge vor der 10prozentigen Erhöhung	„Endgültige“ neue Höchstbeträge für Miete und Belastung in Euro
1	I	265	292
	II	280	308
	III	300	330
	IV	325	358
	V	350	385
	VI	370	407
2	I	320	352
	II	345	380
	III	365	402
	IV	395	435
	V	425	468
	VI	455	501
3	I	385	424
	II	410	451
	III	435	479
	IV	470	517
	V	505	556
	VI	540	594
4	I	445	490
	II	475	523
	III	505	556
	IV	545	600
	V	590	649
	VI	630	693
5	I	510	561
	II	545	600
	III	580	638
	IV	625	688
	V	670	737
	VI	715	787
Mehrbetrag für jedes weitere zu berücksichtigende Haushaltsmitglied	I	60	66
	II	65	72
	III	70	77
	IV	75	83
	V	80	88
	VI	90	99

Quellen: Anlage A zu § 8 WoGG a. F., § 12 Abs. 1 WoGG

Dem Grunde nach hat dieser Reformschritt die gleichen Auswirkungen wie die zuvor beschriebene Zusammenfassung der Baualtersklassen. Eine Anhebung der Miethöchstbeträge, nun auch die für die jüngste Baualtersklasse, führt dazu, dass auch die Überschreiterhaushalte in dieser Baualtersklasse von einem solchen Reformschritt profitieren. Die Anzahl dieser Haushalte betrug Ende 2008 nach Tabelle 2 rund 66.000. Bezogen auf das Beispiel des Einpersonenhaushalts in Abschnitt 3.1.1. bedeutet das Folgendes: Ein Haushalt, der vor der Zusammenlegung der Baualtersklassen bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.100 und einer Bruttokaltmiete von 350 Euro (Mietenstufe III) gar kein Wohngeld erhielt, hatte danach wie beschrieben einen Wohn-

geldanspruch von 35 Euro (vgl. Abschnitt 3.1.1.). Die Anhebung der Höchstgrenzen um 10 Prozent verstärkt diesen Effekt, indem die anrechenbare Miete für diesen Haushalt weiter erhöht wird und der Wohngeldanspruch um über 50 Prozent auf nun 48 Euro steigt. Darüber hinaus verstärkt sich der „Hereinwachseffekt“: Betrachtet man den zuvor beschriebenen Reformschritt isoliert, hatte der beispielhafte Einpersonenhaushalt bei einer Bruttokaltmiete von 350 Euro ab einem Bruttoeinkommen über 1.176 Euro keinen Wohngeldanspruch mehr. Mit der zusätzlichen Erhöhung des Miethöchstbetrages auf 330 Euro verschiebt sich diese Grenze weiter nach oben auf 1.220 Euro und es können weitere Haushalte ins Wohngeld hineinwachsen.

Abbildung 1 fasst die zuvor und in Abschnitt 3.1.1. beschriebenen Auswirkungen der Reformschritte für einen beispielhaften Einpersonenhaushalt zusammen (Miete: 350 Euro; Mietenstufe III; Baualtersklasse für Wohnraum bis 31.12.1965 (Wohnraum mit Sammelheizung und mit Bad oder Duschaum)). Die Abbildung zeigt den Wohngeldanspruch in Abhängigkeit vom zu berücksichtigenden Monatseinkommen für drei verschiedene Szenarien:

1. 2008 (blaue Linie): Die blaue Linie zeigt den Verlauf des Wohngeldanspruchs in Abhängigkeit vom monatlich zu berücksichtigenden Einkommen vor der Reform 2009. Für diesen Haushaltstyp galt damals ein Höchstbetrag von 225 Euro.
2. 2009a (gelbe Linie): Sie zeigt den Wohngeldanspruch für 2009 mit isolierter Berücksichtigung der Zusammenfassung der Baualtersklassen und dem damit verbundenen Anstieg des gültigen Höchstbetrags auf 300 Euro.
3. 2009b (grüne Linie): Im dritten Szenario wird neben der Zusammenfassung der Baualtersklassen zusätzlich die 10prozentige Erhöhung der Höchstbeträge betrachtet. Der in diesem Szenario gültige Höchstbetrag liegt dann bei 330 Euro.

Zusätzlich zeigt die rote Linie die „Wohngelduntergrenze“ von 10 Euro, ab der kein Wohngeld mehr gezahlt wird (vgl. Fußnote 6, S. 16). Die Abbildung macht nun vor allem den „Hereinwachsereffekt“ deutlich. Nach dem ersten Szenario hatte der Haus-

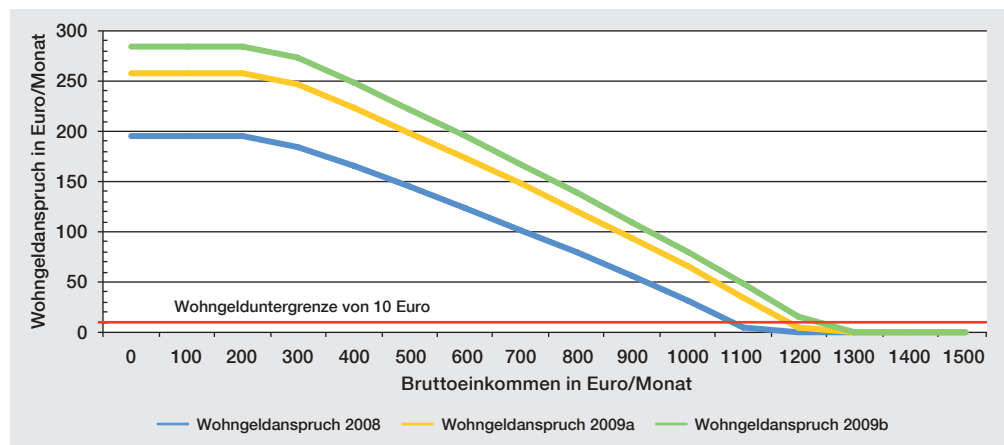
halt 2008 bereits bei einem Einkommen von 1.100 Euro keinen Anspruch auf Wohngeld mehr, da ab diesem sein Wohngeldanspruch unter 10 Euro fällt (vgl. Fußnote 10, S. 18). Diese Grenze erhöht sich mit der Zusammenfassung der Baualtersklassen auf 1.176 Euro für das Szenario 2009a (vgl. Abschnitt 3.1.2.). Im dritten Szenario (2009b) kommt es nun zu einer weiteren Erhöhung des Höchstbetrages auf 330 Euro. Damit verschiebt sich die Einkommensgrenze noch weiter und liegt dann bei knapp 1.220 Euro. Auf diese Weise wachsen Haushalte durch Anhebung der Höchstbeträge in das Wohngeldsystem hinein.

3.1.3. Erhöhung der Tabellenwerte

Das Wohngeld muss in regelmäßigen Zeitabständen an die nominalen Miet- und Preisentwicklungen angepasst werden, da es sonst durch sinkende Zuschussquoten an Wirksamkeit verliert. Mit der Wohngeldreform wurden die Leistungen für jeden Haushalt im Wohngeldsystem um 8 Prozent erhöht. Bei einer durchschnittlichen Leistungshöhe für reine Wohngeldhaushalte von 85 Euro zum Jahresende 2008 entspricht dies einer Erhöhung von durchschnittlich knapp 7 Euro. In den Genuss dieser Leistungserhöhung kamen alle 639.000 Wohngeldhaushalte im Jahr 2008 – im Gegensatz zu den zwei zuvor beschriebenen Reformbestandteilen, die nur die Überschreiter der Miethöchstbeträge beziehungsweise bestimmte Überschreitergruppen betrafen. Abbildung 2 zeigt den Transferverlauf in Abhängigkeit vom monatlichen Einkommen für einen Einpersonenhaushalt in Mietenstufe III, bei einem 2008 gültigen Miethöchstbetrag von

Abbildung 1

Wohngeldanspruch eines Einpersonenhaushalts 2008 und mit Berücksichtigung der Zusammenfassung der Baualtersklassen (2009a) und der Anhebung der Miethöchstbeträge (2009b)



Quelle: IW Köln

225 Euro und einer tatsächlichen Bruttokaltmiete von 220 Euro. Die rote Linie zeigt den Wohngeldanspruch für das Jahr 2008, die blaue den Verlauf für das Jahr 2009 unter der alleinigen Berücksichtigung der pauschalen Erhöhung der Leistung um 8 Prozent. Bis zu einem Einkommen von 800 Euro erhielt dieser Haushalt eine überdurchschnittliche, danach nur noch eine unterdurchschnittliche Leistungserhöhung.

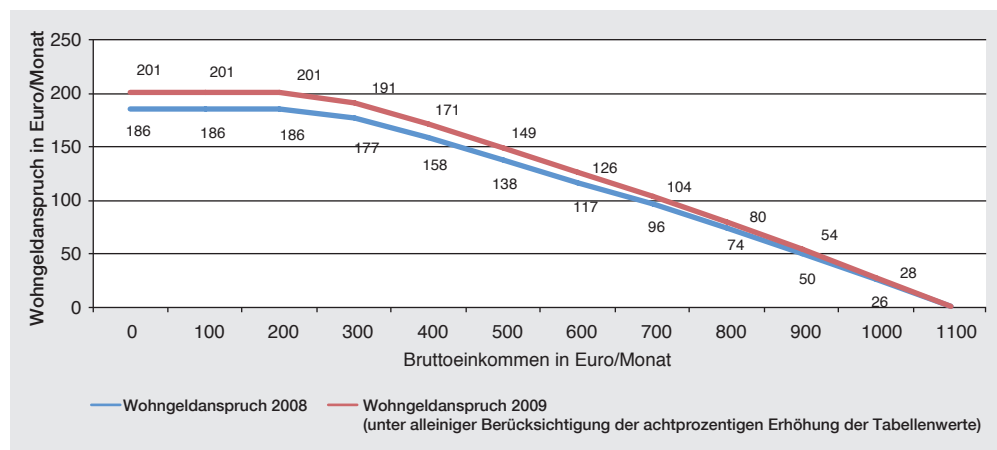
3.1.4. Einführung der Heizkostenpauschale

Mit der Wohngeldreform 2009 wurden erstmalig auch die Heizkosten der Haushalte im Wohngeldsystem berücksichtigt. Dieser Schritt wurde vor allem mit den starken

Energiepreisanstiegen in den Jahren zuvor begründet (vgl. Abbildung 3).

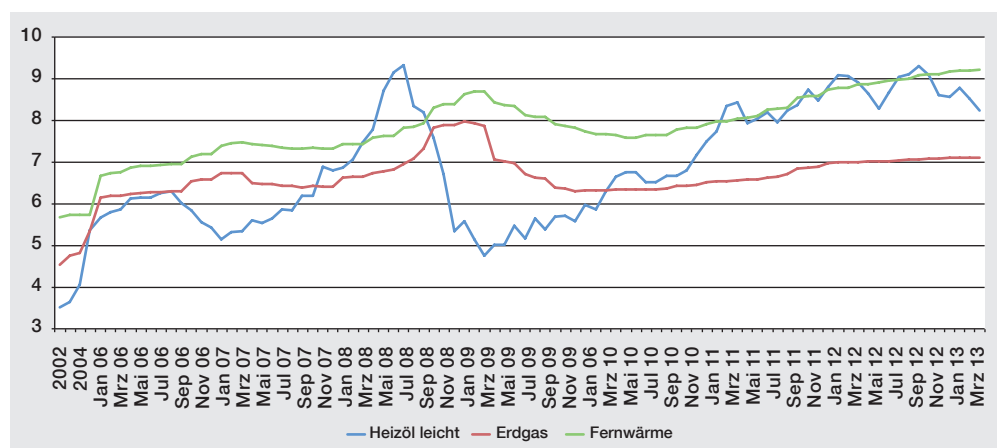
Die Heizkosten stellen einen integrativen Bestandteil der Mietbelastung dar. Folgt man dieser Prämisse, sollte das Wohngeldsystem auch die Heizkosten bezuschussen, zumal auch die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) im Rechtskreis des SGB II und XII eine Warmmietenregelung beinhalten (vgl. Abschnitt 8.1.3.). Da die Heizkosten in den letzten Jahren stark gestiegen sind, führte die unterschiedliche Handhabung zu einem Attraktivitätsverlust des Wohngeldes gegenüber den KdU, der mit der Berücksichtigung der Heizkosten wieder ausgeglichen werden sollte. Hierbei bestehen grundsätzlich zwei verschiedene Verfahren:¹¹

Abbildung 2
Monatlicher Wohngeldanspruch eines Einpersonenhaushalts 2008 und unter alleiniger Berücksichtigung der achtprozentigen Erhöhung der Tabellenwerte 2009



Quelle: IW Köln

Abbildung 3
Preisentwicklung von Erdgas, Heizöl und Fernwärme von 2002 bis März 2013 in Cent / kWh inkl. aller Steuern und Abgaben



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Statistischen Bundesamtes; Erdgaspreise bei einer Abgabemenge von 1600 kWh pro Monat; leichtes Heizöl: (1 Liter = 10 kWh); Fernwärme: (1 GJ = 278 kWh)

(11)
Vgl.: IWU (2009): „Wohngeldreform 2008 – Simulationsrechnungen zu Änderungen des Wohngeldrechts im Jahr 2008“, Endbericht vom Institut Wohnen und Umwelt (IWU) im Auftrag des Bundesamtes für Raumwesen und Raumordnung, Joachim Kirchner und Holger Cischinsky.

- Erste Möglichkeit ist die pauschale Berücksichtigung der Heizkosten in Form einer **Heizkostenpauschale** (alternativ „Heizkostenzuschuss“ oder „Heizkostenkomponente“), bei der unabhängig von den individuellen tatsächlichen Heizkosten ein Zuschuss gewährt wird. Die Vorteile: einfache Handhabung für die Verwaltung und keine Fehlanreize für die Empfängerhaushalte, da die Kosten nicht wie bei den KdU vollständig übernommen werden. Der Nachteil: es werden nicht die tatsächlichen Heizkosten bezuschusst, die ggf. stark von den Pauschalwerten abweichen können.
- Zweite Möglichkeit ist der Wechsel zum so genannten **Warmmietenkonzept**, bei dem nicht die *Bruttokaltmiete*, sondern die *Bruttowarmmiete* (Summe aus Bruttokaltmiete und Heizkosten) als Bemessungsgrundlage herangezogen wird. Das Konzept überprüft *alle* Kosten für die Unterkunft gleichberechtigt hinsichtlich ihrer Angemessenheit. Das Konzept liefert wegen der anteiligen Erstattung nur geringe Fehlanreize. Somit bleibt auch ein finanzieller Anreiz zum sparsamen Heizen bestehen. Darüber hinaus werden auch die Heizkosten auf ihre Angemessenheit überprüft, was die möglichen Fehlanreize verringert. Die Angemessenheitsprüfung würde wie beim Kaltmietenkonzept durch die Miethöchstbeträge, differenziert nach Haushaltsgröße und Mietenstufe erfolgen. Problem des Warmmietenkonzepts ist seine geringe Praktikabilität bei der Überprüfung der Heizkosten. Da die Heizkosten starken Schwankungen unterliegen und jährlich abgerechnet werden, ist der Verwaltungsaufwand beim Warmmietenkonzept im Vergleich zur pauschalen Regelung deutlich größer, wie auch die Handhabung bei den KdU zeigt.

Fasst man die genannten Vor- und Nachteile zusammen, so war die Entscheidung für die Einführung einer Heizkostenpauschale aus Anreiz- und Praktikabilitätsgesichtspunkten nachzuvollziehen und richtig. Der folgende Abschnitt macht es sich zur Aufgabe, die Auswirkungen der Einführung der Heizkostenpauschale zum 1. Januar 2009 und deren Abschaffung zum 1. Januar 2011 abzuschätzen (zur Abschaffung vgl. Exkurs in diesem Abschnitt). Die Pauschale war nach der Haushaltsgröße gestaffelt. Dabei wurde von bestimmten Richtwerten für unter-

schiedliche Haushaltsgrößen ausgegangen. Mit der Reform 2009 wurden 0,50 Euro pro m² angenommener Wohnfläche (48 m² bei einem Einpersonenhaushalt, 62 m² bei einem Zweipersonenhaushalt und plus 12 m² für jede weitere Person) monatlich für Heizkosten berücksichtigt (vgl. Tabelle 5).¹²

Die Darstellung der Ausgaben für die Heizkostenpauschale ist bei den reinen Wohngeldhaushalten mit Hilfe der Wohngeldstatistik ziemlich exakt möglich, indem die pauschalierten Sätze für die Haushaltsgrößen mit der Anzahl der Wohngeldempfänger in den jeweiligen Größenklassen sowie dem Grenzertrag für einen Haushalt mit durchschnittlichem Einkommen (abzgl. pauschaler Abzugsbeträge in Höhe von 30 Prozent nach § 16 WoGG) einer Größenklasse multipliziert werden. Der in den Tabellen dargestellte Grenzertrag gibt an, wie viel ein Empfängerhaushalt in einer Größenklasse mit einem in dieser Größenklasse durchschnittlichen Einkommen mehr durch die jeweilig gewährte Heizkostenpauschale erhält. Bei den Mischhaushalten ist die Berechnung aufwändiger und auch nicht exakt möglich. Um die Ausgaben abzuschätzen, mussten zu den einzelnen Haushaltsgrößen der wohngeldberechtigten Teilhaushalte mit Hilfe der Wohngeldstichprobe die durchschnittlichen Haushaltsgrößen der vom Wohngeld ausgeschlossenen Teilhaushalte ermittelt und in die Berechnung integriert werden. Insgesamt liefert die Berechnung auf Basis der Wohngeldstatistik eine ziemlich exakte Abschätzung der Ausgaben für die Heizkostenpauschale. Die geringen Unterschiede zu den tatsächlichen Ausgaben resultieren daraus, dass die Wohngeldstatistik nur stichtagsbezogene Haushaltszahlen (zum 31.12.) bereithält und nicht alle Wohngeldhaushalte des Jahres enthält.

Wie in Tabelle 4 ersichtlich, gab es am 31. Dezember 2009 rund 856.000 reine Wohngeldempfängerhaushalte und 143.000 Mischhaushalte. An die reinen Wohngeldhaushalte wurden nach dieser Schätzung 240 Millionen Euro in Form des Heizkostenzuschusses gezahlt. Die wohngeldrechtlichen Teilhaushalte erhielten knapp 17 Millionen Euro. Insgesamt ergibt das 257 Millionen Euro. Dies entspricht 31 Prozent der Mehrausgaben für das Wohngeld zwischen den Jahren 2008 und 2009 (insg. 841 Mio. Euro Mehrausgaben, vgl. Tabelle 19). Zu beachten ist dabei, dass es sich bei der Anzahl der Haushalte um Stichtagsdaten der Wohngeldstatistik zum 31.12.2009

Tabelle 4
Schätzung der Ausgaben für die Heizkostenpauschale im Jahr 2009

Haushalte mit ... Personen	Reine Wohngeldhaushalte				
	Heizkostenpauschale	Durchschn. Einkommen	Grenzertrag	Haushalte	Ausgaben
1	24,00 Euro	608,00 Euro	18,18 Euro	476.646	103.985.091 Euro
2	31,00 Euro	827,00 Euro	23,25 Euro	113.898	31.777.542 Euro
3	37,00 Euro	1.013,00 Euro	26,24 Euro	71.663	22.565.245 Euro
4	43,00 Euro	1.293,00 Euro	31,93 Euro	104.335	39.976.999 Euro
5	49,00 Euro	1.410,00 Euro	36,18 Euro	56.922	24.713.256 Euro
6	55,00 Euro	1.498,00 Euro	40,10 Euro	21.052	10.130.222 Euro
7	61,00 Euro	1.565,00 Euro	45,11 Euro	7.055	3.819.013 Euro
8	67,00 Euro	1.631,00 Euro	48,45 Euro	2.618	1.522.105 Euro
9	73,00 Euro	1.737,00 Euro	58,90 Euro	1.089	769.705 Euro
10	79,00 Euro	1.907,00 Euro	69,23 Euro	1.163	966.174 Euro
SUMME		844,00 Euro		856.441	240.225.352 Euro

Haushalte mit ... Personen im wohngeldrecht- lichen Teilhaushalt	Wohngeldrechtliche Teilhaushalte (Mischhaushalte)					
	durchschnittliche Gesamtzahl Personen im Mischhaushalt	Heizkostenpau- schale (anteilig)	Durchschn. Einkommen	Grenzertrag	Haushalte	Ausgaben
1	2,5	9,60 Euro	259,00 Euro	7,27 Euro	98.779	8.617.480 Euro
2	3,4	18,24 Euro	392,00 Euro	13,74 Euro	33.704	5.557.116 Euro
3	4,3	25,81 Euro	593,00 Euro	18,43 Euro	7.215	1.595.669 Euro
4	5,3	32,45 Euro	933,00 Euro	23,23 Euro	1.919	534.940 Euro
5	6,4	38,28 Euro	1.180,00 Euro	27,88 Euro	628	210.104 Euro
6	7,2	45,83 Euro	1.361,00 Euro	33,40 Euro	239	95.791 Euro
7	8,5	50,24 Euro	1.413,00 Euro	36,51 Euro	86	37.678 Euro
8	9,5	56,42 Euro	1.581,00 Euro	41,37 Euro	50	24.822 Euro
9	10,1	65,05 Euro	1.607,00 Euro	51,88 Euro	17	10.584 Euro
10	11,5	68,70 Euro	1.187,00 Euro	59,27 Euro	15	10.669 Euro
SUMME			312,00 Euro		142.652	16.694.853 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Wohngeldstatistik 2009

Tabelle 5
Heizkostenpauschale pro Quadratmeter angenommener Wohnfläche und Gegenüberstellung Normwohnfläche und tatsächliche Wohnfläche

Haushalte mit ... Personen	Betrag für Heizkosten (§ 12 Abs. 6 WoGG)	Heizkostenzuschlag pro m ² angemessene Wohnfläche (in Euro)	Normwohn- fläche in m ²	Tatsächliche durchschn. Wohn- fläche in m ²	Differenz in m ²	Förderung pro m ² auf Basis des ermittelten Grenzertrags
1	24	0,50	48	45	-3	0,40 Euro
2	31	0,50	62	70	8	0,33 Euro
3	37	0,50	74	82	8	0,32 Euro
4	43	0,50	86	92	6	0,35 Euro
5	49	0,50	98	102	4	0,35 Euro
6	55	0,50	110	113	3	0,35 Euro
7	61	0,50	122	125	3	0,36 Euro
8	67	0,50	134	139	5	0,35 Euro
9	73	0,50	146	150	4	0,39 Euro
10	79	0,50	158	172	14	0,40 Euro

Quelle: Wohngeldstatistik 2009; Eigene Berechnungen auf Basis der Wohngeldstatistik

(13)
Statistisches Bundesamt (2012):
Mikrozensus-Zusatzerhebung
2010, Bestand und Struktur der
Wohneinheiten, Wohnsituation
der Haushalte, Fachserie 5,
Heft 1, Wiesbaden

(14)
Änderung des WoGG durch Artikel
22 des Haushaltsbegleitgesetzes
2011 v. 09.12.2010 ((BGBl. I
S. 1885)

handelt. Der Jahresdurchschnitt laut Quartalsstatistiken lag dagegen bei etwa 940.000 Empfängern, also rund 60.000 weniger Haushalten. Damit würden die hier vorgenommenen Schätzungen die Mehrausgaben zu hoch ansetzen. In Abschnitt 3.2.2. werden die Mehrausgaben dieses Reformschritts mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells detailliert berechnet. Diese Vorgehensweise schätzt die Mehrausgaben auf rund 205 Millionen Euro und einem Anteil von 35 Prozent. Das bestätigt die zuvor genannte Vermutung, dass die tatsächlichen Ausgaben unter den hier genannten 257 und wohl eher bei rund 200 Millionen Euro lagen.

Neben den Ausgaben für die Einführung der Heizkostenpauschale ist es aufschlussreich, wie hoch die Zuschussquote der Heizkostenpauschale ist, oder anders gesprochen, welcher Teil der Heizkosten der Wohngeldempfängerhaushalte durch die Pauschale abgedeckt wird. Hierfür zeigt Tabelle 5 zunächst einen Vergleich der berücksichtigten Wohnfläche (Normwohnfläche) mit der tatsächlichen Wohnfläche. Die Normwohnfläche, die als Berechnungsgrundlage für die Heizkostenpauschale herangezogen wurde, kommt sehr nahe an die tatsächlichen Zahlen des Jahres 2009 heran.

Darüber hinaus finden sich in der Tabelle die geschätzten Förderungszuschüsse pro m² auf Basis der in Tabelle 5 ermittelten Grenzerträge (Grenzertrag / tats. durchschnittlicher Wohnfläche siehe Tabelle 4). Demnach erhalten die Wohngeldempfängerhaushalte durch die Pauschale rund 32 bis 40 Cent pro m² tatsächlicher Wohnfläche monatlich bezuschusst.

Als nächster Schritt soll die Zuschussquote abgeschätzt werden, die den Anteil der Pauschale an den Heizkosten beschreibt. Eine erste Orientierung über die Höhe der Heizkosten pro m² und Jahr bietet die Wohngeldverordnung (WoGV), die in § 6 (2), S.1 WoGV monatlich 0,80 Euro für Betriebskosten für zentrale Heizungs- und Brennstoffversorgungsanlagen als angemessen betrachtet. Dieser Orientierungswert wurde allerdings im Jahr 2002 zum letzten Mal angepasst, findet aber auch heute noch beim Nichtvorliegen bestimmter Mietpreisinformationen Verwendung. Viele Kommunen nutzen diese auch bei der Anerkennung der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) im Rahmen von SGB-II-Leistungen. In der (kommunalen) Praxis werden aber immer häufiger auch

höhere Werte anerkannt (von 1,00 bis zu 1,50 Euro).

Geht man von den durchschnittlichen warmen Nebenkosten für Mietwohnungen in Höhe von 1,25 Euro pro Monat und Quadratmeter aus,¹³ dann werden bei einem effektiven Heizkostenzuschuss von 32 bis 40 Cent pro m² und Monat somit rund ein Drittel der laufenden Heizkosten übernommen und damit liegt man auf dem Niveau der Zuschussquote für die Bruttokaltmiete (lag im Jahr 2009 bei 32 Prozent).

Exkurs: Abschaffung der Heizkostenpauschale

Die bisherigen Ausführungen zeigten die starken Auswirkungen der Einführung der Heizkostenpauschale auf die Zahl der Wohngeldempfänger und die Höhe der gesamten Wohngeldausgaben. Aufgrund der notwendigen Haushaltskonsolidierungen und des Rückgangs der Energiepreise wurde die Heizkostenpauschale zum 1. Januar 2011 bereits wieder abgeschafft.¹⁴ Da sich die Ausgaben für das Wohngeld als auch die Struktur der Wohngeldempfänger zwischen den Jahren 2009 und 2010 kaum geändert haben, dürfte die Abschaffung der Heizkostenpauschale zum 1. Januar 2011 zu jährlichen Einsparungen in einer Größenordnung von 200 bis 250 Mio. Euro (volle Jahreswirkung) geführt haben. Zur genauen Darstellung der Bedeutung der Heizkostenpauschale für die Wohngeldausgaben und -empfängerzahlen sei an dieser Stelle auf den Abschnitt 3.2.2. (Wirkungen auf Empfänger und Reformkosten) verwiesen.

3.1.5. Einmaliger Wohngeldbetrag

Ein weiterer Reformbestandteil sollte dafür sorgen, dass Wohngeldhaushalte bereits ab Oktober 2008 von der Wohngeldreform profitieren konnten. Haushalten, die zwischen Oktober 2008 und März 2009 mindestens einen Monat lang Wohngeld erhielten, wurde ein einmaliger Wohngeldbetrag gezahlt. Dieser richtete sich nach der Anzahl der zu berücksichtigenden Personen und betrug für eine Person 100 Euro. Nach Berechnungen auf Basis der Haushaltsstruktur der Wohngeldstichprobe 2008 betrugen die Ausgaben für diesen Reformschritt bis Ende 2008 knapp 80 Millionen Euro. Hiervon haben 1,02 Millionen Haushalte profitiert. Die Zusammensetzung der Stichprobe ließ keine genauen Rückschlüsse auf die Verteilung der Kosten

Tabelle 6
Aufteilung des einmaligen Wohngeldbetrags auf verschiedene Haushaltsgrößen

Haushaltsgröße	Anzahl der Haushalte
1 Person	608.820
2 Personen	142.373
3 Personen	76.598
4 Personen	101.729
5 Personen	59.141
6 Personen oder mehr	27.444
Gesamt	1.016.106

Quelle: Wohngeldstichprobe 2008

(15)
Zehnte Verordnung zur Änderung der Wohngeldverordnung (10. WoGVÄndV), v. 15.12.2008 BGBl. I S. 2486 (Nr. 59); Geltung ab 01.01.2009, Artikel 2 ab 19.12.2008.

(16)
Wohngeld- und Mietenbericht 2010, S. 69.

nach der Haushaltsstruktur zu. Zu diesem Zweck wurde von den Angaben der Ausgabenstatistik ausgegangen. Danach wurden bis zum 31.12.2010 130 Millionen Euro im Zuge dieses Reformschritts an die Haushalte ausgezahlt. Tabelle 6 zeigt die Verteilung dieser 130 Mio. Euro auf die Haushaltsstruktur der Wohngeldstichprobe 2008. Die zusätzlichen 400.000 Empfänger zum Jahresende 2008 erklären sich durch die zusätzlichen Empfänger durch die Wohngeldreform und die Fluktuation innerhalb der Haushalte zum Jahresbeginn 2009.

3.1.6. Neufestlegung der Mietenstufen

Mit dem Inkrafttreten der Wohngeldreform zum 1. Januar 2009 wurden ebenfalls die Mietenstufen der Gemeinden und Kreise neu festgelegt¹⁵ und so erstmals seit 2002 an die regional unterschiedlichen Mietenentwicklungen angepasst. Für die Neufestlegung waren aus statistischen Gründen die Mieten der Hauptmieterinnen und Hauptmieter zum 31. Dezember 2006 maßgeblich, bei der letzten Festlegung waren es die Mieten zum 31. Dezember 1999.¹⁶

Als Folge der Neufestlegung kam es bei insgesamt 582 Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und 79 Kreisen zu einer Veränderung der Mietenstufe. Eine tiefere Analyse dieser Neufestlegung der Mietenstufen erfolgt in Kapitel 6 „Räumliche Analyse des Wohngeldes“.

3.2. Wirkungen der Reform auf Empfängerzahlen und Leistungen

Wie die vorigen Abschnitte beschrieben haben, hatte die Wohngeldreform 2009 starke Auswirkungen auf die Empfängerzahlen

und Leistungshöhen des Wohngeldes. Schon die erwarteten quantitativen Auswirkungen gingen von starken Zuwächsen der Empfängerzahlen und Wohngeldausgaben aus (vgl. Abschnitt 3.1.). In den folgenden Abschnitten werden für nähere Untersuchungen zunächst die Auswirkungen der Reform auf die Wohnkostenbelastung der Wohngeldhaushalte analysiert, bevor mit Hilfe des IW-Mikrosimulationsmodells auf Basis verschiedener Datensätze die Auswirkungen der einzelnen Reformkomponenten auf die Empfängerzahlen und Wohngeldausgaben abgeschätzt werden.

3.2.1. Wirkungen auf die Wohnkostenbelastung

Bereits die Wohngeldformel hat das Ziel, die Wohnkostenbelastung der Wohngeldhaushalte auf ein „angemessenes“ und familiengerechtes Maß zu beschränken bzw. zu reduzieren und stellt somit einen wichtigen Indikator zur Analyse der Effektivität des Wohngeldsystems dar. Dieser Abschnitt bildet im Speziellen die Wirkungen der Wohngeldreform auf die Wohnkostenbelastung ab, eine weitergehende Analyse der Wohnkostenbelastung und Zuschussquoten leistet Abschnitt 4.6. Tabelle 7 stellt die Mietbelastung der Wohngeldhaushalte für die Jahre 2008 und 2009 dar.

Die deutliche Leistungsanhebung durch die Reform zeigt sich in einem Vergleich der Mietbelastung vor und nach der Gewährung von Wohngeld. Die Reform reduzierte die Mietbelastung für Wohngeldhaushalte gegenüber dem Jahr 2008 um insgesamt 6 Prozentpunkte. Hiervon profitierten besonders die kleineren Haushalte mit ein bis drei Personen. Ihre Entlastungen stiegen um 5 bis 7 Prozentpunkte, wohingegen größere Haushalte nur um 3 bis 4 Prozentpunkte entlastet wurden.

(17)
Vgl. Horschel, Nicole (2008), IW
Mikrosimulationsmodell, Köln.

3.2.2. Wirkungen auf Empfänger und Reformkosten

Die deskriptive Analyse erlaubt die Identifikation wichtiger Trends. Um einzelne Effekte der Reform 2009 analysieren zu können, müssen alle Einflüsse, die nicht auf die Reform zurückzuführen sind, ausgeblendet werden. So könnte etwa die Wirtschaftskrise im Jahr 2009 zu dem beobachteten starken Anstieg der Empfängerzahlen beigetragen haben. Die Isolierung der einzelnen Einflussfaktoren erfolgt mit der Methode der Mikrosimulation.¹⁷ So kann man feststellen, wie sich Struktur, Anzahl und Ausgaben für Wohngeldempfänger unter sonst gleichen Bedingungen entwickelt hätten. Der Reformeffekt kann so von konjunkturell bedingten Veränderungen abstrahiert und identifiziert werden. Um verschiedene Vorgehensweisen vergleichen zu können, wurden die Simulationen mit zwei verschiedenen Datengrundlagen durchgeführt. Begonnen wird mit den Ergebnissen auf Basis der Wohngeldstichprobe, bevor die Daten der „Einkommens- und Verbrauchsstichprobe“ (EVS) genutzt werden.

3.2.2.1. Ergebnisse zu Wechslerhaushalten, Hereinwachsern und Reformkosten

Simulationsergebnisse auf Basis der Wohngeldstichproben 2008 und 2009

Die Wirkungsanalyse der Wohngeldreform 2009 mit ihren einzelnen Reformkomponenten erfolgt zunächst auf Basis der Wohngeldstichprobe der Jahre 2008 und 2009. Die Wohngeldstichprobe bietet die umfassendsten Daten über die Wohngeldempfänger. Al-

lerdings lässt sich mit der Wohngeldstichprobe nicht die Zahl der Anspruchsberechtigten abbilden. Auch der frühere Status neu hinzukommender Wohngeldhaushalte wird nicht erfasst. Daher fokussiert die Simulation auf Basis der Wohngeldstichprobe auf die Wohngeldausgaben, während sich die Simulation auf Basis der EVS auf die Wohngeldempfänger konzentriert.

Die Mikrosimulation beginnt mit der Überprüfung, welche Wohngeldleistungen die Haushalte im Jahr 2009 erhalten hätten, wenn der Rechtsstand von 2008 noch gelten würde. Diese Daten werden mit den simulierten Werten für 2009 verglichen, um den Effekt der Reform zu separieren. Die Simulation der Reform 2009 erfolgt, um einerseits die Güte des Modells zu testen, andererseits aber auch die Möglichkeit zu haben, die Wirkung einzelner Reformelemente zu bestimmen. Die simulierten Werte für den Status quo weichen dabei sowohl bei den Empfängerzahlen wie auch bei den Gesamtausgaben von den Werten der Wohngeldstatistik nur leicht ab. Dies spricht für eine hohe Aussagekraft des Modells.

Um den Rechtsstand 2008 auf die Daten von 2009 anwenden zu können, müssen die Daten zunächst angepasst werden, da die Variable „Bezugsfertigkeit der Wohnung“ wie auch die Variablen zur „Ausstattung der Wohnung“ seit 2009 nicht mehr erhoben werden. Diese Angaben werden aber zur Abbildung der Baualtersklassen im Datensatz benötigt. Die Wohngeldstichprobe des Jahres 2008 enthält hierzu alle notwendigen Angaben. Unter der Annahme, dass die Verteilung der

Tabelle 7
Mietbelastung 2008 und 2009

Haushaltsgröße	2008		2009		Mietentlastung durch Reform 2009 ggü. 2008 (in Prozent)
	Mietbelastung nach Wohngeld (in Prozent)	Mietbelastungsrückgang durch Wohngeld (in Prozent)	Mietbelastung nach Wohngeld (in Prozent)	Mietbelastungsrückgang durch Wohngeld (in Prozent)	
1 Person	39	5	32	12	7
2 Personen	32	6	28	11	5
3 Personen	28	7	23	12	5
4 Personen	23	8	20	11	3
5 Personen	21	9	18	13	4
6 Personen	19	11	15	15	4
insgesamt	33	6	28	12	6

Quellen: Statistisches Bundesamt; Wohngeldstichprobe

Baualtersklassen auf die Mietenstufen über die Zeit relativ konstant verläuft, wurde die Verteilung der Wohngeldempfänger auf die jeweiligen Mietenstufen des Jahres 2008 ermittelt. Diese Verteilung wird dann auf die Daten der Wohngeldstatistik 2009 gelegt. Mit den im Modell angepassten Daten wird das gültige Wohngeldrecht wie auch der im Jahr 2008 gültige Rechtsstand im Modell abgebildet. Dabei sind für jeden Wohngeldhaushalt in der Stichprobe die einzelnen Werte, die in die Wohngeldformel eingehen, zu ermitteln. Durch Anwendung der Formel lässt sich so die individuelle Wohngeldhöhe bestimmen.

Die gesamten Auswirkungen der Reform sind in Tabelle 8 dargestellt. Ohne die Wohngeldreform hätten im Jahr 2009 etwa 862.000 Haushalte Wohngeld bezogen und die Gesamtausgaben hätten sich auf rund 950 Millionen Euro belaufen. Im Vergleich zu den tatsächlichen Ausgaben im Jahr 2008 in Höhe von 726 Millionen Euro wären die Ausgaben folglich nur um rund 224 Millionen Euro gestiegen. Diese Mehrausgaben sind auf die konjunkturellen Entwicklungen der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen (nähere Erläuterung am Ende des Kapitels). Darüber hinaus können Mehrausgaben einer stärkeren Inanspruchnahme des Wohngeldes durch reformbegleitende Informationskampagnen, der Reform des Kinderzuschlags 2008 und der Zunahme der Kinderwohngeldhaushalte (vgl. Kap. 5.4.) geschuldet sein.

Insgesamt haben sich die Empfängerzahlen 2009 reformbedingt um 142.000 Haushalte auf knapp eine Million erhöht und die durchschnittliche Leistungshöhe stieg um 50 Euro. Insgesamt ergeben sich Reformkosten in Höhe von 590 Millionen Euro, die nur auf die Gesetzesänderungen zurückzuführen sind.

In einem nächsten Schritt wird die Bedeutung der einzelnen Reformelemente, wie etwa der Heizkostenpauschale, untersucht (Tabelle 9). Die Ergebnisse zeigen, dass die Einführung der Heizkostenpauschale mit Mehrausgaben von 206 Millionen Euro der teuerste Reformbaustein ist. Ihr Reformanteil liegt bei rund 35 Prozent. Der Unterschied zu den Ergebnissen unter Abschnitt 3.1.4. lässt sich auf methodische Unterschiede zurückführen. Bei der Simulation wird der Effekt der Heizkostenpauschale isoliert von der Einführung der anderen Reformschritte betrachtet. Diese Methode führt zu einer Unterschätzung der Kosten. Die Zusammenlegung der Baualtersklassen führte zu

Tabelle 8
Ergebnisse der Mikrosimulation

	Reformwirkungen der Wohngeldreform 2009		
	Ohne Reform	Mit Reform	Effekt der Reform
Wohngeldausgaben insgesamt in Mio. Euro	949,8	1.539,5	589,6
Anzahl der Bezieher von Wohngeld	862.256	1.003.837	141.584 ¹
Durchschnittliche Leistungshöhe in Euro			
Alle Haushalte	78,6	127,2	48,7
Reine Wohngeldhaushalte	74,1	123,3	49,2
Mischhaushalte	103,4	149,2	55,8

¹Diese Zahl bezieht sich allein auf die reformbedingten zusätzlichen Empfänger
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Wohngeldstichprobe 2009

Mehrausgaben in Höhe von 160 Mio. Euro (27 Prozent Reformanteil). Durch die Anhebung der Miethöchstgrenzen stiegen die Wohngeldausgaben um ca. 100 Mio. Euro (18 Prozent). Die Erhöhung der Tabellenwerte hatte Mehrkosten von 93 Millionen zur Folge (16 Prozent). Eine geringe Bedeutung haben die sonstigen Änderungen an der Wohngeldformel. Sie führten zu Mehrkosten von rund 27 Millionen Euro. Die stärksten Auswirkungen auf die durchschnittliche Leistungshöhe gingen dabei von der Einführung der Heizkostenpauschale aus. Dies ist zu erwarten gewesen, da sie direkt auf die zu berücksichtigende Miete wirkt. Die Wechselwirkungen zwischen mehreren Reformbestandteilen können zu einer höheren durchschnittlichen Wohngeldzahlung führen, die bei der Betrachtung einzelner Komponenten nicht komplett abgebildet werden kann.

Tabelle 10 zeigt die einzelnen Reformelemente und die Aufteilung der Mehrausgaben für die drei Gruppen: Wechsler, Hereinwachser und bisherige Empfänger. Das Modell identifiziert Wechsler als Individuen, die sich aufgrund der Wohngeldreform 2009 durch einen Wechsel aus dem Komplex der Grundversicherung nach SGB II und SGB XII in den Wohngeldbezug besserstellen. Dabei werden für jeden Haushalt die individuelle Höhe der Regelsätze plus die Bedarfe für Unterkunft nach SGB II und SGB XII bestimmt und dem Haushaltseinkommen plus Wohngeld gegenübergestellt. Hereinwachser haben hingegen höhere Einkommen und erhalten erst durch die Leistungsverbesserungen Anspruch auf Wohngeld. Die Ergebnisse zeigen, dass von den Reformschritten, die die Miethöchstgrenzen angehoben haben, die Hereinwachser besonders profitierten. Dies ist plausibel, da ihre Mieten in den meisten Fällen vor der

(18)
Statistisches Bundesamt: Arbeitslose, Arbeitslosenquote und Kurzarbeit in Deutschland 2008 und 2009.

Reform die Höchstgrenzen überschritten und erst über deren Anhebung ins Wohngeld hereingewachsen sind (vgl. Ausführungen in den Abschnitten 3.1.1. und 3.1.2.). Auf diese beiden Komponenten entfiel auch der größte Kostenanteil.

Auch im Fall der Wechsler entfielen erwartungsgemäß die größten Kostenanteile auf die beiden Reformschritte, von denen diese Gruppe im Besonderen profitierte. Bei den Wechsler waren das die Einführung der Heizkostenpauschale und die allgemeine Erhöhung der Tabellenwerte. Beide Effekte sind genauso plausibel, da diese Reformschritte die Leistungen direkt stärkten und die Attraktivität eines Wechsels des Leistungssystems für die Haushalte deutlich erhöhten beziehungsweise erst ermöglichten.

Die größten Anteile der Reformkosten entfielen in allen Fällen auf die bisherigen Empfänger. Dabei wiesen in dieser Gruppe, wie bei den Hereinwachsern, die Zusammenfassung der Baualtersklassen und die Einführung der Heizkostenpauschale die höchsten Kosten auf. Die Gründe liegen zum einen in der

hohen Überschreiterquote vor der Reform, denn Überschreiterhaushalte profitieren von diesem Schritt am meisten, zum anderen erfolgte die Berücksichtigung der Heizkosten als Pauschale und kam den Haushalten so in vollem Umfang zugute.

Neben den Reformkosten haben auch die konjunkturellen Entwicklungen Einflüsse auf die Anzahl der Wohngeldempfänger und die Wohngeldausgaben. Diese Einflüsse wurden zuvor bereits kurz beschrieben. Ohne die Wohngeldreform hätten die Wohngeldausgaben bei 950 Millionen Euro und bei 862.000 Empfängerhaushalten gelegen. Dies wären Steigerungen von gegenüber den tatsächlichen Ausgaben und Empfängerzahlen 2008 von rund 224 Millionen Euro beziehungsweise 223.000 Haushalten. Eine Hauptursache hierfür ist unter anderem der Anstieg der Zahl der Kurzarbeiter zwischen 2008 und 2009 um rund eine Million Personen und der Anstieg der Zahl der Arbeitslosen um rund 150.000 (die Arbeitslosenquote an den zivilen Erwerbspersonen stieg von 7,8 auf 8,1 Prozent).¹⁸ Gerade dieser Personenkreis greift infolge von Einkommenseinbußen auf

Tabelle 9
Ergebnisse der Mikrosimulation für einzelne Reformkomponenten

Effekte einzelner Reformkomponenten			
	Allgemeine Erhöhung der Tabellenwerte	Zusammenfassung der Baualtersklassen	Anhebung der Miethöchstgrenzen
Zusätzliche Bezieher	13.444	58.432	30.489
Durchschnittliche Erhöhung der Leistung in Euro			
Alle Haushalte	7,7	13,2	8,5
Reine Haushalte	6,5	13,7	8,9
Mischhaushalte	14,6	10,3	6,5
Ausgaben insgesamt (in Mio. Euro)	1.042,9	1.109,8	1.212,8
Mehrausgaben (in Mio. Euro)	93,1	160,0	103,0
Anteil an Mehrausgaben (in Prozent)	16	27	18

Effekte einzelner Reformkomponenten		
	Einführung der Heizkostenpauschale	Sonstige Reformbausteine: Anpassung: a, b, c und Erhöhung von „Y“
Zusätzliche Bezieher	68.475	11.041
Durchschnittliche Erhöhung der Leistung in Euro		
Alle Haushalte	17,0	2,2
Reine Haushalte	16,2	1,5
Mischhaushalte	21,3	6,4
Ausgaben insgesamt (in Mio. Euro)	1.155,6	976,6
Mehrausgaben (in Mio. Euro)	205,7	26,7
Anteil an Mehrausgaben (in Prozent)	35	4

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Wohngeldstatistik 2009

Leistungen des Wohngeldsystems zurück. Konjunkturelle Einflüsse auf Ausgaben und Empfängerzahlen werden ebenfalls in den Prognoseszenarien in Kapitel 7 vertieft.

Schätzungen zu den Sozialsystemwechslern auf Basis der „Einkommens- und Verbrauchsstichprobe“ (EVS)

Zusätzlich wurde eine Wirkungsanalyse der Wohngeldreform 2009 mit ihren einzelnen Reformkomponenten auch auf Basis der „Einkommens- und Verbrauchsstichprobe“ (EVS) durchgeführt. Die Berechnungen auf Basis der EVS führten zu einer Wechslerzahl in Höhe von 73.000 reinen Wohngeldhaushalten, die im Jahr 2008 einen Anspruch auf Grundsicherung nach SGB II oder SGB XII hatten und 2009 durch die Reform wohngeldberechtigt waren. Zu beachten ist, dass diese Haushalte auch tatsächlich wechselten und ihren Wohngeldanspruch wahrnahmen. Diese Zahl liegt nah an der IWU-Prognose von 79.000.¹⁹ Der durchschnittliche Wohngeldanspruch der Wechslerhaushalte beträgt 182 Euro. Die Reformkosten, die damit auf die Wechsler entfielen, beliefen sich so auf rund 160 Millionen Euro. Tabelle 11 zeigt die Aufteilung dieser Haushalte nach der Haushaltsgröße, der Kinderzahl, monatlichem Gesamteinkommen²⁰ und sozialer Stellung. Es zeigt sich, dass die größten Gruppen die Einpersonenhaushalte und Vier-Personen-Haushalte bilden. Mit 45 Prozent (34.000 Haushalte) bilden Erwerbstätige (Selbständige, Angestellte und Arbeiter) den Großteil der Wechslerhaushalte. An zweiter Stelle stehen Rentner und Pensionäre mit 31 Prozent (23.000 Haushalte), gefolgt von Arbeitslosen mit 15 Prozent (11.000 Haushalte). Nach der

Gruppe der Arbeitnehmer sind auch viele Rentnerhaushalte aus dem Rechtskreis des SGB XII in das Wohngeldsystem gewechselt (vgl. Abschnitt 5.3.2.). Bei den Rentnerhaushalten dürften hauptsächlich Einpersonenhaushalte aus dem Rechtskreis des SGB XII in das Wohngeldsystem gewechselt sein, da die Berechnungen in Abschnitt 5.3.2. zeigen, dass nur für diese Haushalte ein Einkommensbereich besteht, in der das Wohngeld zu höheren Transferleistungen führt. Ein Grund für den hohen Anteil der Haushalte mit Kindern unter den Wechslerhaushalten sind auch die deutlichen Leistungsverbesserungen im Zuge der Reform des Kinderzuschlags. So haben mehr als die Hälfte der Wechslerhaushalte mindestens ein Kind (vgl. Tabelle 11 und Tabelle 12).

Wie Tabelle 11 zeigt, hatten zwar 54.000 (74 Prozent) der Wechslerhaushalte ein monatliches Gesamteinkommen nach den §§ 13 und 14 WoGG von mehr als 500 Euro, jedoch nur 19.000 und damit ein nicht unerheblicher Anteil ein Einkommen, welches darunter lag. Diese Haushalte hätten von der Reform eigentlich nicht so stark betroffen sein sollen, da diese weiterhin Grundsicherungsleistungen hätten beziehen können. Wie die Diskussion in Abschnitt 5.3.3. zeigt, bestehen aber eine Reihe von Gründen wie beispielsweise die Anrechnung von Vermögen, die dazu führen können, dass Bedarfsgemeinschaften keine Transfers aus der Grundsicherung erhalten.

Die Wechslerhaushalte mit höheren Einkommen von 1.000 bis 1.500 Euro betreffen vorrangig Haushalte mit Kindern, die durch die gleichzeitige Reform des Kinderzuschlags und des Wohngeldes das Sozialsystem wech-

(19) IWU (2009): „Wohngeldreform 2008 – Simulationsrechnungen zu Änderungen des Wohngeldrechts im Jahr 2008“, Endbericht vom Institut Wohnen und Umwelt (IWU) im Auftrag des Bundesamtes für Raumwesen und Raumordnung, Joachim Kirchner und Holger Cischinsky; S. VII.

(20) Das monatliche Gesamteinkommen ist hier das wohngeldrechtliche Einkommen nach den §§ 13 und 14 WoGG.

Tabelle 10
Effekte einzelner Reformkomponenten nach Beziehergruppen

	Allgemeine Erhöhung der Tabellenwerte	Zusammenfassung der Baualtersklassen	Anhebung der Miethöchstgrenzen	Einführung der Heizkostenpauschale
Zusätzliche Bezieher	13.444	58.432	30.489	68.475
... davon Wechsler	7.899	4.153	2.379	10.103
... davon Hereinwachser	5.545	54.279	28.110	58.372
Mehrausgaben (in Mio. Euro)	93,1	160,0	103,0	205,6
... davon für Wechsler	16,1	10,3	7,4	22,0
in Prozent	17,3	6,46	7,16	10,7
... davon für Hereinwachser	0,7	16,9	11,3	11,0
in Prozent	0,71	10,56	10,99	5,35
... davon für „bisherige“ Empfänger	76,3	132,7	84,3	172,6
in Prozent	81,94	82,98	81,86	83,92

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Wohngeldstatistik 2009

(21)
IWU (2009): „Wohngeldreform 2008 – Simulationsrechnungen zu Änderungen des Wohngeldrechts im Jahr 2008“, Endbericht vom Institut Wohnen und Umwelt (IWU) im Auftrag des Bundesamtes für Raumwesen und Raumordnung, Joachim Kirchner und Holger Cischinsky; S. VII.

selten. Dies wird bestätigt durch Tabelle 13, in der die Wechslerhaushalte nach Einkommen, Haushaltsgröße und Kinderanzahl aufgeteilt sind. Zu sehen ist, dass erwartungsgemäß die Haushalte mit mehr als drei Mitgliedern und die Haushalte mit zwei und mehr Kindern in den oberen Einkommensklassen liegen, während die kleineren Haushalte zu den unteren Einkommensklassen zählen.

Neben den Wechslerhaushalten wurden auf Basis der EVS auch die Hereinwachser be-

rechnet. Das Ergebnis weicht mit 185.535 Haushalten stärker von der Prognose zur Wohngeldreform (279.565 Haushalte)²¹ und den Berechnungen auf Basis der Wohngeldstichproben (121.793 Haushalte) ab. Die Auswertung der Hereinwachser nach der Haushaltsgröße zeigt, dass auch hier mit 135.652 Haushalten vor allem Einpersonenhaushalte ins Wohngeld hineingewachsen sind, von denen 103.710 (76 Prozent) Rentnerhaushalte sind (vgl. Tabelle 14). Aus diesem Grund sind auch die Haushalte ohne Kinder bei den He-

Tabelle 11

Wechslerhaushalte nach sozialer Stellung, Haushaltsgröße, Kinderanzahl und monatlichem Gesamteinkommen auf Basis der EVS

Wechslerhaushalte	Soziale Stellung					
	Selbständige	Angestellte / Arbeiter	Arbeitslose	Rentner / Pensionäre	Studenten	Insgesamt
Haushalte mit ...						
... 1 Person	5.478	3.537	7.859	13.176	1.986	32.036
... 2 Personen	0	6.068	0	2.680	0	8.748
... 3 Personen	0	9.282	0	0	0	9.282
... 4 Personen	1.264	3.969	2.959	6.805	2.413	17.410
... 5 od. mehr Personen	0	3.924	0	0	1.936	5.860
Insgesamt	6.742	26.780	10.818	22.661	6.335	73.336
Haushalte ...						
... ohne Kinder	5.478	3.537	7.859	14.196	1.986	33.056
... mit einem Kind	0	11.850	0	1.660	0	13.510
... mit zwei Kindern	1.264	7.321	2.989	6.805	2.413	20.792
... mit drei oder mehr Kindern	0	4.072	0	0	1.936	6.008
Insgesamt	6.742	26.780	10.848	22.661	6.335	73.366
Haushalte mit einem monatlichen Gesamteinkommen ...						
... bis 500 Euro	5.478	0	7.071	6.875	0	19.424
... von 501 bis 750 Euro	0	3.537	788	8.981	1.986	15.292
... von 751 bis 1.000 Euro	0	10.025	2.989	1.028	0	14.042
... von 1.001 bis 1.250 Euro	0	8.982	0	5.330	2.413	16.725
... von 1.250 bis 1.500 Euro	1.264	1.927	0	0	1.936	5.127
... von 1.501 bis 2.000 Euro	0	2.309	0	447	0	2.756
Insgesamt	6.742	26.780	10.848	22.661	6.335	73.366

Quellen: IW Köln; Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2008 und der Fortschreibung für 2009

Tabelle 12

Haushaltsgröße und Kinderanzahl der Wechsler auf Basis der EVS

Haushalte...	Haushalte mit...					Insgesamt
	... 1 Person	... 2 Personen	... 3 Personen	... 4 Personen	... 5 od. mehr Personen	
... ohne Kinder	32.036	1.020	0	0	0	33.056
... mit einem Kind	0	7.728	5.782	0	0	13.510
... mit zwei Kindern	0	0	3.500	17.292	0	20.792
... mit drei oder mehr Kindern	0	0	0	148	5.860	6.008
Insgesamt	32.036	8.748	9.282	17.440	5.860	73.366

Quellen: IW Köln; Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2008 und der Fortschreibung für 2009

reinwachsen in der Überzahl. 73 Prozent (135.652 Haushalte) gehören in die Gruppe der Single-Haushalte (vgl. Tabelle 15).

Die durch die Reform hereinwachsenden Haushalte weichen in ihren sozialen Stellungen, Haushaltsgrößen und -strukturen erwartungsgemäß von den Wechslerhaushalten ab. Dies verdeutlicht Tabelle 16. Das durchschnittliche monatliche Gesamteinkommen der hereinwachsenden Haushalte ist mit 805 Euro erwartungsgemäß höher als das der Wechslerhaushalte mit 782 Euro. Wichtiger als der Unterschied zwischen den Durchschnittseinkommen ist dabei die Kombination aus Haushaltsgröße und Einkommen (vgl. Tabelle 13 und Tabelle 16). Über ein Viertel (26 Prozent) der Wechslerhaushalte gehören zu der Gruppe mit einem monatlichen Einkommen von unter 500 Euro, bei den Hereinwachsern sind es dagegen nur 14 Prozent. In beiden Fällen setzt sich diese Gruppe zum größten Teil aus Einpersonenhaushalten zusammen. Daraus folgt logischerweise und erwartungsgemäß, dass der durchschnittliche Wohngeldbetrag aufgrund des höheren Einkommens mit 76,27 Euro wesentlich niedriger ausfällt.

Dennoch ist festzuhalten, dass sowohl die Anzahl der hereinwachsenden Haushalte als auch deren durchschnittlicher Wohngeldbetrag deutlich von der vorangegangenen

Schätzung auf Basis der Wohngeldstichprobe und den Prognosen abweichen. Dies führt insgesamt auch zu deutlichen Unterschieden in den Reformkosten, die auf diese Gruppe entfallen. Sie belaufen sich auf Basis der EVS auf 170 Millionen Euro.

Die Gründe für die Abweichungen in der Anzahl und den Kosten liegen in den verwendeten Datensätzen. In den Prognosen beinhalteten die Berechnungen im Hereinwachsermodell die neuen Haushalte ausschließlich unter den hereinwachsenden Berechtigten, ohne die bereits nach altem Recht Berechtigten, was zu einer Unterschätzung der Zahlen führt.²² Darüber hinaus kam es zu einer Überschätzung, da mit dem in der Prognose angewendeten Mikrosimulationsmodell nur die hereinwachsenden Berechtigten ermittelt wurden. Die tatsächlichen zusätzlichen Empfänger wurden: „...dann in einem zweiten Schritt über eine allgemeine Quote der Inanspruchnahme geschätzt, die im Rahmen der Untersuchung zur Gesamtdeutschen Wohngeldnovelle ermittelt wurden.“²³ Vor allem aus diesen Gründen konnte das Hereinwachsermodell der Prognose „... nur als grobe Schätzung angesehen werden“²⁴, womit die Abweichungen zwischen den hier ermittelten Zahlen und den Prognosen erklärbar sind. Gleiches gilt für die Schätzungen auf Basis der Wohngeldstichproben. Die Wohngeldstichprobe hat nur die tatsächlichen

(22)
Vgl. IWU (2009): „Wohngeldreform 2008 – Simulationsrechnungen zu Änderungen des Wohngeldrechts im Jahr 2008“, Endbericht vom Institut Wohnen und Umwelt (IWU) im Auftrag des Bundesamtes für Raumwesen und Raumordnung, Joachim Kirchner und Holger Cischinsky; S. 51.

(23)
Ebd.

(24)
Ebd.

Tabelle 13
Wechslerhaushalte nach Einkommen, Haushaltsgröße und Kinderzahl auf Basis der EVS

	Haushalte mit einem monatlichen Gesamteinkommen von...						
	... bis 500 Euro	...von 501 bis 750 Euro	...von 751 bis 1.000 Euro	... von 1.001 bis 1.250 Euro	... von 1.250 bis 1.500 Euro	... von 1.501 bis 2.000 Euro	Insgesamt
Haushalte mit...							
... 1 Person	19.424	12.612	0	0	0	0	32.036
... 2 Personen	0	2.680	6.068	0	0	0	8.748
... 3 Personen	0	0	3.304	4.517	1.461	0	9.282
... 4 Personen	0	0	4.670	10.556	1.730	484	17.440
...5 od. mehr Personen	0	0	0	1.652	1.936	2.272	5.860
Insgesamt	19.424	15.292	14.042	16.725	5.127	2.756	73.366
Haushalte...							
... ohne Kinder	19.424	13.632	0	0	0	0	33.056
... mit einem Kind	0	1.660	6.068	4.517	1.265	0	13.510
... mit zwei Kindern	0	0	7.974	10.408	1.926	484	20.792
... mit drei Kindern	0	0	0	1.800	1.936	2.272	6.008
Insgesamt	19.424	15.292	14.042	16.725	5.127	2.756	73.366

Quellen: IW Köln; Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2008 und der Fortschreibung für 2009

Empfänger des jeweiligen Jahres als Basis, was auch hier zu Unter- und Überschätzungen führen kann. Auch bei der sozialen Stellung existieren Unterschiede. So finden sich unter den Wechslerhaushalten keine Haushalte, die zu den sonstigen Nichterwerbspersonen (Hausfrauen oder Schüler) zählen, bei den Hereinwachsern hingegen schon. Dies war in diesem Umfang nicht erwartet worden. Es muss aber dringend beachtet werden, dass die Fallzahlen dieser speziellen Gruppe

sehr gering sind und aus diesem Grund die Plausibilität nicht gesichert werden kann.

3.2.2.2. Nichtinanspruchnahme

Die Nichtinanspruchnahme von monetären Sozialleistungen betrifft Personen und Haushalte, die einen Transferleistungsanspruch nicht oder nur teilweise ausschöpfen. Der Anteil der Nichtinanspruchnehmer an allen Anspruchsberechtigten ist die Quote der

Tabelle 14

Hereinwachser nach sozialer Stellung, Haushaltsgröße, Kinderzahl und monatlichem Gesamteinkommen auf Basis der EVS

Hereinwachser	Soziale Stellung						Insgesamt
	Selbständige	Angestellte/ Arbeiter	Arbeitslose	Rentner und Pensionäre	Studenten	Sonstige Nicht- erwerbspersonen	
Haushalte mit...							
1 Person	4.788	4.007	4.597	103.710	6.079	6.079	135.652
2 Personen	4.470	2.332	1.029	16.610	639	639	25.875
3 Personen	2.128	3.756	2.628	1.608	0	0	10.120
4 Personen	960	11.896	0	0	0	0	12.856
5 od. mehr Personen	328	704	0	0	0	0	1.032
Insgesamt	12.674	22.695	8.254	121.928	6.718	6.718	185.535
Haushalte...							
ohne Kinder	9.258	4.007	5.514	120.320	6.718	13.266	159.083
mit einem Kind	2.128	6.332	2.740	0	0	0	11.200
mit zwei Kindern	771	11.577	0	1.608	0	0	13.956
mit drei Kindern	517	779	0	0	0	0	1.296
Insgesamt	12.674	22.695	8.254	121.928	6.718	13.266	185.535
Haushalte mit einem monatlichen Gesamteinkommen von...							
bis 500 Euro	0	0	1.969	12.546	4.570	7.026	26.111
501 bis 750 Euro	3.798	3.131	2.846	44.603	0	3.544	57.922
751 bis 1.000 Euro	4.788	3.283	1.927	54.149	2.148	1.901	68.196
1.001 bis 1.250 Euro	2.989	0	0	10.630	0	795	14.414
1.250 bis 1.500 Euro	0	5.126	1.512	0	0	0	6.638
1.501 bis 2.000 Euro	771	10.527	0	0	0	0	11.298
über 2.000 Euro	328	628	0	0	0	0	956
Insgesamt	12.674	22.695	8.254	121.928	6.718	13.266	185.535

Quellen: IW Köln; Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2008 und der Fortschreibung für 2009

Tabelle 15

Hereinwachser nach Haushaltsgröße und Kinderzahl auf Basis der EVS

Haushalte...	Haushalte mit...					Insgesamt
	... 1 Person	... 2 Personen	... 3 Personen	... 4 Personen	... 5 Personen	
... ohne Kinder	135.652	23.431	0	0	0	159.083
... mit einem Kind	0	2.444	8.103	653	0	11.200
... mit zwei Kindern	0	0	2.017	11.939	0	13.956
... mit drei Kindern	0	0	0	264	1.032	1.296
Insgesamt	135.652	25.875	10.120	12.856	1.032	185.535

Quellen: IW Köln; Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2008 und der Fortschreibung für 2009

Nichtinanspruchnahme. Aus Sicht des Staates ist eine hohe Quote problematisch, da dadurch die Funktions- und Wirkungsweise der Transferleistungssysteme und die Versorgungsgerechtigkeit eingeschränkt werden. Aus Sicht der Forschung ist die Berechnung und Bestimmung einer Quote problematisch, da die Bestimmung der Zahl der nichtinanspruchnehmenden Personen und Haushalte sehr schwierig ist. So sind die Gründe für den Verzicht meist auf Unkenntnis oder geringe Ansprüche zurückzuführen, die entweder nur sehr schwer (z. B. in Befragungen) zu ermitteln sind oder in Mikrodatensätzen aufgrund von Fehlertoleranzen nur schwer zu erkennen sind. Bestehende Studien zur Nichtinanspruchnahme kommen daher häufig zu unterschiedlichen Ergebnissen. Dieser Abschnitt geht kurz auf die Berücksichtigung der Nichtinanspruchnahme im Zuge der Mikrosimulation und der Schätzungen zu den Reformelementen ein.

Bei den 73.000 identifizierten Wechslerhaushalten handelt es sich um diejenigen, die im Jahr 2008 SGB II und SGB XII bezogen haben und im Jahr 2009 ihren reformbedingten Wohngeldanspruch auch wirklich wahrnahmen. Auf Basis der EVS und dem IW-Mikrosimulationsmodell liegt die Quote der Nichtinanspruchnahme beim Wohngeld insgesamt bei 48 Prozent in den Jahren 2008 und 2010 und bei 51 Prozent im Jahr 2009, was etwas überraschend ist, da gerade im Jahr 2009 sehr intensiv über das Wohngeld berichtet wurde,

was die Unkenntnis über das Wohngeld sicherlich verringert haben dürfte. Zu bedenken ist allerdings, dass die EVS die Mittelschicht typischerweise überschätzt, so dass Verzerrungen bei der Bestimmung der Quote nicht ausgeschlossen werden können.²⁵

Auch die Befragung der Wohngeldbehörden sollte zu dieser Quote neue Ergebnisse liefern, da die Gründe für eine Nichtinanspruchnahme sozialer Transferleistungen in der Forschung seit vielen Jahrzehnten kontrovers diskutiert werden. Die drei wichtigsten Gründe für eine geringe Inanspruchnahme liegen in den Transaktionskosten, den Informationsdefiziten und der sozialen Stigmatisierung.²⁶ Zu beachten ist dabei stets, dass diese Gründe sich nicht gegenseitig ausschließen. So ist die Größe von Informationsdefiziten immer davon abhängig, wie hoch die zu erwartenden Leistungen relativ zu den Transaktionskosten oder der wahrgenommenen Stigmatisierung sind.²⁷ Neben diesen individuellen Gründen für die Höhe der Nichtinanspruchnahme und den damit verbundenen Auswirkungen sind Informationen über die Höhe der Nichtinanspruchnahmequote besonders wichtig, um die Wirksamkeit, Folgen und Kosten politischer Reformen abzuschätzen.²⁸ Schätzungen für die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen insgesamt liegen zwischen 30 Prozent für das Jahr 1990 und 52 Prozent für das Jahr 1995.²⁹ Es existieren bisher aber keine genaueren Untersuchungen der

(25)
Vgl. auch Kapitel 7.1.1

(26)
Vgl. Currie, J.: The Take Up of Social Benefits; NBER Working Paper 10488; Cambridge; 2004.

(27)
Vgl. ebd.

(28)
Riphahn, R.T.: Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits; IZA Discussion Paper Nr. 124; Bonn; 2000.

(29)
Vgl. ebd.

Tabelle 16
Einkommensverteilung (monatliches Gesamteinkommen) der Hereinwachser auf Basis der EVS

	Haushalte mit einem monatlichen Gesamteinkommen							Insgesamt
	bis 500 Euro	501 bis 750 Euro	751 bis 1.000 Euro	1.001 bis 1.250 Euro	1.251 bis 1.500 Euro	1.501 bis 2.000 Euro	über 2.000 Euro	
Haushalte mit...								
... 1 Person	25.999	52.197	57.456	0	0	0	0	135.652
... 2 Personen	112	2.217	9.132	14.414	0	0	0	25.875
... 3 Personen	0	3.244	1.608	0	5.268	0	0	10.120
... 4 Personen	0	264	0	0	1.370	11.222	0	12.856
...5 od. mehr Personen	0	0	0	0	0	76	956	1.032
Insgesamt	26.111	57.922	68.196	14.414	6.638	11.298	956	185.535
Haushalte...								
... ohne Kinder	25.999	54.414	64.256	14.414	0	0	0	159.083
... mit einem Kind	112	3.244	2.332	0	4.859	653	0	11.200
... mit zwei Kindern	0	0	1.608	0	1.779	10.569	0	13.956
... mit drei Kindern	0	264	0	0	0	76	956	1.296
Insgesamt	26.111	57.922	68.196	14.414	6.638	11.298	956	185.535

Quellen: IW Köln; Eigene Berechnungen auf Basis der EVS 2008 und der Fortschreibung für 2009

(31)

Vgl.: Expertenkommission Wohnungspolitik: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand; Tübingen; 1995 und Eekhoff, J.: Wohnungspolitik; Tübingen; 2002.

Nichtinanspruchnahme speziell für das Wohngeldsystem. Bislang wurde davon ausgegangen, dass knapp die Hälfte der Wohngeldberechtigten ihren Wohngeldanspruch nicht wahrnimmt³⁰, was mit unseren Ergebnissen übereinstimmt, obwohl seitdem das Wohngeldsystem deutlich verändert wurde. Die Befragung sollte daher diese Schätzungen ergänzen, auch um die Ergebnisse mit einem anderen methodischen Ansatz zu testen und den Effekt der Reform zu bestimmen. Darüber hinaus sollte sie nicht nur die Höhe im Ganzen, sondern auch die Nichtinanspruchnahmequoten bestimmter Gruppen und die Veränderungen durch die Wohngeldreform und die folgenden Leistungsverbesserungen untersuchen.

Wie die Abbildung 4 zur ersten Frage in diesem Fragenblock zeigt, weichen die Zahlen der Wohngeldbehörden von den zuvor genannten deutlich ab. Für fast 70 Prozent der Wohngeldbehörden liegt die Nichtinanspruchnahmequote im Wohngeldsystem im Jahr 2010 zwischen 0 und 20 Prozent. Lediglich ein sehr geringer Anteil (2 Prozent) schätzt die Quote auf 40 bis 60 Prozent und liegt damit im Bereich der genannten Studien und der hier ermittelten Quote. Berechnet man den Durchschnitt der einzelnen Klassen und gewichtet diesen mit der Anzahl der Antworten, liegt die durchschnittliche Nichtinanspruchnahmequote nach Angaben der Wohngeldbehörden bei 17 Prozent.

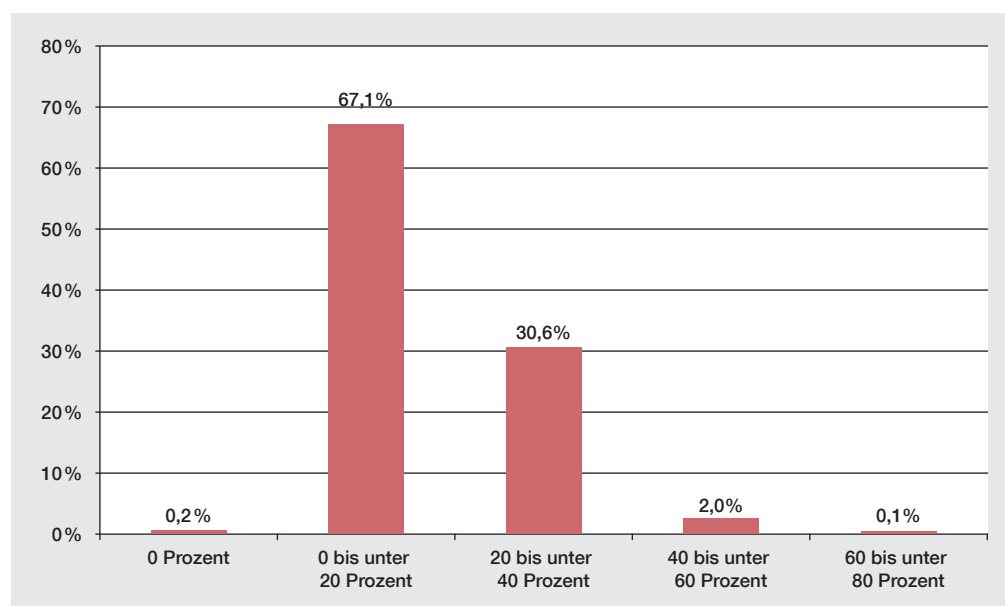
Ein Grund für das Abweichen der Zahlen kann mit Sicherheit in der Wohngeldreform 2009 gesehen werden. Durch die gestiegenen Wohngeldansprüche erhöht sich für viele Haushalte die Relation der zu erwartenden Leistungen zu den individuellen Transaktionskosten und führt dadurch zu stärkeren Anreizen, einen Wohngeldanspruch geltend zu machen. Diesen Erklärungsansatz unterstützen die Angaben der Wohngeldbehörden. Wie Abbildung 5 zeigt, gehen über die Hälfte der befragten Wohngeldbehörden davon aus, dass sich der Anteil der Haushalte, die ihren Wohngeldanspruch geltend machen, im Zuge der Wohngeldreform erhöht hat. 25 Prozent gaben an, dass er sich sogar stark erhöht hat.

3.3. Zusammenfassung und Fazit

Die Wohngeldreform 2009 setzte sich aus fünf verschiedenen Reformelementen zusammen:

1. Abschaffung der Differenzierung der Miethöchstbeträge nach Baualterklassen
2. Anhebung der vereinfachten Miethöchstbeträge um 10 Prozent
3. Leistungserhöhung des Wohngeldes um 8 Prozent (Erhöhung der Tabellenwerte)
4. Einführung einer Heizkostenpauschale

Abbildung 4
Nichtinanspruchnahmequote wohngeldberechtigter Haushalte



Quelle: IW Köln, Befragung der Wohngeldbehörden 2012 (n = 822)

5. Zahlung eines einmaligen Wohngeldbetrags

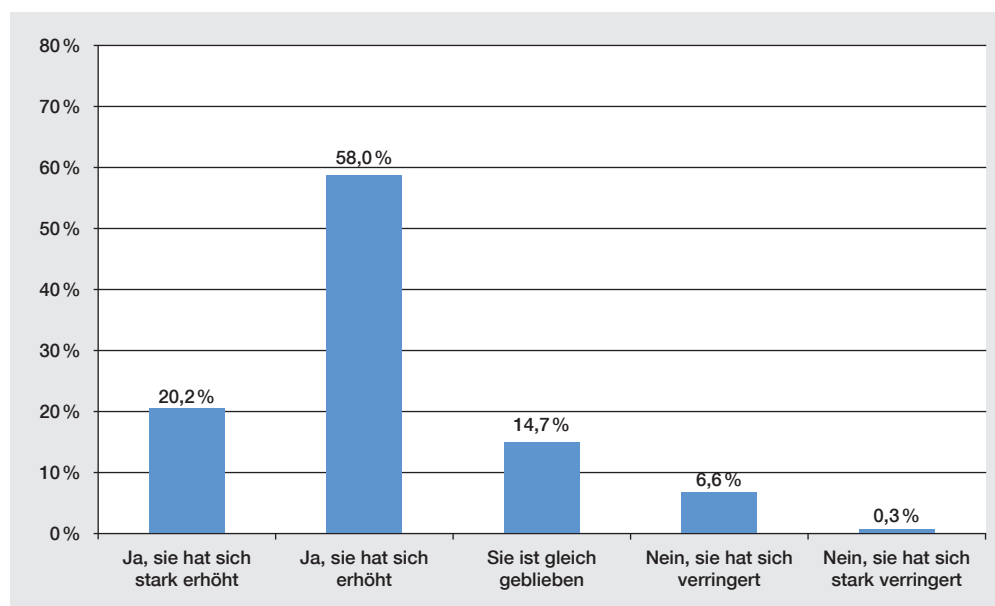
Darüber hinaus wurden im Zuge der Reform die regionalen Mietenstufen neu festgelegt. Die Reformschritte waren aufgrund der Entwicklungen der Sozialsysteme und der Mietpreise notwendig, um die Wirksamkeit des Wohngeldes zu sichern. So stiegen in den Jahren vor der Reform nicht nur die Mietkostenbelastung (vgl. Kapitel 4), sondern gleichfalls die Anzahl der Haushalte, deren tatsächliche Miete über den anrechenbaren Miethöchstbeträgen lag. Beide Entwicklungen konnten mit der Wohngeldreform positiv beeinflusst werden. Durch die Reform konnte die Wohnkostenbelastung über alle Einkommens- und Haushaltsgruppen hinweg reduziert werden. Gleichfalls führten die Schritte zu einer Ausweitung des Empfängerkreises, da Haushalte entweder aus höheren Einkommensbereichen in das Wohngeld „hinein wachsen“ konnten oder durch die Erhöhung der Leistung von anderen Transferleistungen ins Wohngeld wechselten. Im Vorfeld beliefen sich die Schätzungen für die zusätzlichen Kosten und Empfängerzahlen auf rund 300 Millionen Euro und 360.000 Haushalte, die entweder in das Wohngeldsystem hineinwachsen sollten oder zu den Wechslerhaushalten zählten. Hinzu kamen Kosten in Höhe 356 Millionen Euro, für die 625.000 Empfänger, die bereits vor der Reform und auch weiterhin nach der Reform Wohngeld erhielten. Die Reformkosten betru-

gen damit insgesamt 658 Millionen Euro.³¹ Ein Vergleich dieser Zahlen mit den Ergebnissen der hier vorgestellten ex-post-Berechnungen auf Basis der Wohngeldstichproben weist bei der Anzahl der zusätzlichen reformbedingten Empfänger deutliche Abweichungen auf. So kommen die ex-post-Schätzungen zu Ergebnissen von „nur“ 142.000 zusätzlichen reformbedingten Empfängern. Die Wechslerzahlen liegen dabei um rund 76 Prozent und die Hereinwachser um rund 56 Prozent unter unseren Werten. Die Abweichungen bei den gesamten Reformkosten fallen mit 658 Millionen gegenüber 590 Millionen schwächer aus.

Bei den Berechnungen auf Basis der EVS liegen die Wechslerzahlen dagegen mit 73.000 auf dem Niveau der ex-ante-Schätzungen von 79.000. Hier zeigt sich, dass vor allem Einpersonnen- und Vierpersonnenhaushalte in das Wohngeldsystem wechselten. Die Untersuchungen der Soziodemografika (Haushaltsgröße, soziale Stellung, Kinderzahl und Einkommen) lassen den Schluss zu, dass sich unter den Einpersonnenhaushalten vor allem Rentner und unter den Vierpersonnenhaushalten vor allem Familien mit Kindern befinden, die aufgrund der Leistungsverbesserungen durch die zeitgleichen Reformen des Wohngeldes und des Kinderzuschlags wechselten. Der Vergleich dieser Struktur mit der Haushaltsstruktur der ex-ante-Schätzungen vom IWU zeigt, dass auch bei diesen Schät-

(31) IWU (2009): „Wohngeldreform 2008 – Simulationsrechnungen zu Änderungen des Wohngeldrechts im Jahr 2008“, Endbericht vom Institut Wohnen und Umwelt (IWU) im Auftrag des Bundesamtes für Raumwesen und Raumordnung, Joachim Kirchner und Holger Cischinsky.

Abbildung 5
Veränderung der Inanspruchnahmequote durch die Wohngeldreform



Quelle: IW Köln, Befragung der Wohngeldbehörden 2012 (n = 889)

(32)
Ebd.

zungen 82 Prozent der Wechslerhaushalte Paare mit einem oder mehr Kinder waren. Einpersonenhaushalte sind dagegen in den IWU-Schätzungen vor der Wohngeldreform nicht enthalten.

Der durchschnittliche Wohngeldanspruch der Wechsler lag nach den Berechnungen auf Basis der EVS bei 182 Euro. Die Anzahl der Hereinwachser lag bei 186.000. Auch hier zeigt sich das Übergewicht der Einpersoner-Rentnerhaushalte ohne Kinder. Die höheren Einkommen dieser Haushalte werden bestätigt und ergeben einen niedrigeren durchschnittlichen Wohngeldbetrag von 76 Euro. Die Reformkosten auf Basis der EVS-Simulation weisen für die Wechslerhaushalte einen Unterschied von rund 18 Millionen Euro aus und liegen damit auf ähnlichem Niveau. Für die Hereinwachser ist der Unterschied mit 45 Millionen weitaus deutlicher. Hier ist vor allem der Unterschied im simulierten durchschnittlichen Wohngeldanspruch für die Hereinwachser ursächlich.

Tabelle 17 stellt die Ergebnisse der Berechnungen auf verschiedenen Datenbasen zur Anzahl der Wechsler und Hereinwachser sowie deren durchschnittlichen Wohngeldanspruch zusammenfassend gegenüber, wobei die Ergebnisse der Mikrosimulation auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe am plausibelsten erscheinen.

Die weitere Analyse weist eine Nichtinanspruchnahmequote im Wohngeldsystem von 48 Prozent aus. Allerdings setzt die Wohngeldreform positive Signale: Über die Hälfte der befragten Wohngeldbehörden gaben an, dass sich die Inanspruchnahme nach der Reform erhöht hat, ein Viertel sogar, dass sie sich stark erhöht hat.

Tabelle 17
Vergleich von IWU-Prognose und ex-post-Mikrosimulationen

	Prognose IWU 2009 ³²	Prognose BMVBS	Mikrosimulation (EVS)	Mikrosimulation (Wohngeldstichprobe)
Anzahl				
Wechsler	78.707	70.000	73.366	19.791
Hereinwachser	279.565	140.000	185.535	121.793
Durchschnittlicher Wohngeldanspruch in Euro				
Wechsler	184,94	k.a.	181,76	234,65
Hereinwachser	37,25	k.a.	76,27	34,71
Bestehende Empfänger	142,32	140	k.a.	k.a.
Kosten in Mio. Euro				
Wechsler	178	155	160	56
Hereinwachser	125	35	170	51
Bestehende Empfänger	356	260	k.a.	483

Quellen: Eigene Darstellung und Institut für Wohnen und Umwelt

4. Bestandsaufnahme des Wohngeldes 2005 bis 2011

Nachdem bislang die unmittelbaren Effekte der Wohngeldnovelle 2009 betrachtet wurden, erfolgt nun eine generelle Bestandsaufnahme des Wohngeldes für den Zeitraum nach den Hartz IV-Reformen für die Jahre 2005 bis 2011.

4.1. Empfängerzahlen und Ausgaben

Mit der Einführung des Hartz-IV-Gesetzes kam es 2005 zu einem starken Rückgang der Wohngeldempfeängerzahlen und Wohngeldausgaben. Seitdem erhalten Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen nach dem SGB II und XII kein Wohngeld mehr, da ihre Kosten der Unterkunft im Rahmen ihrer Transferleistung erstattet werden. Während in den Jahren 2002 bis 2004 jährlich rund 2 Millionen Haushalte allgemeines Wohngeld und rund 1 Million Haushalte den besonderen Mietzuschuss bezogen, sank die Zahl der Wohngeldhaushalte zum 31. Dezember 2005 deutlich auf 811.000 ab. Im Zuge dieses Rückgangs sanken auch die Ausgaben von mehr als 5 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf gut 1 Milliarde Euro. Dieser Rückgang setzte sich in den folgenden Jahren fort, so dass es im Jahr 2008 nur noch rund 639.000 Empfängerhaushalte gab und die Ausgaben gut 720 Millionen Euro betrugen (vgl. Tabelle 18). Erst mit der Wohngeldreform 2009 und den damit verbundenen Leistungsverbesserungen und Anpassungen der Miethöchstbeträge erfolgte wieder ein Anstieg der Empfängerhaushalte auf rund

1 Million Haushalte. Darüber hinaus trug die Reform des Kinderzuschlags im Oktober 2008 in Verbindung mit den reformierten Leistungen im Wohngeld einen entscheidenden Teil zum Anstieg der Empfängerzahlen bei.³³

Nach der Wohngeldreform blieb die Zahl der Empfängerhaushalte im Jahr 2010 etwa konstant und sank erst 2011 auf rund 900.000 Haushalte. 2011 erhielten 2,2 Prozent aller privaten Haushalte Wohngeld.

Durch die Reform der Grundsicherung im Jahre 2005 entstanden neben den reinen Wohngeldhaushalten auch so genannte wohngeldrechtliche Mischhaushalte, in denen vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder (wie z. B. SGB-II-Empfänger) und nicht vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder in einem gemeinsamen Haushalt leben. Deren Bedeutung hat seit 2008 beträchtlich zugenommen und wird in Abschnitt 4.8. eingehend analysiert.

Tabelle 19 zeigt die Entwicklung der Wohngeldausgaben in den Jahren 2005 bis 2011. Vor der Reform lagen sie zwischen 2005 und 2008 im Jahresmittel bei rund einer Milliarde Euro. Durch die deutlich höheren Wohngeldzahlungen und einem größeren Empfängerkreis im Zuge der Wohngeldreform verdoppelten sich allerdings die Wohngeldausgaben zwischen 2008 und 2009 und stiegen von gut 700 Millionen auf 1,6 Milliarden Euro (+116 Prozent).

(33) Vgl. Bundesregierung: Wohngeld- und Mietenbericht 2010; Berlin, 2010, S. 55.

Tabelle 18
Entwicklung der Empfängerhaushalte von Wohngeld am Jahresende

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Reine Wohngeldhaushalte	780.660	665.892	580.302	584.035	859.610	857.012	770.369
...davon Mietzuschuss	695.231	591.285	517.679	522.416	775.609	778.395	703.300
...davon Lastenzuschuss	85.429	74.607	62.623	61.619	84.001	78.617	67.100
Mischhaushalte	30.204	25.227	26.122	55.080	147.724	204.475	132.501
Wohngeldhaushalte (insgesamt)	810.864	691.119	606.424	639.115	1.007.334	1.061.487	902.870

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 19
Wohngeldausgaben 2005 bis 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wohngeldausgaben in Mio. Euro	1.351,088	1.094,311	934,816	726,423	1.567,316	1.761,244	1.490,739
Differenz zum Vorjahr in Mio. Euro		-256,777	-159,495	-208,393	+ 840,893	+193,928	-270,505
Differenz zum Vorjahr in Prozent		-19,0	-14,6	-22,3	+115,8	+12,4	-15,4

Quelle: Kassenstatistik des BMVBS

Im Jahr 2010 stiegen die Ausgaben auf 1,8 Milliarden. Dieser Anstieg ist auf den weiter gestiegenen Empfängerkreis zurückzuführen, wie Tabelle 18 zeigt, da der durchschnittliche Wohngeldanspruch sich nicht verändert hat (vgl. Abbildung 7, S. 43). Erst zum Jahr 2011 ist wieder ein deutlicher Rückgang auf gut 1,2 Milliarden Euro zu erkennen. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass neben den Einsparungen aus der Abschaffung der Heizkostenpauschale und dem Wegfall der Wohngeld-Beantragungspflicht für die Kinder (sogenanntes Kinderwohngeld, siehe Abschnitt 5.4.2.) auch die Zahl der Empfängerhaushalte aufgrund der guten konjunkturellen Lage rückläufig war.

4.2. Struktur der Wohngeldempfänger

Im folgenden Abschnitt wird die Struktur der Wohngeldempfänger und deren Entwicklungen seit 2005 beschrieben. Bei dieser Analyse werden nur die reinen Wohngeldhaushalte betrachtet, da eine detaillierte Untersuchung zu den Mischhaushalten in Abschnitt 4.8. erfolgt.

Tabelle 20 zeigt die Entwicklung der Haushaltsgröße der reinen Wohngeldempfänger in den Jahren 2005 bis 2011. Besonders deutlich wird der große Anteil von Einpersonenhaushalten im Wohngeld. Betrachtet man dazu die Auswertungen der bundesweiten Haushaltsgröße nach dem Mikrozensus des

Tabelle 20
Haushaltsgröße der reinen Wohngeldhaushalte 2005 bis 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Haushaltsgröße	Anzahl (Anteil)	Anzahl (Anteil)	Anzahl (Anteil)	Anzahl (Anteil)	Anzahl (Anteil)	Anzahl (Anteil)	Anzahl (Anteil)
1 Person	379.686 (49 %)	345.871 (52 %)	315.026 (54 %)	313.876 (54 %)	478.116 (56 %)	480.250 (56 %)	431.900 (56 %)
2 Personen	129.985 (17 %)	100.011 (15 %)	80.572 (14 %)	78.684 (13 %)	114.365 (13 %)	114.606 (13 %)	98.379 (13 %)
3 Personen	83.603 (11 %)	62.171 (9 %)	49.032 (8 %)	49.137 (8 %)	72.053 (8 %)	69.817 (8 %)	61.256 (8 %)
4 Personen	101.062 (13 %)	83.114 (12 %)	68.975 (12 %)	71.947 (12 %)	104.839 (12 %)	101.011 (12 %)	89.826 (12 %)
5 od. mehr Personen	86.324 (11 %)	74.725 (11 %)	66.697 (11 %)	70.391 (12 %)	90.237 (10 %)	91.328 (11 %)	89.008 (11 %)
Insgesamt	780.660 (100 %)	665.892 (100 %)	580.302 (100 %)	584.035 (100 %)	859.610 (100 %)	857.012 (100 %)	770.369 (100 %)

Quelle: Wohngeldstatistik

Tabelle 21
Haushaltsgrößen nach Mikrozensus

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Haushaltsgröße	Anzahl in 1.000 (Anteil)	Anzahl in 1.000 (Anteil)	Anzahl in 1.000 (Anteil)	Anzahl in 1.000 (Anteil)	Anzahl in 1.000 (Anteil)	Anzahl in 1.000 (Anteil)
1 Person	14.695 (38 %)	15.447 (39 %)	15.385 (39 %)	15.791 (39 %)	15.995 (40 %)	16.195 (40 %)
2 Personen	13.266 (34 %)	13.375 (34 %)	13.496 (34 %)	13.636 (34 %)	13.741 (34 %)	13.793 (34 %)
3 Personen	5.477 (14 %)	5.357 (13 %)	5.309 (13 %)	5.247 (13 %)	5.139 (13 %)	5.089 (13 %)
4 Personen	4.213 (11 %)	4.107 (10 %)	4.081 (10 %)	3.966 (10 %)	3.887 (10 %)	3.846 (10 %)
5 od. mehr Personen	1.527 (4 %)	1.479 (4 %)	1.450 (4 %)	1.437 (4 %)	1.427 (4 %)	1.378 (3 %)
Insgesamt	39.178 (100 %)	39.766 (100 %)	39.722 (100 %)	40.076 (100 %)	40.188 (100 %)	40.301 (100 %)

Quelle: Mikrozensus des Statistischen Bundesamts

Statistischen Bundesamts 2010 in Tabelle 21, so werden die Unterschiede in der Haushaltsgröße zwischen Wohngeldempfängern und Gesamtbevölkerung besonders deutlich: Einpersonenhaushalte und Haushalte mit 5 oder mehr Personen sind im Wohngeldsystem in allen Jahren deutlich überrepräsentiert. 2010 betrug ihr Anteil 56 beziehungsweise 11 Prozent im Wohngeld, wohingegen der bundesweite Anteil 40 respektive sogar nur 3 Prozent betrug. Im Gegensatz dazu sind Haushalte mit zwei oder drei Personen im Wohngeld unterrepräsentiert. Bei Vierpersonenhaushalten sind die Anteile fast identisch. Diese Verhältnisse haben sich seit 2005 nur geringfügig geändert. Der große Anteil an Einpersonenhaushalten ist vor allem auf die Rentnerhaushalte zurückzuführen.

Tabelle 22 zeigt die Anzahl der Wohngeldhaushalte differenziert nach Erwerbsstatus und Haushaltsgröße für das Jahr 2011. Demnach ist die größte Gruppe die der Rentner und Pensionäre (47 Prozent), gefolgt von der Gruppe der nichtselbständigen Beschäftigten bestehend aus Arbeitern, Angestellten und Beamten (34 Prozent).

Betrachtet man die Wohnfläche der reinen Wohngeldhaushalte, so beträgt diese 2010 für Mietzuschussempfänger im Durchschnitt 58 Quadratmeter und für Lastenzuschussempfänger 118 Quadratmeter. Ein Vergleich dieser Werte mit den Ergebnissen der Zusatzerhebung des Mikrozensus 2010³⁴ ist in Tabelle 23 dargestellt.

Die durchschnittlich geringeren Einkommen der Wohngeldhaushalte führen zu einem unabhängig von der Haushaltsgröße und der Zuschussart geringeren Wohnkonsum. Dies wird besonders bei den Mieterhaushalten deutlich: hier ist die Wohnfläche im gesamten Durchschnitt bei den Haushalten nach dem Mikrozensus um 20 Prozent (12 Quadratmeter) größer. Dies gilt ebenso für die größeren Familienhaushalte (ab 3 Haushaltsmitgliedern) unter den Eigentümern.

Die Ergebnisse der Wohngeldbehördenbefragung zu den wichtigsten Gründen für einen Wohngeldantrag unterstützen diese Ausführungen. Abbildung 6 zeigt die Ergebnisse nach der Gewichtung³⁵ für die drei wichtigsten Gründe für einen Wohngelderstantrag.

(34) Statistisches Bundesamt: Bauen und Wohnen: Mikrozensus – Zusatzerhebung 2010, Bestand und Struktur der Wohneinheiten, Wohnsituation der Haushalte; Fachserie 5 Heft 1; Wiesbaden 2012.

(35) Für die Auswertung wurden die Gründe mit einem Punktesystem gewichtet. Der wichtigste Grund erhielt drei Punkte, der zweitwichtigste Grund zwei und der drittwichtigste Grund einen Punkt.

Tabelle 22
Anzahl der Wohngeldhaushalte nach Erwerbsstatus und Haushaltsgröße

Haushaltsgröße	Selbständige	Arbeitnehmer	Arbeitslose	Rentner und Pensionäre	Studenten	Sonstige Nichterwerbspersonen
1	3 975	49 461	21 854	322 035	23 252	11 323
2	2 652	43 327	7 497	30 037	8 207	6 659
3	2 321	37 613	4 936	4 724	3 676	7 986
4	2 946	62 903	6 888	3 192	1 460	12 437
5	1 609	42 001	3 432	1 316	334	6 487
6 o. mehr	1 194	26 515	1 732	760	103	3 525
Insgesamt	14 697	261 820	46 339	362 064	37 032	48 417
Anteil	2 %	34 %	6 %	47 %	5 %	6 %

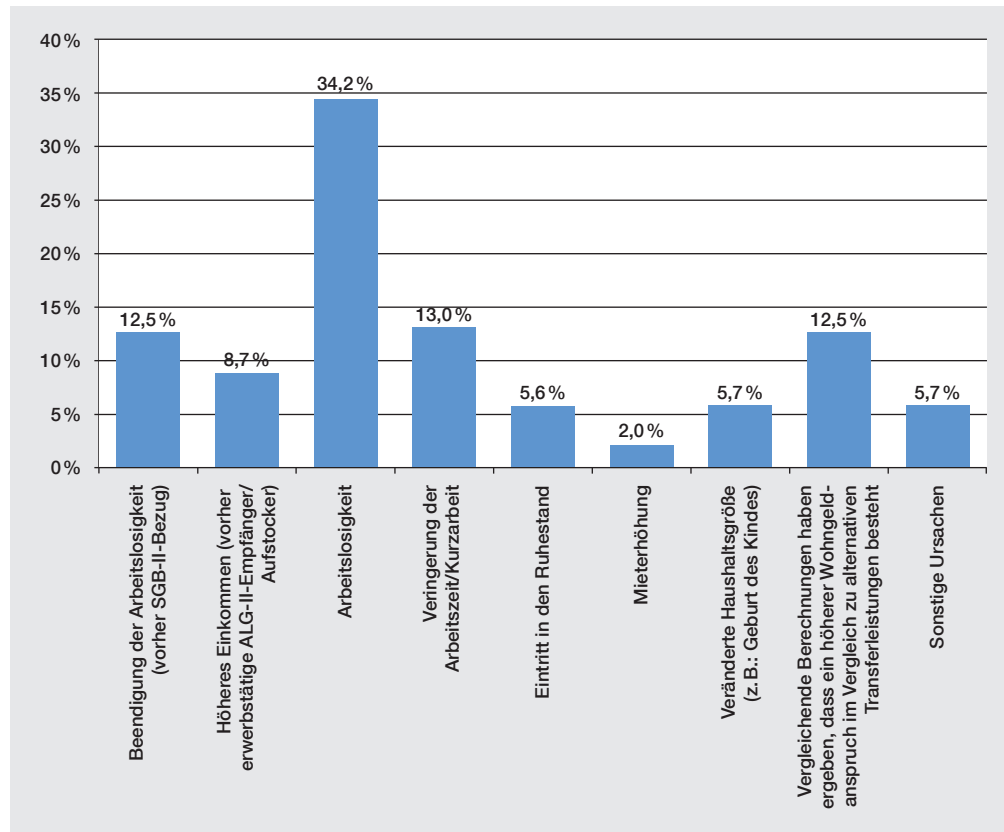
Quelle: Wohngeldstatistik 2011

Tabelle 23
Vergleich Wohnfläche Wohngeldhaushalte (Miet- und Lastenzuschuss) nach Haushaltsgröße

Haushalte mit ... Personen	Durchschnittliche Wohnfläche in m ² (reine Wohngeldhaushalte; Mietzuschuss)	Durchschnittliche Wohnfläche in m ² (reine Wohngeldhaushalte; Lastenzuschuss)	Durchschnittliche Wohnfläche in m ² (Hauptmieter; Mikrozensus 2010)	Durchschnittliche Wohnfläche in m ² (Eigentümer; Mikrozensus 2010)
1	42	102	58	97
2	66	112	76	118
3	78	117	86	130
4	86	119	96	141
5 o. mehr	100	136	103	153
Insgesamt	58	120	70	119

Quellen: Wohngeldstatistik 2010; Statistisches Bundesamt 2010

Abbildung 6
Die wichtigsten Gründe für einen Wohngelderstantrag



Quelle: IW Köln, Befragung der Wohngeldbehörden 2012 (n = 902)

Es wird deutlich, dass eine beginnende Arbeitslosigkeit und die damit verbundene Einkommensverringern mit 34 Prozent den wichtigsten Grund für einen Erstantrag darstellen. Mit annähernd gleicher Wichtigkeit werden von den Wohngeldbehörden die Beendigung des ALG-II-Bezugs und die Einschränkung der Arbeitszeit gesehen. Interessanterweise sehen die Wohngeldbehörden einen ähnlich wichtigen Grund in einem höheren Leistungsanspruch nach vergleichenden Berechnungen zwischen verschiedenen Leistungsträgern. Hieraus wird erneut deutlich, wie wichtig die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Ämtern ist. Nur auf diesem Weg kann garantiert werden, dass die Empfänger im richtigen Transferleistungssystem Berücksichtigung finden.

4.3. Rentner im Wohngeldsystem

Rentnerhaushalte haben einen besonders hohen Anteil an beiden Formen des Wohngeldes: beim Lastenzuschuss entsprach ihr Anteil an allen Wohngeldhaushalten 2010 26 Prozent, beim Mietzuschuss sogar 48 Prozent. In den Jahren vor und nach der Reform bewegten

sich die Zahlen mit 26 beziehungsweise 24 und 49 beziehungsweise 48 Prozent im gleichen Rahmen. Insgesamt liegt ihr Anteil seit 2008 immer bei knapp 46 Prozent. Tabelle 24 stellt diese Verhältnisse geordnet nach Haushaltgröße dar. Die Zahlen berücksichtigen dabei nur die reinen Wohngeldhaushalte.

Tabelle 24 zeigt, dass Rentnerhaushalte, die Wohngeld beziehen, vor allem Einpersonenhaushalte sind. Im Jahr 2011 lag der Anteil der Rentnerhaushalte unter den Einpersonenhaushalten bei 73 Prozent, in den Jahren davor lag der Anteil mit 74 und 71 Prozent auf gleichem Niveau. Ein Grund hierfür ist sicherlich, dass auch statistisch die Rentnerhaushalte durchschnittlich kleiner sind. Die durchschnittlichen Einkommen, Mieten und Wohngeldansprüche der Rentner und Pensionäre im Wohngeldsystem sind in Tabelle 25 dokumentiert.

Vergleicht man die Durchschnittswerte der Rentnerhaushalte im Wohngeld mit Mietzuschuss und die Rentnerhaushalte unter den Hauptmietern nach der Mikrozensus-Zusatzerhebung, so werden die Abweichungen besonders deutlich. Nach der Zusatzer-

hebung des Mikrozensus zur Wohnsituation der Haushalte in Deutschland 2010 ergibt sich eine durchschnittliche Wohnfläche der Rentnerhaushalte von 67 Quadratmetern. Sie ist demnach um knapp 50 Prozent größer (vgl. Tabelle 26) als die der Rentnerhaushalte mit Mietzuschuss im Wohngeldsystem. Bei den Eigentümern ist dieser Unterschied mit 109 (Wert nach Mikrozensus) zu 106 (Rentnerhaushalte mit Lastenzuschuss) weitaus geringer.

Noch deutlicher werden die Unterschiede, wenn man die durchschnittlichen Einkommen betrachtet. Zu beachten ist, dass im Mi-

krozensus das monatliche Haushaltsnettoeinkommen berücksichtigt wird, während die Wohngeldstatistik das wohngeldrelevante Gesamteinkommen nach den §§ 14 ff. WoGG aus gibt. Dieses wohngeldrechtliche Einkommen sieht für Rentner in der Regel einen Abzugsbetrag von 10 Prozent für die Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung vor (§ 16 Abs. 1 Nr. 1 WoGG). Somit ist der Unterschied zwischen den Einkommen in der Realität zwar etwas geringer, ist aber immer noch deutlich zu erkennen, da der vorherige Vergleich ein mehr als doppelt so hohes Einkommen ausweist. Verstärkt wird dieses Argument dadurch,

Tabelle 24

Anteil von Rentner- und Pensionärshaushalten an allen Wohngeldhaushalten 2011 nach Miet- und Lastenzuschuss und Haushaltsgröße (reine Wohngeldhaushalte)

	Wohngeld	Mietzuschuss	Lastenzuschuss
1	89 %	90 %	68 %
2	8 %	8 %	21 %
3	1 %	1 %	4 %
4	1 %	1 %	4 %
5	1 %	0 %	2 %
6 o. mehr	0 %	0 %	1 %
Insgesamt	47 %	49 %	26 %

Quellen: Wohngeldstatistik; Statistisches Bundesamt

Tabelle 25

Durchschnittliche Einkommen, Mieten und Wohngeldansprüche der Rentner und Pensionäre

HH-Größe	Mietzuschuss			Lastenzuschuss		
	Einkommen	Bruttokaltmiete	Wohngeldbetrag	Einkommen	Bruttokaltmiete	Wohngeldbetrag
1	627	297	90	544	221	79
2	886	360	94	798	297	91
3	1.019	426	136	985	381	127
4	1.231	485	188	1.216	444	173
5	1.358	532	220	1.349	512	213
6 o. mehr	1.473	595	288	1.502	599	296
Insgesamt	663	306	92	680	265	93

Quelle: Wohngeldstatistik 2009, Statistisches Bundesamt

Tabelle 26

Vergleich der Rentnerhaushalte nach Mikrozensus¹ und Wohngeldstatistik²

	Mikrozensus 2010	Wohngeld 2010	Wohngeld 2011
	Hauptmieter	Mietzuschuss	Mietzuschuss
durchschnittliches Einkommen	1.489	667	662
durchschnittliche tatsächliche Miete	401	318	322
Durchschnittliche Wohnfläche	67	45	45
Durchschnittliche Mietbelastung (in Prozent)	26,3	Vor Wohngeld: 44,3	Vor Wohngeld: 45,0
		Nach Wohngeld: 31,6	Nach Wohngeld: 33,7

¹nur Hauptmieter; ²nur Mietzuschussempfänger in reinen Wohngeldhaushalten;

Quellen: Statistisches Bundesamt Mikrozensus-Zusatzerhebung 2010: Wohnsituation der Haushalte; Wohngeldstatistik 2010

(36)
§ 3 Absatz 1 Nummer 3 Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), das zuletzt durch Artikel 7 Absatz 8 des Gesetzes vom 7. Juli 2009 (BGBl. I S. 1707) geändert worden ist.

dass die Mietbelastung vor Wohngeld für Rentnerhaushalte im Wohngeld 20 Prozent höher liegt. Damit ist festzuhalten, dass sich insbesondere einkommensschwache Rentnerhaushalte in durchschnittlich kleinen Mietwohnungen im Wohngeld befinden. Hier kommt das Wohngeld vor allem seiner Aufgabe nach, angemessen Wohnkonsum zu ermöglichen. Dies wird dadurch bestätigt, dass die Mietbelastung nach dem wohngeldrelevanten Gesamteinkommen nach Erhalt des Wohngeldes im Durchschnitt auf 32 Prozent reduziert wird (vgl. Tabelle 26).

4.4. Wohngeld für Heimbewohner

Nach § 3 Absatz 1 Nummer 3 ist eine Person, „die in einem Heim im Sinne des Heimgesetzes oder entsprechender Gesetze der Länder nicht nur vorübergehend aufgenommen ist“, ³⁶ wohngeldberechtigt. Die Entwicklungen der Zahl der Wohngeldhaushalte, die Heimbewohner sind, stellt Tabelle 27 dar. Im Zeitraum 2005 bis 2010 ist die Zahl der entsprechenden Haushalte kontinuierlich gestiegen. Die Anzahl erhöhte sich von 20.000 Haushalten im Jahr 2005 auf rund 105.000 im Jahr 2010. Im Zuge der Wohngeldreform kam es zu einem deutlichen Anstieg um rund 50.000 Haushalte und ihr Anteil an allen Wohngeldhaushalten stieg von 8 auf 10 Prozent. Seit diesem Zeitpunkt ist er konstant. Tabelle 27 macht darüber hinaus deutlich, dass Heimbewohner in Mischhaushalten nur

Einzelfälle darstellen. Aus diesem Grund konzentrieren sich die folgenden Auswertungen zu den Heimbewohnern im Wohngeldsystem auf die reinen Wohngeldhaushalte.

Der durchschnittliche Wohngeldbetrag der Heimbewohner lag im Zeitraum 2005 bis zur Wohngeldreform 2009 in allen Jahren bei rund 70 Euro und danach bei rund 116 Euro. Vergleicht man die durchschnittlichen Wohngeldansprüche dieser Haushalte mit denen in Abbildung 7, so zeigt sich, dass die Heimbewohner vor der Reform einen um rund 7 Euro und danach einen um rund 20 Euro höheren Wohngeldbetrag aufweisen. Vergleicht man dagegen die Einkommen eines Einpersonenhaushalts, der Heimbewohner ist, mit einem Einpersonens-Rentnerhaushalt, der Hauptmieter ist, so zeigen sich seit der Wohngeldreform 2009 deutliche Unterschiede (vgl. Tabelle 28): vorher waren die Einkommen der beiden Gruppen fast gleich hoch. Seit 2009 haben dagegen die Einpersonens-Rentnerhaushalte als Hauptmieter im Durchschnitt ein 5 Prozent höheres Einkommen. Dieser Effekt entstand durch die Zusammenlegung der Baualtersklassen und die Anhebung der Miethöchstbeträge.

Zusammen mit der Haushaltsgröße zeigt auch die soziale Stellung der Heimbewohner wenig Besonderheiten. Den mit Abstand bedeutendsten Teil dieser Haushalte bilden erwartungsgemäß die Rentner und Pensionäre. Ihr Anteil liegt in allen Jahren zwischen 96 Prozent (2005) und 93 Prozent (2010).

Tabelle 27
Wohngeldhaushalte mit Heimbewohnern 2005 bis 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Anzahl insgesamt	19.711	40.138	49.852	51.557	99.305	104.698
... davon reine Wohngeldhaushalte	19.707	40.120	49.822	51.539	99.243	104.678
... davon Mischhaushalte	4	18	30	18	62	20
Anteil Heimbewohnerwohngeldhaushalte an allen Wohngeldhaushalten	2 %	6 %	8 %	8 %	10 %	10 %
Durchschnittlicher Wohngeldbetrag in Euro (reine Wohngeldhaushalte)	71	69	69	69	117	115

Quellen: Wohngeldstichproben 2005 bis 2010

Tabelle 28
Vergleich der Durchschnittseinkommen Einpersonenhaushalt Rentner (Hauptmieter) mit den Einpersonenhaushalten Heimbewohner

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
durchschnittliches Einkommen (reine Wohngeldhaushalte; nur Heimbewohner; Einpersonenhaushalt)	590,36	597,00	600,13	602,04	605,73	608,74
durchschnittliches Einkommen (alle reinen Wohngeldhaushalte; Hauptmieter; Rentner; Einpersonenhaushalt) ¹	592,34	597,15	600,81	606,60	635,03	641,91
Abweichung (in Prozent)	0,3	0,0	0,1	0,8	4,8	5,4

¹ ohne Heimbewohner

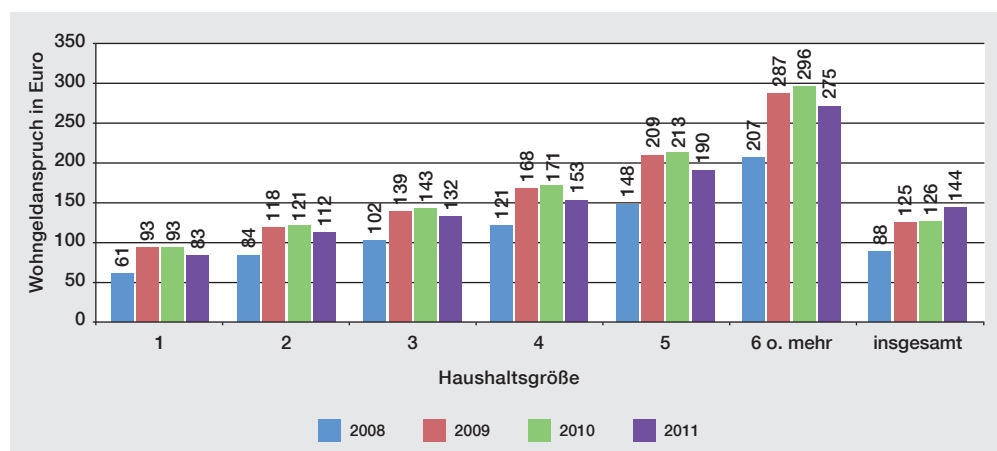
Quellen: Wohngeldstichproben 2005 bis 2010

4.5. Wohngeldansprüche

Nicht nur die Zahl der Empfänger, sondern auch der durchschnittliche Wohngeldanspruch erhöhte sich reformbedingt von 2008 auf 2009 um 37 Euro von 88 auf 125 Euro (Abbildung 7), wie es auch politisch intendiert war. Mit 152 Euro ist der durchschnittliche Lastenzuschuss im Vergleich zum Mietzuschuss mit 122 Euro genau 30 Euro höher. In absoluten Zahlen haben hiervon vor allem

Haushalte mit mehr als drei Personen profitiert. Hier bewegte sich der Anstieg zwischen 47 und 80 Euro, wohingegen Ein- bis Dreipersonenhaushalte nur einen zwischen 32 und 37 Euro höheren Anspruch wahrnehmen konnten. Mit Blick auf die relativen Zuwächse ist allerdings zu erkennen, dass die Einpersonenhaushalte weit mehr als die größeren Haushalte profitierten. Ihr Anspruch stieg um 52 Prozent, wogegen die übrigen Haushaltsgrößen nur eine Steigerung von 36 bis 41 Pro-

Abbildung 7
Entwicklung des durchschnittlichen Wohngeldanspruchs



Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 29
Durchschnittlicher monatlicher Wohngeldanspruch 2005 bis 2011

Haushalte mit...	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
... 1 Person	63	63	62	61	93	93	83
... 2 Personen	92	89	87	84	118	121	113
... 3 Personen	114	110	106	102	139	143	133
... 4 Personen	132	126	121	121	168	171	156
... 5 Personen	154	150	145	147	209	213	195
... 6 od. mehr Personen	209	204	202	207	287	296	275
Insgesamt	95	91	88	88	125	126	112

Quellen: Wohngeldstatistik 2005 bis 2011

Tabelle 30
Zuschussquoten der reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (nur Hauptmieter) nach Haushaltsgröße 2005 bis 2010

Haushalte mit ...	2005	2006	2007	2008	2009	2010
... 1 Person	24 %	23 %	23 %	22 %	30 %	30 %
... 2 Personen	28 %	26 %	25 %	24 %	31 %	32 %
... 3 Personen	28 %	27 %	26 %	25 %	31 %	32 %
... 4 Personen	29 %	27 %	26 %	26 %	34 %	34 %
... 5 Personen	31 %	30 %	28 %	29 %	39 %	39 %
... 6 od. mehr Personen	37 %	35 %	34 %	35 %	47 %	48 %
Insgesamt	30 %	28 %	27 %	27 %	35 %	36 %

Quellen: Wohngeldstichproben 2005 bis 2010

(37)

Die Berechnung folgte auf Basis der SPSS-Syntax des Instituts für Wohnen und Umwelt und deren Fortschreibung durch das Institut der deutschen Wirtschaft Köln für die Jahre 2008 und 2009. Diese Syntax errechnet aus dem Einkommen und den pauschalen Abzügen, die in der Wohngeldstichprobe erfasst werden, ein verfügbares Haushaltseinkommen.

zent realisierten. Abbildung 7 stellt daneben auch dar, dass sich das Niveau des durchschnittlichen Wohngeldanspruchs 2010 im Jahr nach der Reform kaum veränderte.

In den Jahren 2005 bis zur Reform 2008 lag der durchschnittliche Wohngeldbetrag durchgängig auf konstantem Niveau um die 90 Euro. In allen Jahren liegt der durchschnittliche Mietzuschuss dabei um rund 30 Euro unter dem Lastenzuschuss. Tabelle 29 zeigt die Entwicklungen nach Haushaltsgröße für die reinen Wohngeldhaushalte.

4.6. Zuschussquoten und Mietbelastung

Die Zuschussquote beschreibt denjenigen Anteil der Miete, der durch Wohngeldleistungen gedeckt ist. Sie wurde im Rahmen dieser Analyse für alle reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss (nur Hauptmieter; keine Heimbewohner) auf Basis der Wohngeldstichproben 2005 bis 2010 errechnet. Im Anschluss werden die Mietbelastungen vor und nach Wohngeld abge-

bildet. Um die Entlastungswirkungen des Wohngeldes regional zu differenzieren, wurde die Mietbelastung vor und nach Gewährung des Wohngeldes berechnet (vgl. Abschnitt 3.2.1.).³⁷ Anschließend werden diese nach Haushaltsgröße und Kinderanzahl differenziert.

Die Zuschussquoten waren von 2005 bis 2008 über alle Haushaltsgrößen hinweg rückläufig (siehe Tabelle 30). Erst im Jahr 2009 stieg sie um insgesamt 8 Prozentpunkte von 27 auf 35 Prozent. Im Jahr 2010 wurde dieses Niveau gehalten. Diese grundsätzliche Entwicklung ist auch bei der Differenzierung der Zuschussquoten nach der Kinderzahl oder der sozialen Stellung zu erkennen. Der Grund für den Rückgang in den Jahren 2005 bis 2008 lag im Anstieg der Überschreiterhaushalte in diesem Zeitraum. Die Zunahme an Haushalten, deren Mieten über den individuellen Höchstbeträgen liegen und deren Zuschussquote dadurch gedeckelt ist, führt im Ganzen zu einer Reduzierung der Zuschussquote. Die Wohngeldreform 2009 stoppte diese Entwicklung durch die Reduzierung der Über-

Tabelle 31

Mietbelastung vor und nach Wohngeld nach Haushaltsgröße (reine Wohngeldhaushalte) 2007 bis 2010

Haushalte mit...	Entlastungswirkungen 2007			Entlastungswirkungen 2008		
	Mietbelastung vor Wohngeld (in Prozent)	Mietbelastung nach Wohngeld (in Prozent)	Entlastung (in Prozent)	Mietbelastung vor Wohngeld (in Prozent)	Mietbelastung nach Wohngeld (in Prozent)	Entlastung (in Prozent)
1 Person	44	38	6	44	39	5
2 Personen	38	31	7	37	31	6
3 Personen	34	27	7	33	27	6
4 Personen	31	23	8	30	22	8
5 Personen	30	21	9	29	21	8
6 Personen	28	18	10	29	18	11
Insgesamt	39	32	7	39	33	6

Haushalte mit...	Entlastungswirkungen 2009			Entlastungswirkungen 2010		
	Mietbelastung vor Wohngeld (in Prozent)	Mietbelastung nach Wohngeld (in Prozent)	Entlastung (in Prozent)	Mietbelastung vor Wohngeld (in Prozent)	Mietbelastung nach Wohngeld (in Prozent)	Entlastung (in Prozent)
1 Person	45	33	12	45	33	12
2 Personen	39	28	11	39	25	14
3 Personen	35	23	12	34	22	12
4 Personen	30	19	11	30	19	11
5 Personen	29	17	12	28	16	12
6 Personen	28	14	14	28	14	14
Insgesamt	40	28	12	40	27	12

Quellen: Wohngeldstichproben 2007 bis 2010

schreiterquoten und die zeitgleich starken Leistungsverbesserungen.

Betrachtet man die Mietbelastung vor und nach Erhalt des Wohngeldes differenziert nach Haushaltsgrößen, so sind auch klare Strukturen zu erkennen. Die Mietbelastung nimmt mit der Haushaltsgröße ab, was dadurch zu erklären ist, dass kleinere „Einperson-Wohnungen“ relativ gesehen teurer sind als größere. Dennoch zeigt sich auch hier, dass die Entlastungswirkungen gerade für die kleineren Haushalte besonders stark zugenommen haben.

4.7. Der Lastenzuschuss

4.7.1. Allgemeine Vorbemerkungen

Wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, teilt sich das Wohngeld in zwei Zuschussarten: den Mietzuschuss (§ 9 WoGG) und den Lastenzuschuss (§ 10 WoGG). Der Lastenzuschuss dient der Unterstützung von Eigenheimbesitzern bei den Belastungen aus den Kosten des Kapitaleinsatzes und der Bewirtschaftung von Wohnraum (vgl. § 10 Abs. 1 WoGG). Durch diese grundsätzlich andere Zielgruppe (Eigentümer gegenüber Mietern) gibt es bestimmte Besonderheiten, zum Beispiel in der Struktur (Einpersonenhaushalte gegenüber Familien) oder der regionalen Verteilung (Agglomerationsräume gegenüber ländlichen Räumen) dieser Haushalte.

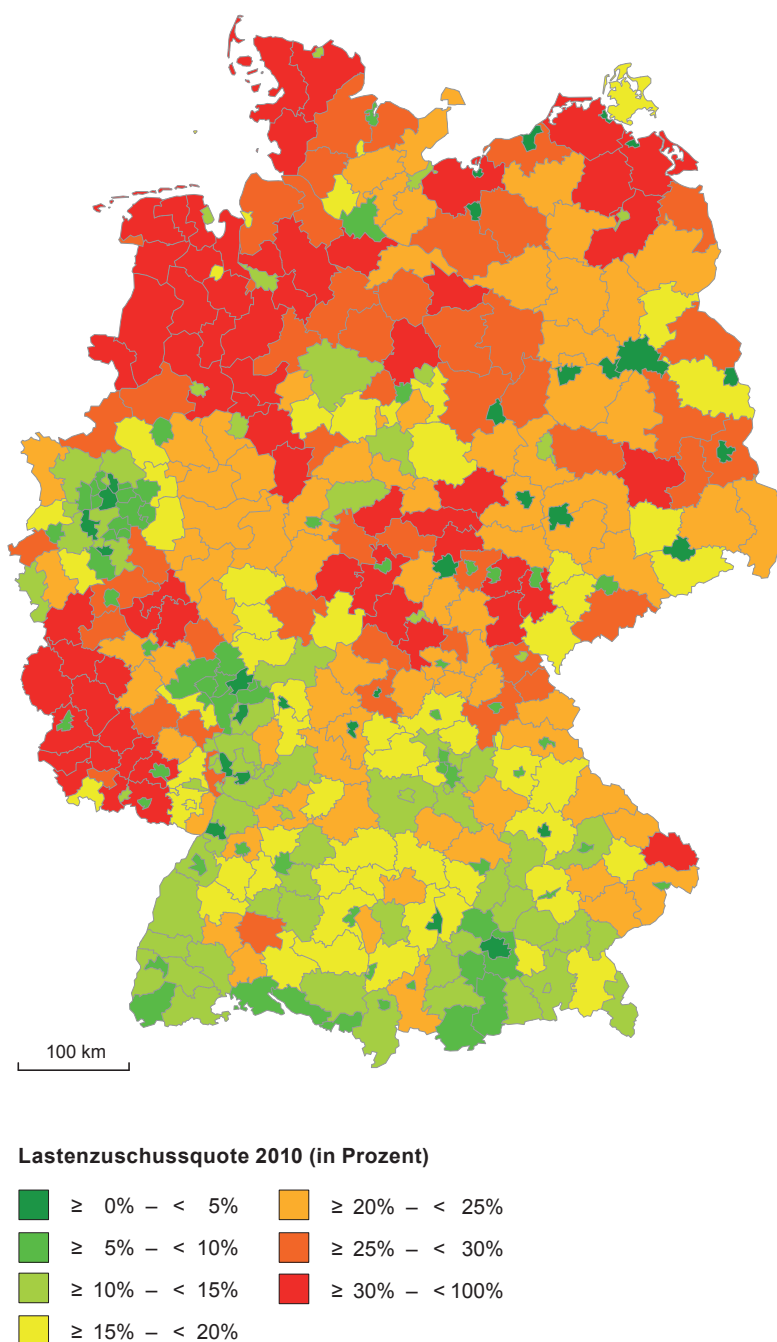
Abbildung 8 zeigt zunächst den Anteil der Lastenzuschussempfänger an allen Wohngeldhaushalten für alle Landkreise in Deutschland. So zeigen alle Stadtstaaten einen sehr niedrigen Anteil an den Lastenzuschussempfängern zwischen gerade einmal 0,5 und 0,7 Prozent. Die großen Flächenstaaten wie Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bayern weisen dagegen die größten Anteile auf (19 Prozent, 18 Prozent und 9 Prozent). Der Grund für die Unterschiede ist im Wesentlichen in den Eigentümerquoten zu sehen, die in den Großstädten generell sehr niedrig und in ländlichen Räumen sehr hoch sind.

4.7.2. Anzahl, Entwicklung und Anteil der Lastenzuschussempfänger 2005 bis 2011

Tabelle 32 zeigt die Entwicklungen der Anzahl und der Verteilung der Wohngeldempfänger auf die beiden Zuschussarten. Die

Zahl der Lastenzuschussempfänger sank zwischen 2005 und 2008 um 24.000 von 88.000 auf rund 64.000 (-28 Prozent). Damit folgte sie bis 2007 den Entwicklungen bei den Mietzuschuss- und den gesamten Wohngeldempfängern. Im Jahr 2008 dagegen stieg die Zahl der Mietzuschussempfänger bereits wieder, während der Lastenzuschuss weiter rückläufig war. Erst mit der Reform kehrten sich die Entwicklungen um und die Zahl der Lastenzuschussempfänger kletterte

Abbildung 8
Anteil Lastenzuschussempfänger an Wohngeldhaushalten
(reine Wohngeldhaushalte) 2010



Quelle: Eigene Darstellung nach der Wohngeldstichprobe 2010

aufgrund der Leistungsverbesserungen des Wohngeldes wieder auf das Niveau von 2005, bevor sie 2010 erneut leicht zurückging. Diese Entwicklungen und vor allem der erneute leichte Rückgang 2010 kann besser interpretiert werden, wenn man die Entwicklung des Anteils der Lastenzuschessempfänger in Tabelle 32 betrachtet. Wie zu erkennen ist, lag der Anteil der Lastenzuschessempfänger vor der Wohngeldreform in den Jahren 2005 bis 2008 immer zwischen 10 und 11 Prozent und sank erst mit der Reform auf unter 10 Prozent, obwohl die absolute Zahl an Lastenzuschessempfängern gestiegen ist. Der Grund hierfür sind die Leistungsverbesserungen der Wohngeldreform, die den Kreis der Empfänger um Haushalte mit geringer Eigentumsquote vergrößert hat. Als weiterer Grund für den Rückgang des Anteils an Lastenzuschessempfängern, der sich auch

2010 fortsetzt, kann der Anstieg der Zahl der Mischhaushalte gesehen werden (vgl. Abschnitt 4.8.).

4.7.3. Leistungen, Belastungen und Entlastungen durch das Wohngeld

Tabelle 33 zeigt den durchschnittlichen Wohngeldbetrag, die durchschnittliche Belastung und die durchschnittliche Wohnfläche der reinen Wohngeldhaushalte mit Lastenzuschuss. Die Entwicklungen ähneln denen des Mietzuschusses. Dagegen sind die Kosten für den Kapitaldienst und die Bewirtschaftung höher als die Mietkosten. Dies zeigt sich auch in den höheren durchschnittlichen Belastungen in Tabelle 33. Aus diesem Grund ergibt sich wiederum ein höherer durchschnittlicher Wohngeldbetrag. Die Belastungen im Verhältnis zur Miete pro Quadratmeter sind

Tabelle 32
Anteil der Lastenzuschessempfänger an Wohngeldempfängern 2005 bis 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wohngeldhaushalte (insgesamt)	780.660	665.892	580.302	584.035	859.610	857.012	770.369
... davon Mietzuschuss	695.231	591.285	517.679	522.416	775.609	778.395	703.300
... davon Lastenzuschuss	85.429	74.607	62.623	61.619	84.001	78.617	67.100
Anteil Lastenzuschuss an allen Haushalten	10,9 %	11,2 %	10,8 %	10,6 %	9,8 %	9,2 %	8,7 %

Quellen: Wohngeldstatistiken 2005 bis 2011, reine Wohngeldhaushalte

Tabelle 33
Durchschnittlicher Wohngeldbetrag, Belastung und Wohnfläche für Lastenzuschessempfänger 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Durchschnittlicher Wohngeldbetrag in Euro	120	119	117	113	152	156	142
Durchschnittliche Belastung in Euro	513	515	518	515	536	535	551
Durchschnittliche Wohnfläche in m ²	119	119	120	120	118	118	120
Durchschnittliche tatsächliche Belastung pro Wohnfläche (in Euro pro m ²)	4,31	4,33	4,31	4,29	4,54	4,53	4,59
Im Vergleich Mietzuschuss: Durchschnittliche tatsächliche Miete pro Wohnfläche (in Euro pro m²)	5,69	5,87	6,07	6,06	6,19	6,5	6,62

Quellen: Wohngeldstatistiken 2005 bis 2011, reine Wohngeldhaushalte

Tabelle 34
Durchschnittliche tatsächliche Belastung nach sozialer Stellung der Lastenzuschessempfänger 2005 bis 2010

Soziale Stellung	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Selbständige	539	537	544	543	577	573
Arbeiter, Angestellte, Beamte	624	636	638	622	664	659
Rentner, Pensionäre	451	450	459	460	472	456
Studenten	440	440	433	436	482	507
Arbeitslose	502	495	495	487	526	514
Sonstige Nichterwerbspersonen	460	460	476	474	520	529
Insgesamt	513	515	518	515	536	534

Quellen: Wohngeldstatistiken 2005 bis 2010, reine Wohngeldhaushalte

beim Lastenzuschuss dagegen deutlich niedriger, da die Lastenzuschussempfänger über eine größere Wohnfläche verfügen.

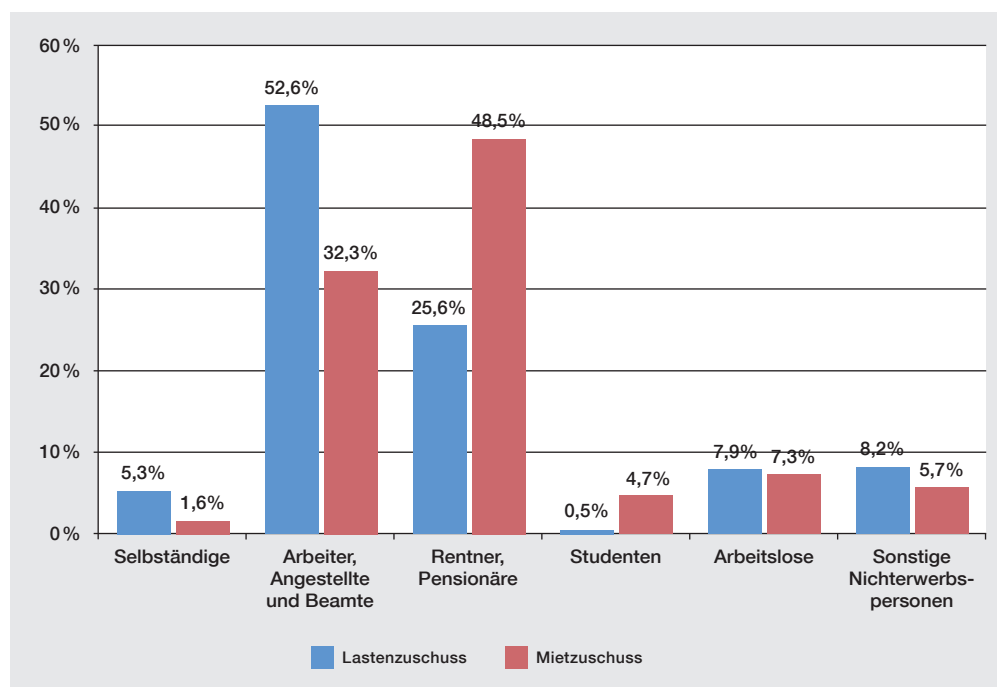
4.7.4. Haushaltsstruktur und soziale Stellung

Wie bereits in Abschnitt 4.2. dargestellt, gibt es bei der sozialen Stellung der Lastenzuschussempfänger und bei deren Haushaltsstruktur klare Unterschiede zum Mietzuschuss und den Wohngeldempfängern insgesamt (vgl. Abbildung 9).

Während beim Mietzuschuss die Rentner und Pensionäre mit fast der Hälfte die größte Empfängergruppe stellen, sind es beim Lastenzuschuss die Erwerbstätigen.

Der Unterschied zum Mietzuschuss kann dadurch erklärt werden, dass der Lastenzuschuss hauptsächlich für die Kosten des Kapitalsdienstes genutzt wird. Allerdings sind gerade bei älteren Menschen diese Kosten nicht mehr so hoch, da sie die Finanzierung ihres Eigenheimes in den meisten Fällen bereits abgeschlossen haben. So können sie bei der Berechnung ihres Lastenzuschusses zum Teil nur sehr geringe Belastungen geltend machen, was den Wohngeldanspruch reduziert oder gänzlich wegfallen lässt. Mit dem höheren Anteil an Erwerbstätigen sowie Arbeitslosen und sonstigen Nichterwerbspersonen wird damit deutlich, dass der Lastenzuschuss hauptsächlich zur Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum genutzt wird und zur Hilfe bei temporären finanziellen Notlagen zum Beispiel durch

Abbildung 9
Soziale Stellung von Miet- und Lastenzuschussempfängern 2010



Quelle: Wohngeldstatistik 2010, reine Wohngeldhaushalte

Tabelle 35
Haushaltsgröße der Lastenzuschussempfänger 2010

Haushaltsgröße	Anzahl	Anteil
1 Person	18.141	23 %
2 Personen	9.999	13 %
3 Personen	7.527	10 %
4 Personen	17.879	23 %
5 Personen	13.526	17 %
6 od. mehr Personen	11.545	15 %
Insgesamt	78.617	100 %

Quellen: Wohngeldstatistiken 2005 bis 2010, reine Wohngeldhaushalte

(38)
Vgl. Bundesregierung Deutschland: Wohngeld- und Mietenbericht 2010, S. 59.

(39)
Mikrozensus - Zusatzerhebung 2010; Statistisches Bundesamt; Fachserie 5 Heft 1.

Arbeitslosigkeit.³⁸ Dies wird bestätigt durch Tabelle 34. Hier zeigt sich, dass für Rentner und Pensionäre die durchschnittliche tatsächliche Belastung am geringsten und für Erwerbstätige sowie Arbeitslose und sonstige Nichterwerbspersonen am höchsten ist.

Die Unterschiede zum Mietzuschuss und zum Wohngeldsystem insgesamt werden auch in der Haushaltsgröße sichtbar. Waren 2010 beim Wohngeld insgesamt mit 56 Prozent und beim Mietzuschuss mit einem Anteil von sogar 60 Prozent vor allem die Einpersonenhaushalte vertreten, sind es beim Lastenzuschuss mit einem ähnlichen Wert von 55 Prozent die Haushalte mit vier oder mehr Personen. Dies verdeutlicht, dass vor allem größere Haushalte den Lastenzuschuss in Anspruch nehmen, da die Eigentümerquote bei diesen Haushalten mit rund 60 Prozent doppelt so hoch ist wie bei den Einpersonenhaushalten (28 Prozent). Spiegelbildlich liegen bei den Hauptmietern die Einpersonenhaushalte mit 67 Prozent vorne.³⁹ Auch im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sind beim Lastenzuschuss die Haushalte mit 4 oder mehr Personen ebenfalls stark überrepräsentiert. 2010 gehörten in der Gesamtbevölkerung nur rund 13 Prozent aller Haushalte dieser Gruppe an.

Insgesamt betrug der Anteil der Haushalte mit Kindern 62 Prozent und die Kinderanzahl al-

ler reinen Lastenzuschuss Haushalte nach der Wohngeldstichprobe 2010 rund 135.000. Bei insgesamt rund 78.000 reinen Wohngeldhaushalten sind das im Durchschnitt fast zwei Kinder pro Haushalt. Auch hier wird die besondere Bedeutung des Lastenzuschusses für Familien deutlich. So sind es bei den reinen Wohngeldhaushalten mit Mietzuschuss zwar insgesamt 495.000 Kinder, die sich aber auf rund 773.000 Haushalte verteilen und damit weniger als ein Kind im Durchschnitt aufweisen.

Ein genauer Blick auf die Entwicklung der Überschreiterquoten macht deutlich, dass die Effekte der Wohngeldreform auch beim Lastenzuschuss aufgetreten sind. So ist beim Lastenzuschuss die Überschreiterquote nach der Wohngeldreform um 11 Prozentpunkte zurückgegangen, allerdings weitaus weniger als beim Mietzuschuss, bei dem es fast zu einer Halbierung der Quote kam. Bei der Höhe der Überschreitungen finden sich ebenfalls starke Unterschiede zwischen dem Lasten- und dem Mietzuschuss. Zwischen 2005 und 2010 überschritten in jedem Jahr etwa die Hälfte der Wohngeldhaushalte mit Lastenzuschuss den Höchstbetrag für die Belastung um mehr als 100 Euro. Die Überschreiterhaushalte mit Mietzuschuss dagegen überschritten in der Hälfte der Fälle vor der Reform die Miethöchstbeträge um bis zu 40 Euro, nach der Reform 2009 nur noch bis zu 30 Euro.

Tabelle 36
Lastenzuschempänger mit Überschreitungen der Höchstbeträge 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Reine Wohngeldhaushalte mit Lastenzuschuss insgesamt (Anzahl)	85.429	74.607	62.623	61.619	84.001	78.617
darunter: Haushalte mit Überschreitungen (Anzahl)	50.141	44.223	37.647	37.032	41.243	37.115
Überschreiterquote (in Prozent)	58,7	59,3	60,1	60,1	49,1	49,8

Quellen: Wohngeldstatistiken 2005 bis 2010

Tabelle 37
Kinderanzahl der Lastenzuschempänger 2010

	Anzahl	Anteil
Keine Kinder	30.000	38 %
1 Kind	6.655	8 %
2 Kinder	18.186	23 %
3 Kinder	13.256	17 %
4 Kinder	5.373	7 %
5 oder mehr Kinder	4.783	6 %
Insgesamt	78.617	100 %

Quellen: Wohngeldstatistik 2010, reine Wohngeldhaushalte

Genauigkeit der Abzugsbeträge für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nach §16 WoGG

Das Wohngeldsystem verwendet eine eigene Einkommensdefinition, die sich zwar am steuerrechtlichen Einkommensbegriff orientiert, jedoch etliche Unterschiede zu diesem zeigt. Eine wesentliche Besonderheit stellen insbesondere die einkommensabhängigen Abzugsbeträge für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nach §16 WoGG dar. Diese Abzugsbeträge reduzieren das Jahreseinkommen pauschal um jeweils 10 Prozent, falls ein Haushalt die folgenden Leistungen erbringt:

- Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung,
- Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung,
- Steuern vom Einkommen.

Falls keine dieser Leistungen gezahlt werden, sind 6 Prozent pauschal abzuziehen, was beispielsweise in der Regel bei ALG I-Empfängern der Fall ist. Für diejenigen Haushalte, die alle diese Leistungen zahlen, verringert sich das Jahreseinkommen um insgesamt 30 Prozent und damit deutlich. Vor dem Abzug dieser prozentualen Pauschbeträge gewährt das Wohngeldsystem – analog dem Steuerrecht – bei Erwerbstätigen eine Werbungskostenpauschale in Höhe von 1.000 Euro (entspricht 83,83 Euro im Monat) und bei Rentnern eine Werbungskostenpauschale in Höhe von 102 Euro (entspricht 8,50 Euro im Monat). Dieser Kasten vergleicht die wohngeldrechtlichen Abzugsbeträge mit den „realen“ Abzugsbeträgen der in diesem Gutachten näher betrachteten acht Haushaltstypen.

Wie Tabelle 38 zeigt, treffen die pauschalen Abzugsbeträge „die Realität“ je nach Einkommenshöhe unterschiedlich gut. Ein unmittelbarer Reformbedarf besteht auch bei den aktuellen Beitragssätzen nicht. So liegen die Unterschiede zwischen den pauschalen Abzügen im Wohngeldsystem und den realen Abzügen aus Steuern (Einkommenssteuer plus Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsabgaben für die jeweils wohngeldrechtlich relevanten Einkommensbereiche in einem akzeptablen Maß. Die Abweichungen liegen bezogen auf das monatliche Bruttoeinkommen bei maximal 7 Prozent, in der Regel aber bei 2 bis 3 Prozent. Sind die Werte negativ, dann sind die Pauschalsätze des Wohngeldsystems zu hoch bemessen. Sind die Werte positiv, dann sind die Abzüge in der Realität höher, was zu einer Benachteiligung der Wohngeldempfänger führt. Die Abzüge für die Pflichtbeiträge treffen dabei die Realität besonders gut und liegen (außer für Rentner) stets leicht unter den realen Abzugsbeträgen. Der 10prozentige pauschale Abzug für Steuerzahler trifft die Realität deutlich weniger genau. So ist beispielsweise beim Typ 4 der maximale Abzug bei einem Bruttoeinkommen von 1.700 Euro um ungefähr 130 Euro zu hoch, was zu einem ungefähr 30 Euro höheren Anspruch auf Wohngeld führt. Wie Typ 2 verdeutlicht, schmilzt dieser Vorteil jedoch mit steigenden Einkommen ab, so dass sich der Vorteil schließlich in eine Schlechterstellung der Berechtigten umkehrt. Eine Reform der Abzugsbeträge erscheint – vor den insgesamt als gering einzuschätzenden Abweichungen – daher nicht erforderlich.

Tabelle 38
Genauigkeit wohngeldrechtlicher Abzugsbeträge

	Typ 1: Allein- stehend o. Kinder	Typ 2: Allein- erziehend, 1 Kind	Typ 3: Verheiratet o. Kinder	Typ 4: Verheiratet, 2 Kinder	Typ 5a: Allein- stehender Rentner	Typ 5b: Verheiratetes Rentnerpaar
angenommene Miete*	264	322	322	445	264	322
Max. Beitragssatz in Prozent	20,725	20,475	20,725	20,475	9,125	9,125
Obere EK-Grenze	1.150	1.600	1.350	2.460	840	1.140
Untere EK-Grenze	700	720	1.300	900	650	1.140
Effektive Steuerfreigrenze	900	900	1.700	1.700	1.300	2.100
Monatl. Brutto-EK						
200	-7,0	-7,0	-7,0	-7,0	-11,5	-11,5
300	-13,0	-13,0	-13,0	-13,0	-17,5	-17,5
400	-19,0	-19,0	-19,0	-19,0	-23,5	-23,5
500	4,7	3,6	4,7	3,6	-10,4	-10,4
600	10,6	9,2	10,6	9,2	-9,0	-9,0
700	16,5	14,9	16,5	14,9	-7,6	-7,6
800	22,5	20,5	22,5	20,5	-6,2	-6,2
900	-56,9	-58,8	23,2	20,9	-7,0	-7,0
1.000	-53,3	-55,4	23,9	21,4	-7,9	-7,9
1.100	-48,1	-50,4	24,6	21,9	-8,8	-8,8
1.200	-41,4	-43,8	25,4	22,4	-9,7	-9,7
1.300	-33,2	-35,7	26,1	22,8	-136,7	-10,5
1.400	-18,8	-21,4	26,8	23,3	-139,5	-11,4
1.500	-6,5	-9,3	27,5	23,8	-141,6	-12,3
1.600	6,1	3,2	28,3	24,3	-143,1	-13,2
1.700	19,2	16,1	-129,7	-133,3	-144,1	-14,0
1.800	32,7	29,4	-126,5	-130,3	-144,3	-14,9
1.900	45,2	41,7	-123,0	-126,9	-144,1	-15,7
2.000	61,0	57,4	-117,8	-122,0	-143,1	-16,7
2.100	75,7	71,9	-112,3	-116,5	-136,7	-222,0
2.200	90,9	86,9	-105,9	-110,4	-133,9	-232,1
2.300	106,4	102,3	-98,8	-103,4	-131,0	-242,3
2.400	122,3	118,2	-90,9	-95,8	-128,0	-252,5
2.500	138,7	134,4	-82,2	-87,1	-124,7	-262,6
2.600	155,6	151,1	-72,8	-77,8	-121,2	-265,4
2.700	172,8	168,2	-53,6	-58,6	-117,7	-267,5
2.800	190,5	185,7	-41,5	-46,7	-113,9	-269,5
2.900	208,5	203,6	-29,1	-34,6	-110,0	-270,9
3.000	227,0	221,9	-16,6	-22,1	-105,9	-272,2

Erklärung: Die Tabelle zeigt die „realen“ Abzüge für Sozialversicherungsbeträge und Steuern abzüglich der wohngeldrechtlichen Abzugsbeträge nach §16 WoGG bei entsprechendem monatlichem Bruttoeinkommen. Positive / Negative Werte zeigen somit an, dass die wohngeldrechtlichen Abzugsbeträge zu niedrig / zu hoch bemessen sind.

Quelle: IW Köln; Alle Beträge in Euro, sofern nicht anders angegeben; relevanter wohngeldrechtlicher Einkommensbereich schattiert;

*Die angenommenen monatlichen Mieten entsprechen 80 Prozent der Höchstbeträge in Mietenstufe III.

4.8. Mischhaushalte im Wohngeldsystem

Seit der Hartz-IV-Reform im Jahre 2005 sind Transferleistungsempfänger im Rechtskreis des SGB II und XII vom Wohngeld ausgeschlossen (vgl. § 7 Abs. 1 WoGG).⁴⁰ Bei ihnen werden die Wohnkosten, wie in den vorigen Ausführungen bereits dargestellt, in den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) berücksichtigt. Leben vom Wohngeld ausgeschlossene Transferleistungsempfänger gemeinsam mit Personen in einem Haushalt, die keine Transferleistungen nach SGB II oder SGB XII beziehen, können diese übrigen Haushaltsmitglieder dagegen Wohngeld erhalten. Diese Haushalte werden als wohngeldrechtliche Mischhaushalte bezeichnet. Tabelle 39 zeigt hierzu die Anzahl und die Bedeutung der Mischhaushalte im Wohngeldsystem für den Zeitraum zwischen 2005 und 2011.

Wie ersichtlich, lag die Zahl der Mischhaushalte in den ersten Jahren nach der Hartz-IV-Reform (2005 bis 2007) zunächst auf konstantem Niveau zwischen rund 25.000 und 30.000 (das entspricht einem Anteil an allen Wohngeldhaushalten von rund 4 Prozent).

Erst 2008 kam es zu einer Verdopplung der Zahl auf 55.000 und des Anteils auf gut 8 Prozent. 2009 erfolgte ein noch deutlicherer Anstieg auf insgesamt 148.000 Haushalte. Zu diesem Zeitpunkt machten die Mischhaushalte 15 Prozent der Wohngeldhaushalte aus. Dieser Trend hielt auch im Jahr 2010 an. Erneut stieg die Zahl der Mischhaushalte auf nunmehr 203.606, was einem Anteil von nun 19 Prozent an allen Haushalten entspricht.

Im Jahr 2009 betrugen die durchschnittlichen tatsächlichen Wohnkosten der Mischhaushalte 155 Euro pro Kopf.⁴¹ Bei einer durchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnfläche von 28 Quadratmetern entspricht das 5,50 Euro/m². Die Mischhaushalte erhielten dadurch im Jahr 2009 144 Euro Wohngeld und somit 19 Euro mehr als der Durchschnitt aller Wohngeldhaushalte. Die Zahlen verdeutlichen den seit 2006 stetigen Zuwachs dieses besonderen Typs unter den Empfängerhaushalten im Wohngeldsystem an der Nahtstelle zu den Systemen der Grundsicherung. Aus diesem Grund beschäftigt sich der nächste Abschnitt mit diesen Nahtstellen und analysiert im Besonderen in Abschnitt 5.4. die Wohngeldmischhaushalte und ihre speziellen Strukturen.

(40) Ausführungen zu den Wahlmöglichkeiten bestimmter Transferleistungen wurden bereits in Kapitel 3 besprochen.

(41) Die Pro-Kopf-Angabe bezieht sich hierbei auf die Mitglieder des wohngeldberechtigten Teilhaushalts.

Tabelle 39
Entwicklung der Empfängerhaushalte von Wohngeld am Jahresende

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Reine Wohngeldhaushalte	780.660	665.892	580.302	584.035	859.610	857.012	770.369
Teilhaushalte in Mischhaushalten	30.204	25.227	26.122	55.080	147.724	204.475	132.501
Wohngeldhaushalte (insgesamt)	810.864	691.119	606.424	639.115	1.007.334	1.064.487	902.870
Anteil der Mischhaushalte an allen Wohngeldhaushalten (in Prozent)	3,7	3,7	4,3	8,6	14,7	19,3	14,7

Quellen: Wohngeldstatistiken 2005 bis 2011, Statistisches Bundesamt

5. Wohngeld an der Nahtstelle zur Grundsicherung

5.1. Die Zielkongruenz des Wohngeldes und der Kosten der Unterkunft und Heizung

Die sozialpolitische Zielkongruenz des Wohngeldsystems mit den Leistungen für die „Kosten der Unterkunft und Heizung“ (KdU) liegt in der Unterstützung und Gewährleistung eines angemessenen Wohnkonsums einkommensschwacher Haushalte. Beide Instrumente sollen den Wohnkonsum dieser Haushalte sozial absichern, indem sie die Wohnkostenbelastung der Betroffenen reduzieren. Diese Aufgabe ist im Wohngeldgesetz (WoGG) § 1 Absatz 1 und im Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) § 1 Absatz 1 gesetzlich festgeschrieben. Im WoGG heißt es zum einen: „Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens“ (WoGG § 1 Absatz 1), während der Wortlaut im SGB II lautet: „Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“ (SGB II § 1 Absatz 1). Zur Grundsicherung zählen die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, die nach § 19 Absatz 1 SGB II auch die Kosten der Unterkunft enthalten. Nach § 22 Absatz 1 SGB II werden die Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. Diese Regelungen finden sich auch in gesetzlichen Ausführungen zur Hilfe zum Lebensunterhalt und zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII wider.

Die erste Perspektive bei der Betrachtung von Wechselwirkungen zwischen Wohngeld und KdU-Leistungen stellt die engen Überschneidungen und Nahtstellen zwischen beiden Systemen dar, die durch die zuvor beschriebene Zielkongruenz entstehen. Es muss allerdings dagegegenghalten werden, dass der Begriff der einkommensschwachen Haushalte zwei unterschiedliche Gruppen betrifft. Mit dem Wohngeld und der KdU-Übernahme bestehen somit zwei Systeme, die dem Ziel der Wohnkostenunterstützung dienen, sich aber an unterschiedliche Empfängergruppen richten: Das Wohngeld unterstützt Haushalte, deren (Arbeits-) Einkommen nicht ausreicht, um die Wohnkostenbelastung auf ein angemessenes Niveau zu reduzieren. Die

Transferleistungen im Rechtskreis des SGB II und des SGB XII richten sich dagegen an Haushalte, die gar kein oder lediglich ein unter dem Existenzminimum liegendes Einkommen aufweisen können und deswegen auf staatliche Hilfe angewiesen sind. Somit wird deutlich, dass das Wohngeld ein soziales Netz vor der Existenzsicherung und den Transferzahlungen des SGB II und SGB XII darstellt. Die gesetzliche Trennung der Empfängerkreise betont diesen Sachverhalt ausdrücklich: zum einen ist es verboten, beide Leistungen zeitgleich zu empfangen (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 WoGG), zum anderen ist das Wohngeld vorrangig.

Trotz der genannten gesetzlichen Trennung und der somit grundsätzlich eindeutigen Zuordnung zu einem Transfersystem kann es – je nach kommunaler Verwaltungspraxis – auch zu unterschiedlichen Zuordnungsverfahren kommen. Das heißt, je nach Verwaltungspraxis wird den Haushalten nahegelegt, zunächst einen Wohngeldanspruch und gegebenenfalls einen Anspruch auf Kinderzuschlag prüfen zu lassen oder aber die Ämter prüfen diesen Anspruch selbst, bevor ein Anspruch auf Leistungen nach SGB II oder SGB XII gewährt wird.

Ein weiterer großer Unterschied zwischen den Instrumenten liegt in deren Ausgestaltung. Während das Wohngeld als Zuschuss zu den Wohnkosten gewährt wird, werden die Kosten der Unterkunft und Heizung in den verschiedenen Systemen der Sozialgesetzgebung (insb. SGB II und SGB XII) in der Regel in voller Höhe übernommen.

Trotz der beschriebenen Trennung der Transfersysteme sind starke Überschneidungen vorhanden. Diese betreffen in erster Linie Haushalte mit sehr niedrigen eigenen Einkommen oder die sog. Mischhaushalte, in denen wohngeldberechtigte und vom Wohngeld ausgeschlossene Familien- oder Haushaltsmitglieder, die Leistungen der Grundsicherung erhalten, zusammenleben und auf die bereits in Abschnitt 4.8. näher eingegangen wurde. Zu den Mischhaushalten gehören auch die so genannten Kinderwohngeldhaushalte. Sie stellen Spezialfälle der Mischhaushalte dar, in denen der wohngeldberechtigte Teilhaushalt nur aus Kindern

besteht. Aus den verschiedensten Wechselwirkungen dieser beiden Systeme entstehen sehr enge und sich schnell verändernde Schnittmengen. Anpassungen und Reformen eines Systems haben unmittelbare Auswirkungen auf das andere System. Veränderungen der Haushaltsstruktur oder eine Einkommenserhöhung durch Arbeitsaufnahme oder -ausweitung einzelner Haushaltsmitglieder können unmittelbar einen „Systemwechsel“ nach sich ziehen. Derartige Wechsel müssen dabei nicht den gesamten Haushalt betreffen, sondern können sich auch auf einzelne Haushaltsmitglieder in Form von Mischhaushalten beschränken.

Durch die direkten Verzahnungen und Wechselwirkungen der beiden Systeme können die Empfängergruppen trotz der zuvor genannten Abgrenzungen sehr nahe beieinanderliegen. Ein Beispiel für diese Nähe ist die Gruppe der so genannten Aufstocker im SGB II, die zu ihrem geringen Einkommen ergänzende Transferleistungen erhalten. Hier sind die Grenzen zwischen Wohngeld und Grundsicherung fließend. Leistungsberechtigte Haushalte haben darüber hinaus in bestimmten Haushaltskonstellationen und Einkommensbereichen eine gewisse Wahlfreiheit bei der Inanspruchnahme der Transfersysteme.

5.2. Prüfschritte der Bewilligung

Die im vorigen Abschnitt beschriebenen Überschneidungen machen es den Leistungsberechtigten schwer zu erkennen, welches Leistungssystem für sie zuständig ist, ob sie also entweder Ansprüche auf Leistungen der Grundsicherung oder auf Wohngeld haben. Geht man davon aus, dass Leistungsberechtigte zunächst eine Grundsicherungsstelle aufsuchen, dann wird folgende Prüfung durchgeführt: Die Grundsicherungsstellen prüfen die Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II. Nach § 9 Abs. 1 SGB II ist hilfebedürftig, wer seinen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen sichern kann und die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält.“ Dabei ist zu beachten, dass das zu berücksichtigende Einkommen auch die Erwerbstätigenfreibeträge nach § 11b Abs. 2 und 3 SGB II berücksichtigt. Durch diese Regelung ist sichergestellt, dass ein Haushalt nicht in das Wohngeldsystem wechseln muss,

wenn er sich dadurch schlechterstellt. Zwischen den Systemen bestehen folglich keine Sprungstellen der Transferleistungen. Dies ist wichtig, da ansonsten negative Arbeitsanreize aus dem Übergang vom Grundsicherungssystem in das Wohngeld bestehen würden.

Hierbei prüft die Grundsicherungsstelle auch, ob durch die Bewilligung von Wohngeld, ggf. durch den Bezug weiterer Leistungen wie z. B. dem Kinderzuschlag, die Hilfebedürftigkeit vermieden wird, Wohngeld also als vorrangige Leistung zu gewähren ist. Dabei berechnet sie den potentiellen Wohngeldanspruch entweder (in pauschalisierter Form) selbst oder lässt sich den Wohngeldanspruch von der Wohngeldbehörde berechnen. Kann mit Wohngeld die Hilfebedürftigkeit des Leistungsberechtigten vermieden werden, verweist die Grundsicherungsstelle an die Wohngeldbehörde und lehnt einen ggf. gestellten Antrag auf Leistungen der Grundsicherung ab. Dieser Fall führt in der Regel kaum zu Problemen.

In einer weiteren Fallkonstellation stellt der Leistungsberechtigte zunächst bei der Wohngeldbehörde einen Wohngeldantrag. Geht die Wohngeldbehörde auf Basis ihrer Ermittlungen davon aus, dass mit dem Einkommen zzgl. Wohngeld der sozialhilferechtliche Bedarf gedeckt ist, hat sie keine Veranlassung, den Leistungsberechtigten an die Grundsicherungsstelle zu verweisen. Die Wohngeldbehörde wird im Rahmen ihrer Beratungspflicht den Betroffenen auf einen möglichen Anspruch auf eine Leistung nach dem SGB II hinweisen. Jedoch kann die Wohngeldbehörde in Einzelfällen eine falsche Annahme getroffen haben. In jedem Fall prüft die Wohngeldbehörde, ob die Angaben der wohngeldberechtigten Person plausibel sind. So heißt es in Teil A der Wohngeldverwaltungsvorschrift 2009 (WoGVwV) zu § 15 WoGG: „Wenn sich bei der Ermittlung des Jahreseinkommens unter dem Bedarf nach dem SGB XII liegende Einnahmen ergeben, sind die Angaben der wohngeldberechtigten Person besonders sorgfältig auf Glaubhaftigkeit und Vollständigkeit zu überprüfen. Die Angaben können glaubhaft sein, wenn die hiernach zur Verfügung stehenden Einnahmen zuzüglich eines zu leistenden Wohngeldes 80 Prozent des Bedarfs nach dem SGB XII erreichen.“ Sind die Angaben plausibel, kann Wohngeld unter Berücksichtigung aller weiteren Voraussetzungen bewilligt werden, auch wenn tatsächlich ein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung bestehen würde.

(42)
Vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung, 2007: „Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Wohngeldrechts und zur Änderung anderer wohnungsrechtlicher Vorschriften“, Bundestag Drucksache 16/6543, S. 124.

(43)
http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/ab-bIV81.pdf

Grundsätzlich kann die wohngeldberechtigte Person freiwillig auf Grundsicherungsleistungen verzichten. Diese Wahlfreiheit ist vom Gesetzgeber explizit gewünscht⁴² und ermöglicht es den Leistungsberechtigten, eine eventuelle Schlechterstellung zu umgehen, die beispielsweise daraus resultiert, dass ein Vermögen bei der Grundsicherung anzurechnen ist, was zur Ablehnung der Grundsicherungsleistung führen würde. Diese Wahlfreiheit ist insbesondere bei kurzen Zeiträumen relevant, wenn Leistungsberechtigte erwarten oder wissen, dass sich ihre Haushaltssituation oder ihr Einkommen in naher Zukunft ändern wird (hierzu ausführlicher in Abschnitt 5.3.3.). Die Wahlfreiheit gilt nur in Bezug auf den Verzicht auf die Grundsicherungsleistung zugunsten von Wohngeld – die oben beschriebene Plausibilität ist zu beachten.

5.3. Die Nahtstellen zwischen Wohngeld und Grundsicherung

Sowohl die Leistungen des SGB II und XII als auch das Wohngeld richten sich an bedürftige Haushalte. Eine klare Grenze zwischen beiden Systemen besteht letztlich nur dann, wenn keine oder nur äußerst geringe Einkommen in einer Bedarfsgemeinschaft vorliegen. Bei Niedrigeinkommensbeziehern grenzen beide Systeme jedoch sehr eng aneinander. Dies betrifft insbesondere die Gruppe der sog. „Aufstocker“, die neben Erwerbseinkommen Transferleistungen erhalten. So gehen 28 Prozent aller erwerbsfähigen ALG-II-Empfänger (ca. 1,32 Millionen) einer Erwerbstätigkeit nach (vgl. Tabelle 40). Hiervon ist gut die Hälfte sozialversicherungspflichtig

versichert (entweder Teil- oder Vollzeit, siehe Abbildung 10) und damit in einem Einkommensbereich, in dem selbst kleine Veränderungen der Rahmenbedingungen, wie der Arbeitszeit, des Lohnsatzes oder der Haushaltsgröße einen Wechsel des Leistungssystems nach sich ziehen können. Gerade für die Gruppe der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten ALG-II-Empfänger ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sie zu den Bedarfsgemeinschaften gehören, die, voll oder anteilig, nur Leistungen für Unterkunft und Heizung und keinen Regelsatz mehr erhalten. Diese Gruppe unter den Leistungsempfängern nach SGB II wäre damit die erste, für die durch Reformen und Leistungsverbesserungen im Wohngeldsystem Anreize entstehen, das Leistungssystem zu wechseln. Hierfür sprechen auch Zahlen nach Auswertungen der Grundsicherungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Im Dezember 2008 gehörten etwa 291.000 Bedarfsgemeinschaften zu dieser Gruppe. Diese Zahl sank im Dezember 2009 durch die Wohngeldreform auf rund 287.000, bevor sie im Dezember 2011 nach dem Wegfall der Heizkostenpauschale erneut auf 312.000 anstieg.

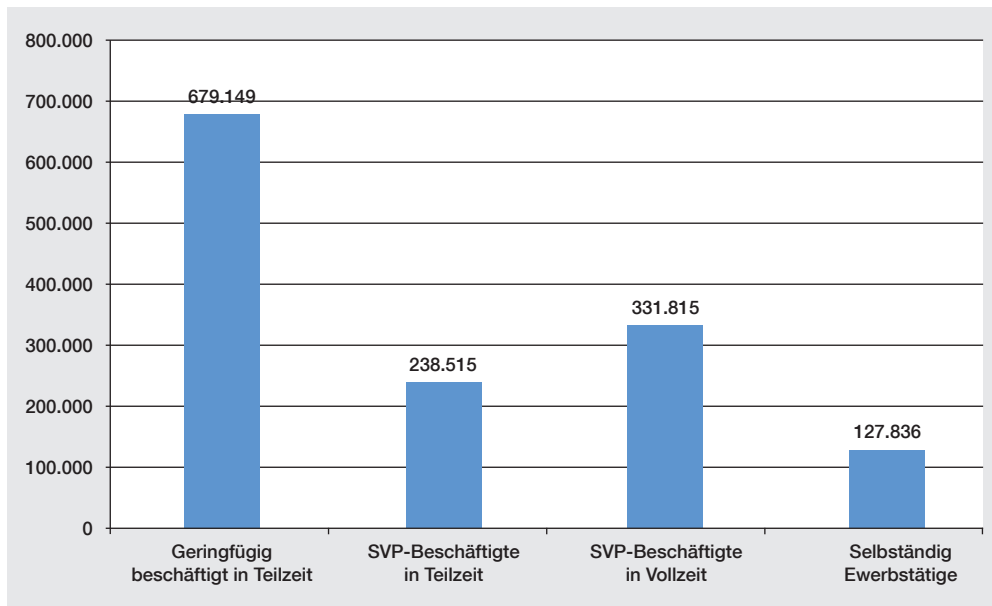
Neben den Niedrigeinkommensbeziehern befindet sich auch eine große Anzahl von Rentnern an der Schnittstelle zwischen den Systemen. Von den insgesamt rund 20,5 Mio. Rentnern in Deutschland (Stand 2010, Statistik der Deutschen Rentenversicherung 2011) erhalten rund 400.000 Personen Grundsicherung (Tabelle 40) und weitere rund 400.000 Personen Wohngeld (vgl. Abschnitt 5.3.2.). Reicht die Rente nicht aus, um den eigenen Bedarf zu decken, dann besteht in der Regel entweder ein Leistungsanspruch auf Grundsicherung oder auch auf Wohngeld. Von den

Tabelle 40
Übersicht der Sozialleistungsempfänger

Anzahl Empfänger/-innen (in Tsd.) von...	2008	2009	2010
Leistungen nach SGB II	6.610	6.737	6.470
... davon ALG II	4.798	4.908	4.701
... davon erwerbstätig (Aufstocker)	1.321	1.325	1.381
... davon Sozialgeld	1.812	1.829	1.768
Sozialhilfe (Sonstige Leistungen insb. nach SGB XII)	1.034	1.024	895
... davon Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	768	764	797
... davon voll erwerbsgemindert	358	364	385
... davon 65 Jahre und älter	410	400	412
Wohngeld (Reine Wohngeldhaushalte und Mischhaushalte)	1.381	2.055	2.119
Insgesamt	9.025	9.816	9.484

Quellen: Statistisches Bundesamt: Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2008 und 2009; Bundesagentur für Arbeit 2011⁴³

Abbildung 10
Beschäftigungsarten erwerbstätiger ALG-II-Empfänger



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Stand: Mai 2011

knapp 400.000 Empfängern von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Jahr 2009, die älter als 65 Jahre sind, erzielten etwa 36.000 Personen – also knapp 9 Prozent – ein anrechenbares Einkommen von über 600 Euro im Monat.⁴⁴ Geht man von einem durchschnittlichen Gesamtbedarf (meist Regelsatz zzgl. KdU-Leistungen) dieser Empfängergruppe in einer Höhe von rund 700 Euro im Monat aus, wird deutlich, dass für diese Gruppe prinzipiell sowohl Wohngeld als auch Leistungen der Grundsicherung in Frage kommen.

Um die Nahtstellen beider Systeme aufzuzeigen, werden im Folgenden die Transferleistungen in Abhängigkeit vom Einkommen für die wichtigsten Haushaltkonstellationen im Wohngeldsystem dargestellt.

5.3.1. Nahtstellen für verschiedene Haushaltstypen

Eine allgemeine Bestimmung der Grenzwerte für den Wohngeld-Bezug bzw. den ALG II-Bezug ist aufgrund der vielfältigen Konstellationen – vor allem mit Blick auf die Wohnsituation, die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen und die Mietenstufen – kaum möglich. Die exemplarische Bestimmung der Nahtstellen beider Systeme anhand von Beispielhaushalten verdeutlicht aber die Einkommensbereiche, in denen für die Haushalte das eine oder das andere Leistungssystem vorteilhaft ist.

Um die Schnittstellen darzustellen, wurden für insgesamt sechs verschiedene Haushaltstypen die SGB II- und XII- und die Wohngeldleistungen in Abhängigkeit vom Einkommen kalkuliert. Diese Haushaltstypen repräsentieren insgesamt rund 60 Prozent aller Haushalte im Wohngeldsystem (Wohngeldstatistik 2010). Für alle Typen sei dabei der Rechtsstand Januar 2012 unterstellt. Die Typen I bis IV verfügen über ein Erwerbseinkommen, die Typen der Klasse V über eine Rente. Beim verheirateten Paar wird vereinfachend davon ausgegangen, dass ein Ehegatte die gesamten Einkünfte erzielt und die maximale Wirkung des Ehegattensplittings zum Tragen kommt. Als Mieten wurden – je nach Haushaltsgröße – 80 Prozent des Höchstbetrages in der mittleren Mietenstufe III (z. B. Erlangen, Leipzig) angenommen, zuzüglich Heizkosten, die pauschal mit aktuellen Durchschnittswerten kalkuliert wurden (7 Cent/kWh, 150 kWh/m²a, durchschnittliche Wohnflächen nach Haushaltsgröße (siehe Abschnitt 3.1.4.)). Die wesentlichen Annahmen zu den Haushaltstypen sowie die daraus resultierenden Gesamtbedarfe nach SGB II sind in Tabelle 41 zusammengefasst.

Für die sechs Haushaltstypen werden im Folgenden das „Bruttoeinkommen“ und das „verfügbare Einkommen“ dargestellt.⁴⁵ Das Bruttoeinkommen entspricht dem Erwerbseinkommen bzw. der gesetzlichen Rente. Das verfügbare Einkommen entspricht den Nettoeinkommen zuzüglich der geleisteten

(44) Vgl. Statistisches Bundesamt (2012), „Sozialleistungen - Empfänger und Empfängerinnen von Hilfe zum Lebensunterhalt in Deutschland am 31.12.2009“, Fachserie 13, Reihe 2.2, Wiesbaden.

(45) Vgl. für eine ähnliche Darstellung etwa Meister, Wolfgang (2011), Neuerungen bei Hartz IV, beim Wohngeld und bei den Lohnabzügen seit Januar 2011: Auswirkungen auf das Einkommen einzelner Haushaltstypen, ifo Schnelldienst 9/2011 – 64. Jg, S. 29-39.

Tabelle 41
Betrachtete Beispielhaushalte

Typ	Erklärung	Regelbedarf (§ 28 SGB II) ⁴⁶	Mehrbedarfe (§ 21 SGB II)	Bruttowarmmiete = KdU (Bruttokaltmiete in Klammern)*	Gesamtbedarf
1	Alleinstehend	374,00 Euro		303,00 Euro (264,00 Euro)	677,00 Euro
2	Alleinerziehend, 1 Kind (5 Jahre)	593,00 Euro	135,00 Euro	383,00 Euro (322,00 Euro)	1.111,00 Euro
3	Verheiratet	674,00 Euro		383,00 Euro (322,00 Euro)	1.057,00 Euro
4	Verheiratet, 2 Kinder (5 & 8 Jahre)	1.144,00 Euro		517,00 Euro (445,00 Euro)	1.661,00 Euro
5a	Alleinstehender Rentner	374,00 Euro		303,00 Euro (264,00 Euro)	677,00 Euro
5b	Verheiratetes Rentnerpaar	674,00 Euro		383,00 Euro (322,00 Euro)	1.057,00 Euro

*Die angenommenen Mieten setzen sich jeweils zusammen aus Bruttokaltmiete (annahmegemäß 80 Prozent des Höchstbetrages in Mietenstufe III) zuzüglich Heizkosten, die pauschal mit 7 Cent/kWh, 150 kWh/m²a und durchschnittlichen Wohnflächen nach Haushaltsgröße kalkuliert wurden (siehe Abschnitt 3.1.4.).
Quelle: IW Köln

Transferleistungen. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sind in den Berechnungen enthalten. Bei den Grundsicherungsleistungen wird entweder ALG II oder Sozialgeld bzw. die Grundsicherung im Alter nach SGB XII (jeweils inkl. KdU) berücksichtigt, sowie das Kindergeld. Beim Wohngeld wird neben dem Kindergeld auch der Kinderzuschlag berücksichtigt.

Typ 1 ist eine alleinstehende Person (Arbeitnehmer) ohne Kinder. Dieser Typ ist mit etwa 7 Prozent im Wohngeldsystem vertreten. Die Bruttokaltmiete beträgt 264 Euro, die anerkannte Bruttowarmmiete (=KdU) 303 Euro. Der Gesamtbedarf in Höhe von 677 Euro setzt sich zusammen aus dem Regelsatz (374 Euro) plus KdU. In Abbildung 11 ist auf der x-Achse das Bruttoeinkommen und auf der y-Achse das verfügbare Einkommen abgetragen. Die Darstellung enthält drei Budgetlinien. Die *erste Budgetlinie* ist die des Nettoeinkommens. Bis 400 Euro entspricht für diesen Haushaltstyp netto gleich brutto. In der Gleitzone zwischen 401 und 800 Euro zahlt der Haushalt ermäßigte Sozialversicherungsbeiträge, ab 801 Euro den vollen Satz in Höhe von 20,725 Prozent (Arbeitnehmerbeiträge für Rentenversicherung 9,8 Prozent, Krankenversicherung 8,2 Prozent, Arbeitslosenversicherung 1,5 Prozent, Pflegeversicherung 1,225 Prozent).

Die *zweite Budgetlinie* zeigt das verfügbare Einkommen, bestehend aus Nettoeinkommen zuzüglich der Wohngeldleistungen, die für die Bruttokaltmiete in Höhe von 264 Euro monatlich als Zuschuss gezahlt werden. Kann der Wohngeldhaushalt mit

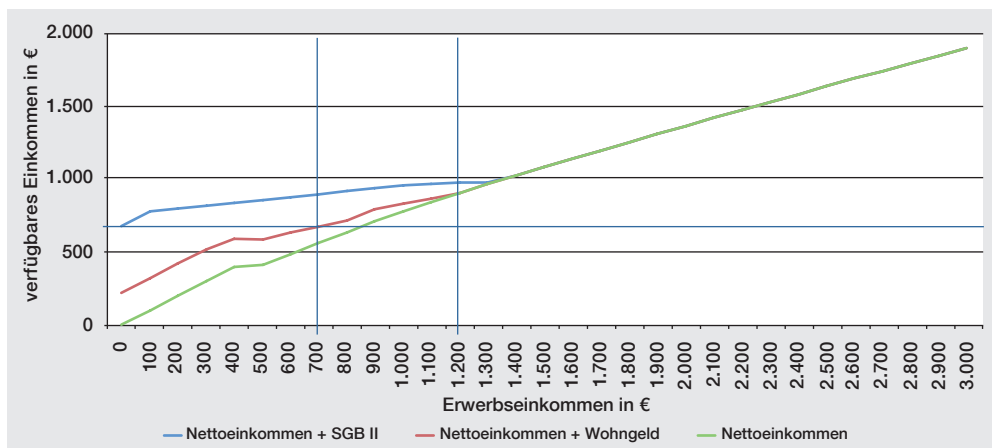
seinem Einkommen zuzüglich des Wohngeldes seinen Gesamtbedarf in Höhe von 677 Euro decken, dann hat dieser einen Anspruch auf Wohngeld. Dieses implizite (Brutto-)Mindesteinkommen liegt für diesen Haushalt bei rund 700 Euro. Bei diesem Einkommen erhält dieser Haushalt einen Mietzuschuss von 115 Euro, was einer Förderquote von 44 Prozent (Wohngeld / Bruttokaltmiete) entspricht (vgl. Tabelle 42).

Die Sprünge in der Wohngeld-Budgetlinie resultieren aus den pauschalen Abzugsbeträgen: Bis 400 Euro werden vom Einkommen 6 Prozent pauschal abgezogen, ab 401 Euro pauschal 20 Prozent, wenn Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung und zur Kranken- und Pflegeversicherung geleistet werden (§ 16 Abs. 1 Nr. 1-3 WoGG). Werden Steuern bezahlt, was bei einem Alleinstehenden aktuell bei ca. 900 Euro Bruttoerwerbseinkommen der Fall ist, dann steigt der Abzug auf 30 Prozent.

Die *dritte Budgetlinie* entspricht dem verfügbaren Einkommen, wenn SGB II-Leistungen gezahlt werden. Sie startet beim Gesamtbedarf in Höhe von 677 Euro. Bis zu 100 Euro dürfen ohne Abzüge hinzuverdient werden. Steigt das Einkommen über den Grundfreibetrag von 100 Euro, dann werden bis 1.000 Euro 20 Prozent des übersteigenden Erwerbseinkommens angerechnet. Weiter werden bis 1.200 Euro (bzw. 1.500 Euro, wenn mindestens ein minderjähriges Kind in der Bedarfsgemeinschaft lebt) 10 Prozent des 1.000 Euro übersteigenden Erwerbseinkommens (siehe Regelungen zum Erwerbstätigenfreibetrag § 11b Abs. 2-3 SGB II) an-

(46)
Historie der Regelsätze seit 2007 nach Anlage SGB XII (zu § 28): Regelbedarfsstufen: 1. Juli 2007 bis 30. Juni 2008: 347 Euro; 1. Juli 2008 bis 30. Juni 2009: 351 Euro; 1. Juli 2009 bis 31. Dezember 2010: 359 Euro; 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2011: 364 Euro; seit 1. Januar 2012: 374 Euro

Abbildung 11
Budgetverlaufskurven für Single-Haushalt (Typ 1)



Linke senkrechte Linie: Berechnet für ein minimales Bruttoeinkommen, bei dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes (Erwerbseinkommen – Sozialversicherungsabgaben + Wohngeld) ausreicht, um den Gesamtbedarf zu decken. Rechte senkrechte Linie: Berechnet für ein maximales Bruttoeinkommen, bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Wohngeld < = 10 Euro).

Quelle: IW Köln; Annahmen: Bruttokaltmiete: 264 Euro, KdU: 303 Euro, Gesamtbedarf: 677 Euro

gerechnet. Hieraus resultiert ein Freibetrag bis maximal 300 Euro.⁴⁷ Ab einem verfügbaren Einkommen von 977 Euro (Grundbedarf zzgl. maximaler Freibetrag von 300 Euro) erhält der Haushalt keine Transfers mehr.

Wie in der Abbildung zu erkennen ist, gibt es für einen Single-Haushalt keinen Einkommensbereich, in dem die Vorteilhaftigkeit des Wohngeldes gegenüber den SGB-II-Leistungen erreicht wird. Die Unterschiede verringern sich zwar mit dem Bruttoeinkommen, aber sie verschwinden nicht.⁴⁸ Ab einem Bruttoeinkommen von 700 Euro verfügt der Haushalt jedoch über ein Einkommen, das über den Gesamtbedarf aus Regelsatz⁴⁹ (374 Euro) zzgl. KdU (303 Euro) liegt und daher grundsätzlich zu einem Bezug von Wohngeld berechtigt. Das „verfügbare Einkommen“ setzt sich für diesen potentiellen Wohngeldhaushalt aus 700 Euro Erwerbseinkommen abzüglich knapp 140 Euro ermäßigter Sozialversicherungsbeiträge zuzüglich 115 Euro Wohngeld zusammen. Entspricht das verfügbare Einkommen eines Haushalts im Wohngeldsystem dem Gesamtbedarf des Haushalts, wird im Folgenden von der Untergrenze oder „minimalen Einkommensgrenze“ gesprochen. Diese definierte Grenze ist jedoch nicht trennscharf. Jedoch wird das JobCenter bei der Prüfung der Hilfebedürftigkeit feststellen, dass das zu berücksichtigende Einkommen (700 Euro Erwerbseinkommen minus rund 140 Euro ermäßigte Sozialversicherungsbeiträge minus 220 Euro Erwerbstätigenfreibetrag) in Höhe von 360 Euro zzgl. 115 Euro Wohngeld

nicht ausreicht, um seinen Bedarf zu decken (475 Euro < 677 Euro).

Ab 700 Euro hat ein Single-Haushalt also in jedem Fall das Recht darauf, Wohngeld auf freiwilliger Basis anstelle von ALG II zu beantragen. Ein erwerbstätiger Single-Haushalt erhält jedoch nach derzeitigem Rechtsstand über alle Einkommensbereiche hinweg immer höhere Transferleistungen in der Grundsicherung im Vergleich zum Wohngeld. Der Grund für die Vorteilhaftigkeit des ALG-II-Bezugs gegenüber dem Wohngeld ist der Erwerbstätigenfreibetrag nach § 11b Abs. 3 SGB II. Durch die Erwerbstätigenfreibeträge entsteht eine „Grauzone“ oder „Wahlzone“, in der die Antragsteller sowohl Ansprüche an die Wohngeldbehörden als auch an die Grundsicherungsstelle geltend machen können und im Grundsicherungssystem höhere Transferbezüge als im Wohngeld erhalten. Ohne Erwerbstätigenfreibeträge gäbe es diese Einkommensbereiche nicht, da dann ab einem Einkommen, ab dem der Bedarf für den Lebensunterhalt inklusive Wohngeldleistungen gedeckt ist, der Bezug von Wohngeld auch immer vorteilhaft für einen Transferempfänger ist.⁵⁰ Diese hier so definierte Grauzone existiert bei allen Haushalten mit Erwerbseinkommen, jedoch nicht bei Rentnern oder ALG I-Empfängern. Sie reicht bei einem Single-Haushalt – abhängig von den Wohnkosten – von einem Bruttoeinkommen von ungefähr 700 bis 1.150 Euro.

Dass der Wohngeld-Bezug stets ungünstiger ist als die SGB-II-Leistungen, trifft jedoch

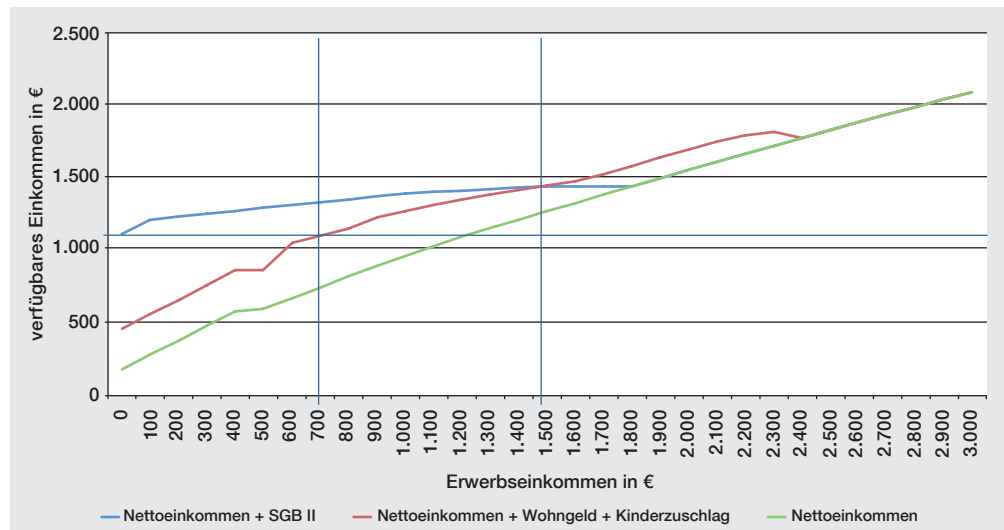
(47) Seit den Hartz IV-Reformen (1.10.2005) war der Erwerbstätigenfreibetrag bis zum 31.6.2011 nach § 30 Abs. 2 Nr. 6 SGB II geregelt. Die 20-Prozent-Grenze reichte damals nur bis 800 und nicht bis 1.000 Euro. Der maximale Erwerbstätigenfreibetrag stieg somit von 280 auf 300 Euro für einen Single-Haushalt (von 310 Euro auf 330 Euro für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern), so dass sich die Vorteile gegenüber dem Wohngeld noch weiter vergrößerten.

(48) Auch bei allen niedrigeren oder höheren Mieten als den hier angenommenen bleibt die generelle Vorteilhaftigkeit der Grundsicherung gegenüber dem Wohngeld bestehen.

(49) Der Regelsatz für einen Alleinstehenden beträgt seit 1. Januar 2012 nach § 20 SGB II 374 Euro, zzgl. eventuellen Mehrbedarfen nach (z.B. bei Behinderung).

(50) Aus Vereinfachungsgründen wird hier unterstellt, dass die Wohngeld- und Grundsicherungsstellen den gleichen Einkommensbegriff verwenden. Das wohngeldrechtliche Einkommen unterscheidet sich jedoch vom zu berücksichtigenden Einkommen nach § 9 Abs. 1 SGB II, auch wenn kein Erwerbstätigenfreibetrag gewährt wird, da dieses beispielsweise pauschale Abzüge für Sozialversicherungsleistungen und Steuern nach § 16 WoGG heranzieht.

Abbildung 12
Budgetverlaufskurven für Alleinerziehende mit einem Kind (Typ 2)



Linke senkrechte Linie: Berechnet für ein minimales Bruttoeinkommen, bei dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes (Erwerbseinkommen – Sozialversicherungsabgaben + Wohngeld) ausreicht, um den Gesamtbedarf zu decken. Rechte senkrechte Linie: Berechnet für ein Bruttoeinkommen, ab dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes im Wohngeldsystem das verfügbare Einkommen im Grundsicherungssystem übersteigt.

Quelle: IW Köln; Annahmen: Bruttokaltmiete: 322 Euro, KdU: 383 Euro, Gesamtbedarf: 1.111 Euro

nicht für alle Haushaltskonstellationen zu. Wie besprochen, existiert bei den Haushalten, denen kein Erwerbstätigenfreibetrag gewährt wird (Rentner (Beispiel Typ 5), ALG I-Empfänger) keine Grauzone.

Als nächstes soll die Situation für einen Alleinerziehenden mit einem Kind (Typ 2) betrachtet werden. Diese Haushaltskonstellation ist mit etwa 4 Prozent im Wohngeldsystem vertreten. Die Bestimmung der Transfers ist bei Haushalten mit Kindern typischerweise komplexer, da hier weitere Leistungen hinzukommen. Hierzu gehört neben dem Kindergeld – das im SGB II voll auf das Einkommen angerechnet wird – auch der Kinderzuschlag (KiZ⁵¹). Ab einem Brutto-Einkommen von rund 900 Euro müssen beide Haushalte nach aktuellem Rechtsstand Steuern zahlen. Abbildung 12 zeigt die Situation für ein alleinerziehendes Elternteil mit einem Kind.

Die Berechnungen zeigen, dass es für diese Haushaltstypen vom Einkommen abhängt, welches Leistungssystem vorteilhaft ist. Es besteht jedoch wieder eine Grauzone, in der – wie beim Single-Haushalt – ein Antragsteller zwar mit Wohngeld den Bedarf decken kann, aber finanziell in der Grundsicherung besser gestellt wäre. Die Grauzone beginnt bei einem Alleinerziehenden frühestens bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 600 Euro pro Monat, da ab diesem Mindesteinkommen der Kinderzuschlag in Höhe von 140 Euro pro Kind gewährt wird.⁵² Bis zu einem Brut-

toeinkommen in Höhe von rund 1.460 Euro gewährt das SGB-II-System in diesem Beispiel höhere Leistungen. Bei höheren Bruttoeinkommen ist die Kombination aus Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag für den Haushalt günstiger. Die Berechnungen zeigen somit, dass es durch die Einführung des Kinderzuschlags gelungen ist, das Wohngeld für Haushalte mit Kindern deutlich attraktiver zu gestalten.⁵³

In Abhängigkeit von den Einstufungen der Wohnungsmärkte durch die verschiedenen Transfersysteme sowie der Zahl und des Alters der Kinder werden Alleinerziehende mit einem Einkommen ab 720 Euro Bruttoeinkommen zwischen den Transfersystemen wählen können und je nach Lebenssituation wechseln.

Für ein verheiratetes Paar ohne Kinder (Abbildung 13, Typ 3, Anteil an Wohngeldempfängern ca. 2 Prozent) ergibt sich ein vergleichbares Bild wie beim Typ 1, Single-Haushalt. Auch für Verheiratete ohne Kinder übersteigen die Leistungen des ALG II stets die Wohngeldleistungen, da Erwerbsfreibeträge bei SGB-II-Leistungen gewährt werden. Die Differenz zwischen den verfügbaren Einkommen aus SGB II und den verfügbaren Einkommen aus Wohngeld ist für diesen Haushaltstyp besonders groß und beträgt in der Grauzone rund 300 Euro.

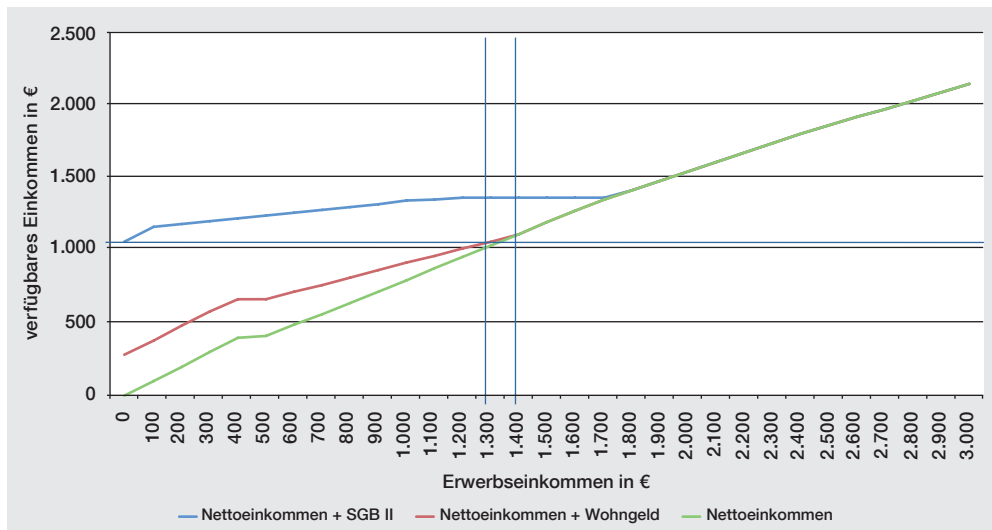
Die Situation für eine vierköpfige Familie (Typ 4, Gesamtbedarf: 1.661 Euro) stellt

(51) Siehe Durchführungsanweisung Kinderzuschlag 2012 (<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A09-Kindergeld/A091-steuerrechtliche-Leistungen/Publikation/pdf/DA-Famka-Kinderzuschlag.pdf>)

(52) Eltern haben Anspruch auf Kinderzuschlag für ihre unverheirateten, unter 25 Jahre alten Kinder, die in ihrem Haushalt leben, wenn die monatlichen Einnahmen der Eltern die Mindesteinkommensgrenze von 900 Euro für Elternpaare und 600 Euro für Alleinerziehende erreichen.

(53) Allerdings können durch den Kinderzuschlag auch negative Arbeitsanreizeffekte entstehen, gerade für Haushalte am Rande des Transfersystems, wie auch die Abbildungen illustrieren. Vgl. hierzu u. a. Meister, Wolfgang (2011), Sozialleistungsbezug und Erwerbsanreize: Familien in der Grundsicherung, in: Sozialer Fortschritt 60 (1-2), 2011, S. 24-32 sowie BMFSFJ (2009): Evaluation des Kinderzuschlags. Studie der Prognos AG im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

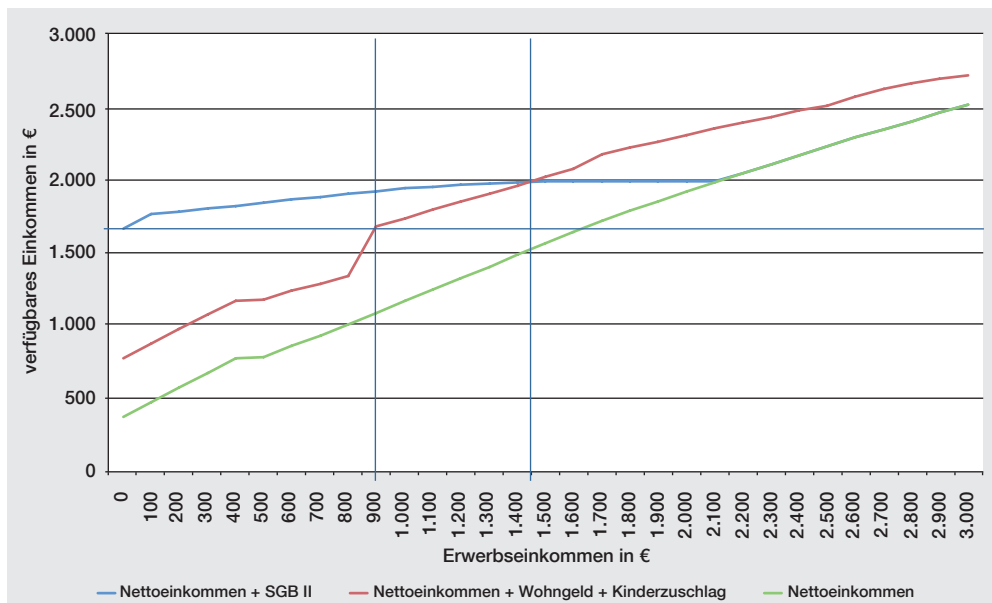
Abbildung 13
Budgetverlaufskurven für verheiratete Paare ohne Kinder (Typ 3)



Linke senkrechte Linie: Berechnet für ein minimales Bruttoeinkommen, bei dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes (Erwerbseinkommen – Sozialversicherungsabgaben + Wohngeld) ausreicht, um den Gesamtbedarf zu decken.
Rechte senkrechte Linie: Berechnet für ein maximales Bruttoeinkommen, bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Wohngeld ≤ 10 Euro).

Quelle: IW Köln; Annahmen: Bruttokaltmiete: 322 Euro, KdU: 383 Euro, Gesamtbedarf: 1.057 Euro

Abbildung 14
Budgetverlaufskurven für verheiratete Paare mit 2 Kindern (Typ 4)



Linke senkrechte Linie: Berechnet für ein minimales Bruttoeinkommen bei dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes (Erwerbseinkommen – Sozialversicherungsabgaben + Wohngeld) ausreicht, um den Gesamtbedarf zu decken.
Rechte senkrechte Linie: Berechnet für ein Bruttoeinkommen, ab dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes im Wohngeldsystem das verfügbare Einkommen im Grundsicherungssystem übersteigt.

Quelle: IW Köln; Annahmen: Bruttokaltmiete: 445 Euro, KdU: 517 Euro, Gesamtbedarf: 1.661 Euro

sich grundsätzlich ähnlich dar wie für ein alleinerziehendes Elternteil, da die gleichen Transferarten in Anspruch genommen werden. Dieser Typ ist mit etwa 7 Prozent im Wohngeldsystem vertreten. Die (implizite) Wohngeldberechtigungsgrenze liegt bei diesen Haushaltskonstellationen bei einem Brutto-Arbeitseinkommen in Höhe

von rund 900 Euro. Hierfür ist wieder maßgeblich der Kinderzuschlag verantwortlich, der bei Familien ein Mindesteinkommen von 900 Euro voraussetzt. Jeweils ab Erreichen des Mindesteinkommens für den Kinderzuschlag haben die Haushalte somit einen Anspruch auf Wohngeld, da sie ihren Gesamtbedarf aus Nettoeinkommen und

Wohngeld zzgl. Kinderzuschlag decken können. Ab einem Bruttoeinkommen von ungefähr 1.440 Euro ist Wohngeld gegenüber den Grundsicherungsleistungen vorteilhaft.

Tabelle 42 fasst die wesentlichen Parameter aller Haushaltstypen mit den unteren und oberen Einkommens-Berechtigungsgrenzen, dem Einkommen, ab dem die Vorteilhaftigkeit gegenüber der Grundsicherung beginnt und mit den maximalen Förderquoten des Wohngeldes zur Miete zusammen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Grenzen zwischen dem SGB-II-System und dem Wohngeldsystem fließend sind, insbesondere für Haushalte mit Kindern. Gerade Haushalte mit Kindern und schwankenden niedrigen Einkommen müssen bzw. können häufiger zwischen den Transfersystemen wechseln. Bei Haushalten ohne Kinder mit Erwerbseinkommen sind die Wohngeldleistungen jedoch über den gesamten Einkommensbereich niedriger als die SGB-II-Leistungen. Hier bietet die aktuelle Rechtslage den Antragstellern eine gewisse Wahlfreiheit, die es ihnen ermöglicht, die laut Budgetlinienmodell geringeren Wohngeldleistungen den SGB-II-Leistungen vorzuziehen (siehe Diskussion in Abschnitt 5.3.3.).

5.3.2. Nahtstellen für Rentnerhaushalte

Grundsätzlich soll die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB

XII die Sicherung des Lebensunterhalts gewährleisten. Wird die Grundsicherung durch die Rentenzahlungen nicht gedeckt, kann der Empfängerhaushalt oder der kommunale Rentenversicherungsträger einen Antrag auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII stellen. Da sich die folgenden Untersuchungen auf Rentner und Pensionäre beziehen, werden die Leistungen im Falle von Erwerbsminderungen nicht mit einbezogen. Die Regelaltersgrenze für eine Berechtigung lag bis in das Jahr 2011 bei 65 Jahren und steigt nun schrittweise bis zum Jahr 2031 auf 67 Jahre an. Wie bei den Erwerbstätigen auch, werden die Transferleistungen so hoch angesetzt, dass der Gesamtbedarf eines Haushalts gedeckt ist. Der Gesamtbedarf setzt sich in erster Linie aus dem Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts und den Bedarfen für Unterkunft und Heizung (KdU) zusammen. Zusätzlich können die Haushalte Mehrbedarfe nach § 30 des SGB XII (beispielsweise bei Behinderungen) geltend machen.

Ein wichtiger Unterschied zwischen Beziehern von Arbeitseinkommen und Renten im System der Grundsicherung ist der Erwerbstätigenfreibetrag nach § 11b SGB II. So werden Renten (sowie ALG I) stets vollständig auf die Transferleistungen angerechnet. Hierdurch befindet sich der Übergang von der Grundsicherung in das Wohngeld für Rentnerhaushalte auf einem deutlich niedrigeren Einkommensniveau als bei Erwerbstätigen.

Tabelle 42:
Parameter und Berechtigungsgrenzen der Haushaltstypen

	Annahmen		Untergrenze ^a			Vorteilsgrenze ^b	Obergrenze ^c
	Bruttowarmmiete (=KdU) / Bruttokaltmiete	Gesamtbedarf	Förderquote ^d	Wohngeld	Bruttoeinkommen	Bruttoeinkommen	Bruttoeinkommen
Typ 1: Single-Haushalt	303 / 264	677	43,6%	115	700	nicht erreicht	1.150
Typ 2: Allein-erziehend, 1 Kind	383 / 322	1.111	66,5%	214	720	1.460	1.600
Typ 3: Verheiratet o. Kinder	383 / 322	1.057	8,1%	26	1.300	nicht erreicht	1.350
Typ 4: Verheiratet, 2 Kinder	517 / 445	1.661	70,1%	312	900	1.440	2.460
Typ 5a: Single-HH (Rentner)	303 / 264	677	31,4%	83	650	immer vorteilhaft	840
Typ 5b: Verheiratetes Rentnerpaar	383 / 322	1.057	2,6%	10	1.140	nicht erreicht	1.140

^a Berechnet für ein minimales Bruttoeinkommen, bei dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes (Erwerbseinkommen – Sozialversicherungsabgaben + Wohngeld) ausreicht, um den Gesamtbedarf zu decken.

^b Berechnet für ein Bruttoeinkommen, ab dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes im Wohngeldsystem das verfügbare Einkommen im Grundsicherungssystem übersteigt.

^c Berechnet für ein maximales Bruttoeinkommen, bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Wohngeld ≤ 10 Euro).

^d Die Förderquote (Wohngeld geteilt durch Bruttokaltmiete) an der Untergrenze des zum Wohngeld berechtigenden Einkommens entspricht der maximalen Förderquote im relevanten Einkommensbereich.

Quelle: IW Köln; Beträge in Euro, sofern nichts anderes angegeben

Basierend auf den im vorherigen Abschnitt unterstellten Annahmen für einen Einpersonenhaushalt (Typ 5a, Miete: 303 Euro, Gesamtbedarf: 677 Euro) wird in Abbildung 15 illustriert, wie hoch das verfügbare Gesamteinkommen eines Rentners in Abhängigkeit seiner Altersbezüge ist. Dieser Typ ist mit etwa 39 Prozent im Wohngeldsystem mit Abstand am häufigsten vertreten. Ab einer monatlichen Rente von 801 Euro wird der volle Krankenkassenbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung in Höhe von 9,125 Prozent geleistet. Ab einer Rente von rund 1.300 Euro zahlt der Rentnerhaushalt Steuern.⁵⁴ Für das zur Bestimmung des Wohngeldanspruchs maßgebliche Einkommen wird die Rente um die Werbungskostenpauschale in Höhe von 8,50 Euro pro Monat und um den 10prozentigen Pauschalabzug gekürzt (ab 1.300 Euro 20 Prozent).

Unter den getroffenen Annahmen stellen sich Rentner ab einer Rentenhöhe von rund 650 Euro mit dem Wohngeld besser als mit der Grundsicherung im Alter. Der Wohngeldbezug läuft bei einer Rentenhöhe von etwa 840 Euro aus, so dass unter den unterstellten Annahmen vor allem Rentner mit Altersbezügen zwischen 650 und 840 Euro Wohngeld beziehen. Damit stellt sich die Situation für einen Rentner-Single-Haushalt anders dar als für einen erwerbstätigen Single-Haushalt, für den Wohngeld in keinem Einkommensbereich nach dem

Budgetlinienmodell vorteilhafter ist als die Grundsicherungsleistungen.

Für ein verheiratetes Rentnerehepaar ohne Kinder (Typ 5b, Anteil an Wohngeldempfängern ca. 4 Prozent) ergibt sich ein vergleichbares Bild wie beim Single-Haushalt (Typ 1) oder dem verheirateten Ehepaar ohne Kinder (Typ 3). Bei Rentenhöhen, die zur Deckung des Gesamtbedarfs aus Regelsatz (674 Euro) und KdU (383 Euro) in Höhe von 1.053 Euro ausreichen, ist der Wohngeldanspruch jedoch bereits ausgelaufen. Der Wohngeldanspruch reicht bei aktueller Rechtslage bis zu einer Rente von 1.140 Euro. Bei dieser Rente steht einem Wohngeldtransfer von 10 Euro eine Grundsicherungsleistung von ca. 21 Euro gegenüber. Ein Anspruch auf Grundsicherungsleistung reicht wiederum bis ungefähr zu einer Rente von rund 1.160 Euro.⁵⁵

Der Befund, dass für alleinstehende Rentnerhaushalte das Wohngeld zur Bezuschussung des Wohnkonsums zur Verfügung steht, für Rentnerpaare jedoch faktisch nicht, ist förderpolitisch schwer nachzuvollziehen. Die Ursachen für diese Unterschiede sind vielfältig, sind aber vorrangig damit zu erklären, dass Unterschiede der Parameter a, b und c der Wohngeldformel zwischen Ein- und Zweipersonenhaushalten in den 1990er Jahren festgelegt wurden und seither nicht an die zahlreichen Refor-

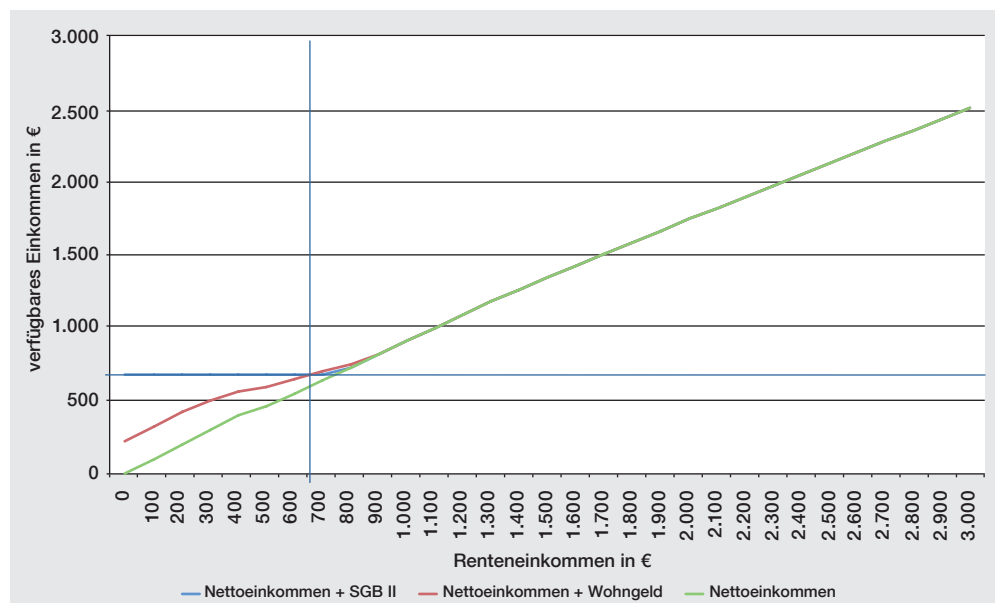
(54)

Bei einem Rentenanstritt im Jahr 2012 und entsprechendem Ertragsanteil von 64 Prozent, vgl. Bundesministerium der Finanzen (2010), Besteuerung von Alterseinkünften, Berlin, S. 5.

(55)

1.163 Euro Rente – 106 Euro Sozialversicherungsbeiträge (Beitragsatz 9,125 Prozent) = 1.057 Euro Gesamtbedarf.

Abbildung 15
Budgetverlaufskurven für Einpersonen-Rentnerhaushalt (Typ 5a)



Senkrechte Linie: Berechnet für ein minimales Bruttoeinkommen, bei dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes (Erwerbseinkommen – Sozialversicherungsabgaben + Wohngeld) ausreicht, um den Gesamtbedarf zu decken.

Quelle: IW Köln; Annahmen: Bruttokaltmiete: 264 Euro, KdU: 303 Euro, Gesamtbedarf: 677 Euro

men (Hartz IV, Kinderzuschlageinführung, Wohngeldnovelle 2009) angepasst wurden. In zukünftigen Wohngeldreformen sollten die Leistungen daher insbesondere für Rentnerpaare angehoben werden.

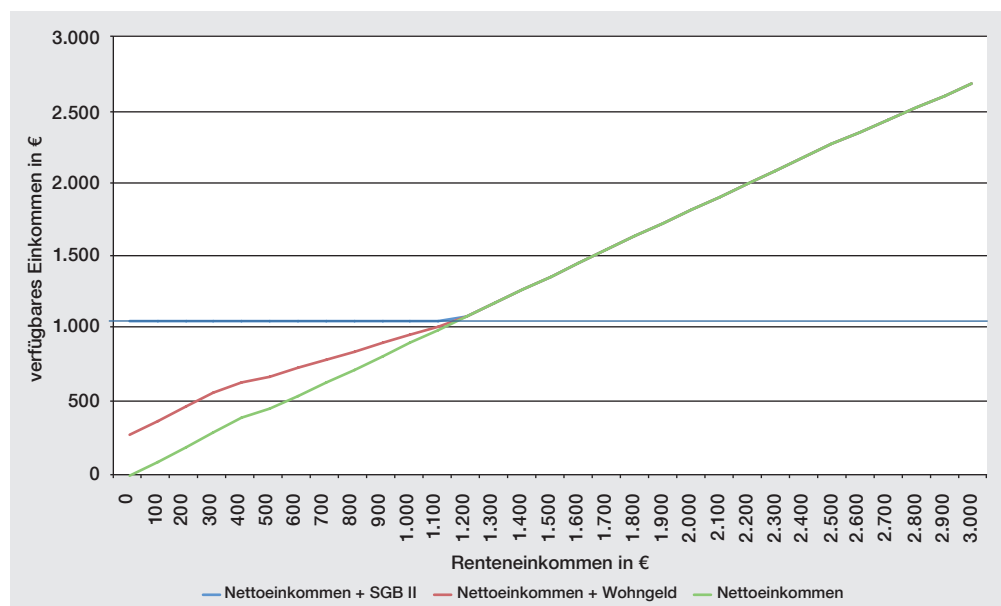
5.3.3. Gründe für Abweichungen von der Budgetverlaufskurven-Analyse

Die bisherige Analyse zeigt, dass für eine substanzielle Anzahl von Haushalten die Gesamtleistungen nach SGB II oder SGB XII höher ausfallen als die Wohngeldleistungen. Insbesondere Haushalte ohne Kinder stellen sich in nur sehr kleinen Einkommensbereichen mit Wohngeld im Vergleich zur Grundsicherung besser. Nichtsdestotrotz bestehen beispielsweise über 55 Prozent der Wohngeldhaushalte im Jahr 2010 nur aus einer Person, von denen wiederum 13 Prozent erwerbstätig sind und daher nach dem dargestellten Budgetlinienmodell Leistungen der Grundsicherung erhalten müssten. Im Folgenden werden die Gründe für Abweichungen von der Budgetverlaufskurven-Analyse genauer untersucht, wobei sowohl objektive Gründe für Abweichungen als auch subjektive Gründe mit einbezogen werden. Objektive Gründe fußen dabei auf Regeln der Sozialgesetzgebung, die in dem einfachen Budgetverlaufsansatz nicht erfasst werden konnten, wie etwa die Berücksichtigung von Vermögen. Subjektive Gründe lassen sich hingegen auf das Verhalten der Empfänger oder Ermessensspielräume der Ämter zurückführen.

5.3.3.1. Objektive Gründe für den Bezug von Wohngeld

Dieser Abschnitt diskutiert die Gründe für die hohe Anzahl von Haushalten, die offensichtlich Wohngeld beziehen, obwohl sie im Grundsicherungssystem theoretisch höhere Transferleistungen erhalten könnten. Hierfür sollen zunächst die Struktur und die Einkommenssituation der Einpersonenhaushalte näher betrachtet werden. Aktuell sind ein Großteil der Einpersonenhaushalte im Wohngeldsystem Rentner. Im Jahr 2009 lag der Anteil der Rentnerhaushalte unter den Einpersonenhaushalten bei 74 Prozent, im Jahr darauf mit 71 Prozent nur geringfügig niedriger. Wie in den vorherigen Abschnitten dargestellt, gibt es laut Budgetlinienmodell nur für Ruheständler – nicht aber für Erwerbstätige – einen Einkommensbereich, in dem eine Transfervorteilhaftigkeit des Wohngeldes gegenüber der Grundsicherung erreicht wird. Wesentlich hierfür ist der bereits erwähnte Erwerbstätigenfreibetrag im SGB II, der eine Leistungsausweitung der Grundsicherung im Verhältnis zum Wohngeldsystem impliziert. Rentner stellen sich zwischen einem Einkommen von etwa 650 Euro und 840 Euro mit dem Wohngeld besser als mit der Grundsicherung. Wie Abbildung 17 zeigt, fällt ein Großteil – aber nicht alle – der alleinstehenden Rentner nach der Wohngeldstichprobe in diese Einkommensklasse. Zu beachten ist hier erneut, dass es sich um das wohngeldrechtliche Einkommen handelt.

Abbildung 16
Budgetverlaufskurven für Zweipersonen-Rentnerhaushalt (Typ 5b)



Quelle: IW Köln; Annahmen: Bruttokaltmiete: 322 Euro, KdU: 383 Euro, Gesamtbedarf: 1.057 Euro

Von den knapp 340.000 alleinstehenden Rentnern, die Wohngeld beziehen, erhalten rund 210.000 Personen, also knapp 62 Prozent, Alterseinkünfte zwischen 600 und 900 Euro. Auffällig ist jedoch, dass auch Rentner mit Altersbezügen zwischen 400 und 600 Euro zahlenmäßig stark im Wohngeld vertreten sind. Als möglicher Erklärungsansatz hierfür können nicht die in den Budgetlinienmodellen angenommenen Mieten dienen. Zwar steigern niedrigere Mieten die Attraktivität des Wohngeldes gegenüber der Grundsicherung im Alter, weil im Wohngeld niedrigere Mieten den Wohngeldanspruch nur teilweise kürzen, während im Grundsicherungssystem eine Reduktion der Miete den Transferanspruch 1:1 senkt. Jedoch reicht dieser Effekt nicht aus, um eine Vorteilhaftigkeit des Wohngeldes gegenüber der Grundsicherung zu erreichen. Wäre die Miete beispielsweise nicht, wie angenommen, 264 Euro, sondern nur noch 150 Euro hoch, läge die Untergrenze für den Bezug von Wohngeld immer noch bei einem Bruttoeinkommen in Höhe von 620 Euro.

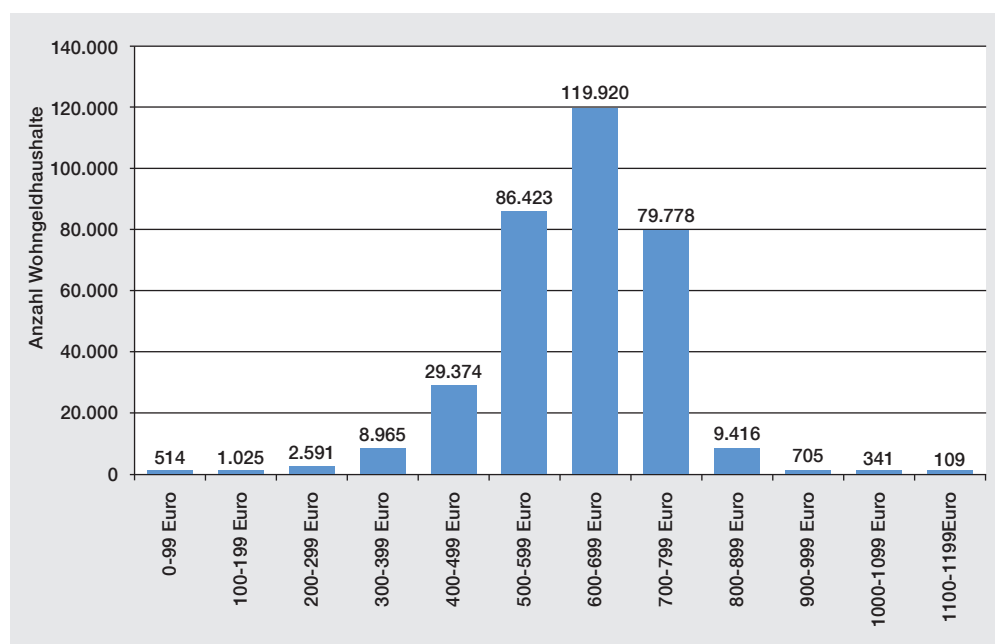
Neben dem hohen Anteil an Rentnern und Pensionären im nicht wohngeldrechtlich relevanten Einkommensbereich sind auch rund 30 Prozent der Einpersonenhaushalte im Wohngeldsystem keine Rentner. Wie sich diese übrigen Einpersonenhaushalte nach der sozialen Stellung aufteilen, zeigt Abbildung 18. Die größte Gruppe stellen die Ar-

beitnehmer dar, also Personen, die in einem Arbeitsverhältnis sind und Wohngeld beziehen. Laut Budgetlinienmodell müssten diese Haushalte im ALG-II-System sein, da die Transfereinkommen im ALG-II-System für diese Gruppe durchgängig höher sind als im Wohngeldsystem. Die zweitgrößte Gruppe stellen die Arbeitslosen dar. Für die große Gruppe der arbeitslosen ALG-I-Empfänger und der sonstigen Nichterwerbspersonen kann der Erklärungsansatz analog den Ausführungen zu den Rentnern und Pensionären herangezogen werden: Dadurch, dass kein Erwerbstätigenfreibetrag berücksichtigt wird, besteht ein Einkommensbereich, in dem Wohngeld im Vergleich zur Grundsicherung vorteilhaft ist.

Für die Gruppe der Studierenden stellt sich die Situation folgendermaßen dar: Sie sind grundsätzlich vom Wohngeldbezug ausgeschlossen, sofern allen Haushaltsmitgliedern BAföG-Leistungen zustehen oder dem Grunde nach zustehen.⁵⁶ So kann z.B. ein studierendes Elternteil, das BAföG-Leistungen erhält, für sich und das Kind Wohngeld beziehen. Im Vergleich zu den anderen Gruppen stellt sich die Situation für Studierende deswegen als besonders dar, da nur für Härtefälle und in Ausnahmesituationen, ein Anspruch auf Wohngeld besteht.

Selbst wenn man aber die Studenten außen vor lässt, verbleiben unter den Einpersonen-

Abbildung 17
Wohngeldrechtliches Einkommen der Rentner und Pensionäre im Wohngeldsystem



Quelle: Wohngeldstichprobe 2009

(56)
§ 20 Abs. 2 WoGG

haushalten eine größere Anzahl von Haushalten, die eigentlich im SGB-II- beziehungsweise SGB-XII-System sein müssten. Hierzu gehören nach Wohngeldstichprobe im Jahr 2009 etwa 30.000 Rentner, rund 63.000 Erwerbstätige sowie etwa 10.000 Arbeitslose und Nichterwerbspersonen mit einem wohngeldberechtigten Einkommen von weniger als 500 Euro. Diese rund 100.000 Personen zuzüglich einer kleineren Zahl von Zweipersonenhaushalten ohne Kinder müssten theoretisch Leistungen der Grundsicherung beziehen.

Ein objektiv nachvollziehbarer Grund für den Bezug des Wohngeldes der eben genannten Haushalte könnte das vorhandene Vermögen sein, denn im Wohngeld sind die Freibeträge deutlich höher als in der Grundsicherung. Grob gesprochen liegt die Grenze im Grundsicherungssystem bei rund 10.000 Euro und im Wohngeldsystem bei 30.000 Euro (nur für das erste zu berücksichtigende Haushaltsmitglied werden 60.000 Euro als erhebliches Einkommen eingestuft (WoGVwV zu § 21 WoGG)). Nicht berücksichtigt beim Vermögen werden Altersvorsorgevermögen wie etwa Riesterverträge oder aber selbstgenutztes Wohneigentum. Eine Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe hat ergeben, dass etwa 25 Prozent der Einpersonenhaushalte ohne Rentner im Wohngeldsystem über ein Geldvermögen von mehr als 9.000 Euro verfügen. Hochgerechnet haben somit ungefähr 18.000 Personen ein Vermögen von mehr als 10.000 Euro. Diese Perso-

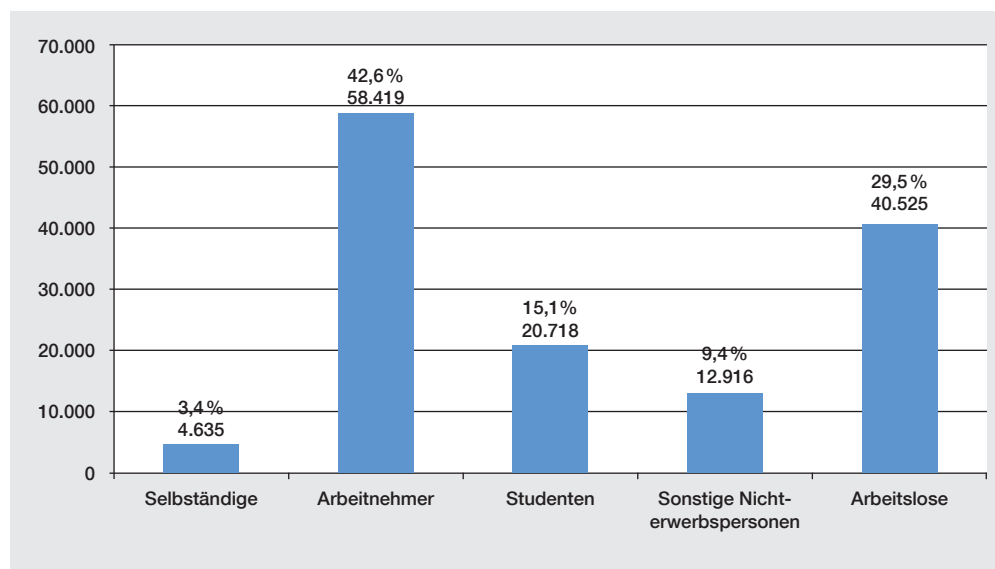
nen profitieren von den höheren Freigrenzen im Wohngeldsystem im Vergleich zum System der Grundsicherung.⁵⁷ Bei den Rentnerhaushalten mit einer Person sind es 14 Prozent bzw. knapp 46.000 Haushalte, die über ein Geldvermögen von mehr als 10.000 Euro verfügen. Deren Durchschnittsvermögen beträgt 32.200 Euro.

5.3.3.2. Subjektive Gründe für den Bezug von Wohngeld

Neben den objektiven Gründen können auch bewusste oder unbewusste Entscheidungen der Empfänger oder die Nutzung von Ermessensspielräumen der Ämter bei der Zuordnung eines Haushaltes zu einem System eine Rolle spielen. Für alle erwerbsfähigen Personen besteht durch die Gewährung von Erwerbstätigenfreibeträgen im Rahmen der Grundsicherung die in den vorherigen Abschnitten dargestellte Grauzone, in der Antragsteller auf freiwilliger Basis Wohngeld anstelle der Grundsicherung beantragen können. Die Grauzone reicht bei einem Single-Haushalt – abhängig von der Miete – von einem Bruttoeinkommen von ungefähr 700 Euro bis zu 1.150 Euro (siehe Abschnitt 5.3.1.). Im Folgenden sollen weitere Motive für die Bevorzugung von Wohngeld aus Sicht der Antragsteller diskutiert werden.

- Der erste Grund für einen möglichen Verzicht auf die höheren Leistungen der Grundsicherung sind die Verpflichtungen im ALG-II-System. Jede hilfebedürft-

Abbildung 18
Einpersonenhaushalte im Wohngeldsystem ohne Rentner



(57)
Allerdings ist die Hochrechnung hier fehleranfällig, da in der EVS nur 142 Einpersonenhaushalte betrachtet werden können, von denen 21 über ein Vermögen von mehr als 10.000 Euro verfügen. Die tatsächliche Zahl der vermögenden Wohngeldempfänger in Deutschland kann also größer oder kleiner sein.

Quelle: Wohngeldstichprobe 2009

tige Person muss Eigenbemühungen zur Verringerung oder Beendigung der Hilfebedürftigkeit vornehmen und nachweisen. Zwar besteht für Aufstocker keine Eingliederungsverpflichtung in den Arbeitsmarkt mehr. Trotzdem sind noch eine Reihe von Pflichten zu erfüllen, die insbesondere in Situationen, in denen die Betroffenen davon ausgehen, auf absehbare Zeit wieder eine besser bezahlte Tätigkeit zu finden, dazu führen dürften, das Wohngeld gegenüber dem ALG II-Bezug zu bevorzugen.

- Ein weiterer Grund dürfte der bewusste Verzicht auf Grundsicherung zugunsten des Wohngeldes sein. In der Literatur wurde die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe bereits häufiger untersucht.⁵⁸ Diese Studien kamen zu dem Ergebnis, dass etwa 40 Prozent der möglichen Empfänger auf den Sozialhilfebezug verzichten. In ähnlicher Größenordnung verhält es sich auch im ALG-II-System. Es ist naheliegend, dass viele dieser Haushalte nicht vollständig auf Transferleistungen verzichten, sondern in das Wohngeldsystem wechseln.
- Viele Personen, die auf die Grundsicherung verzichten, möchten sehr wahrscheinlich nicht als Hartz IV-Empfänger stigmatisiert werden. Die Schwelle, Wohngeld

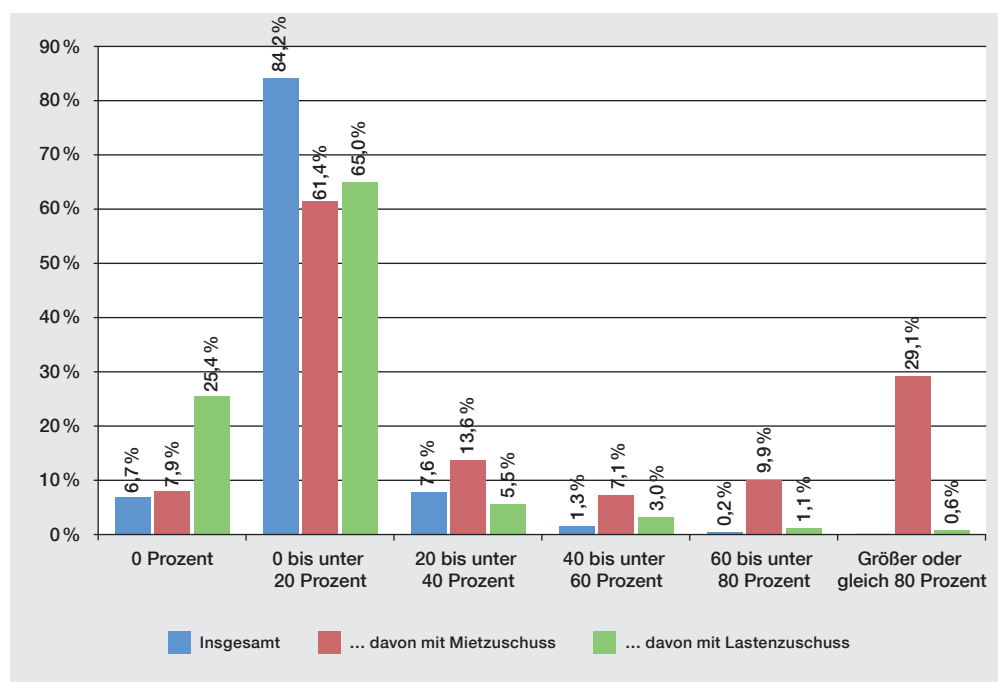
zu beziehen, dürfte daher geringer sein. Darüber hinaus stellt Wohngeld nur einen Zuschuss zu den Wohnkosten dar, während das Grundsicherungssystem impliziert, dass das Leben ohne staatliche Hilfe nicht finanziert werden kann. Hierfür spricht, dass die Differenz der Transferleistungszahlungen zwischen den Systemen gerade für Haushalte, die über dem faktischen Mindesteinkommen liegen, eher gering ist.

- Außerdem dürften Informationsdefizite auf Seiten der Transferleistungsberechtigten von großer Bedeutung sein. Viele Betroffene gehen womöglich davon aus, dass sie keinen ALG-II-Anspruch haben, insbesondere wenn das Haushaltseinkommen über dem Regelsatz und den Wohnkosten liegt und ergänzend Grundsicherung zum Tragen käme. Auch die Unsicherheit über die Höhe der angemessenen Wohnkosten in der Grundsicherung kann dazu beitragen, dass Haushalte bevorzugt Wohngeld beantragen.

85 Prozent der Wohngeldbehörden gaben bei der Befragung an, dass die Quote der Haushalte, die im Rechtskreis des SGB II oder SGB XII einen höheren Leistungsanspruch gehabt hätten, zwischen 0 und 20 Prozent liegt. Im Durchschnitt lag die Quote nach ihrer Ein-

Abbildung 19:

Anteil der Wohngeldempfänger, die einen höheren Leistungsanspruch nach SGB II oder XII hätten



Quelle: IW Köln, Befragung der Wohngeldbehörden 2012 (n = 808)

(58)

Vgl. z. B. Becker, Irene und Wolfgang Hauser (2003), Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie), Endbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin oder Wilde, Joachim und Alexander Kubis (2005), Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe - Eine empirische Analyse des Unerwarteten, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jg. 225/3 oder Bruckmeier, Kerstin und Wiemers, Jürgen (2010), A New Targeting-A New Take-Up? Non-Take-Up of Social Assistance in Germany

(59)
Eine Wohngemeinschaft liegt vor, wenn Personen Wohnraum gemeinsam bewohnen (vgl. § 5 Abs. 3 WoGG). Wenn Personen in einer Wohngemeinschaft leben, wird vermutet, dass sie eine Wirtschaftsgemeinschaft bilden und sich ganz oder teilweise mit dem täglichen Lebensbedarf versorgen (vgl. § 5 Abs. 4 WoGG).

(60)
Zu den Verwandten zweiten Grades in der Seitenlinie gehören: Geschwister, Onkel, Tanten, Nefen und Nichten.

schätzung bei 11 Prozent. Abbildung 19 zeigt die genaue Verteilung der Antworten.

Dass vor allem bei Haushalten mit Mietzuschuss von höheren Zuschüssen in der Grundsicherung ausgegangen wird, ergibt sich aus der Tatsache, dass vor allem Ein- und Zweipersonenhaushalte von der Schnittstellenproblematik betroffen sind. Diese Haushalte haben typischerweise seltener Wohneigentum.

Alles in allem gibt es einige Gründe, warum Haushalte trotz vermeintlich höherer Leistungen in der Grundsicherung Wohngeld beziehen. Tatsächlich ist eine Wahlmöglichkeit qua Gesetz nicht vorgesehen, aber faktisch können Leistungsberechtigte und Verwaltungen die Wahl der Leistung steuern. Diese Wahl wird sowohl von subjektiven wie objektiv nachvollziehbaren Gründen beeinflusst. Dies wird die genaue Abschätzung der Zahl der tatsächlichen Wohngeldempfänger und der Wohngeldberechtigten dauerhaft erschweren.

5.4. Mischhaushalte und Kinderwohngeldhaushalte

Die zuvor beschriebenen Nahtstellen zwischen den beiden Systemen zeigen sich im Besonderen bei den so genannten wohngeldrechtlichen Mischhaushalten, bei denen vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder (z. B. SGB-II-Empfänger) und nicht vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder in einem gemeinsamen Haushalt zusammenleben. Diese Konstellationen sind vor allem auf die unterschiedlichen Haushaltsbegriffe der verschiedenen Sozialleistungen zurückzuführen und haben seit der grundlegenden Reform der Grundsicherung zu Beginn des Jahres 2005 kontinuierlich an Bedeutung gewonnen (vgl. Abschnitt 4.8.).

Der Haushaltsbegriff des Wohngeldes leitet sich aus § 5 Abs. 1 bis 6 WoGG ab. Danach sind Haushaltsmitglieder die wohngeldberechtigte Person und deren Lebens- bzw. Ehepartner, Verwandte in gerader Linie, zweiten oder dritten Grades in der Seitenlinie sowie Pflegeeltern. Die genannten Personen müssen mit der wohngeldberechtigten Person in einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft⁵⁹ leben oder mit einem Haushaltsmitglied so zusammenleben, dass sie füreinander Verantwortung tragen und füreinander eintreten (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Abs. 2 WoGG).

Dagegen steht der Begriff der Bedarfsgemeinschaft nach § 7 Abs. 3 SGB II. Zu ihr gehören neben dem Leistungsberechtigten dessen Ehepartner(in), bei Kindern unter 25 die Eltern, der Partner oder die Partnerin und ebenso Personen, die zusammen eine Einstehens- und Verantwortungsgemeinschaft bilden.

Hier zeigt sich, dass der Haushaltsbegriff des Wohngeldes weiter gefasst ist als im Rechtskreis des SGB II oder SGB XII und so im Wohngeldsystem Mischhaushalte entstehen. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: In einem Zweipersonenhaushalt leben zwei verwandte Erwachsene zweiten Grades in der Seitenlinie (zum Beispiel: zwei Geschwister)⁶⁰, von denen eine Person vom Wohngeld ausgeschlossen ist (z. B. wegen des Bezugs von Transferleistungen) und die andere Person nicht vom Wohngeld ausgeschlossen ist. Nach dem Wohngeldgesetz bilden sie einen Haushalt und da eine Person vom Wohngeld ausgeschlossen ist, spricht man von einem so genannten „Mischhaushalt“. Im Rechtskreis des SGB II oder SGB XII würden diese Personen dagegen zwei einzelne Bedarfsgemeinschaften beziehungsweise zwei „Haushalte“ bilden. Ohne eine einheitliche Haushaltsdefinition wird es somit immer auch Mischhaushalte geben.

Der folgende Abschnitt beschreibt zunächst kurz die Struktur aller Mischhaushalte im Wohngeldsystem, bevor anschließend auf zwei bedeutende Untergruppen eingegangen wird. Diese sind Mischhaushalte ohne Kinder und die so genannten „Kinderwohngeldhaushalte“.

5.4.1. Mischhaushalte

Tabelle 43 zeigt die Haushaltsgröße der wohngeldberechtigten Teilhaushalte auf Basis der Wohngeldstatistiken für die Jahre 2008 bis 2011. Haushalte mit nur einem Mitglied stellten mit circa 70 Prozent den größten Teil dieser Haushalte, Ein- und Zweipersonenhaushalte zusammen rund 92 Prozent.

Um die Zusammensetzung der Mischhaushalte weiter zu untersuchen, ist es darüber hinaus wichtig zu wissen, aus wie vielen Haushaltsmitgliedern sich der nicht wohngeldberechtigte Teil des Haushalts zusammensetzt. Tabelle 44 zeigt hierzu zunächst, dass eine starke Konzentration bei Haushalten mit einem oder zwei berechtigten in der Kombination mit einem oder zwei nicht be-

rechtigten Mitgliedern vorliegt. Im Jahr 2010 traf das in rund 90 Prozent Fälle zu.

Die einzelnen sozio-ökonomischen Gruppen der Mischhaushalte sind schwer zu identifizieren, da statistisch nur erfasst wird, welche Tätigkeit der Antragsteller ausübt und welche Transferleistung er bezieht oder neben dem Wohngeld beantragt hat, wenn dieser selbst nicht wohngeldberechtigt ist. Darüber hinaus werden keine Angaben über die übrigen Haushaltsmitglieder erhoben. Damit stehen Informationen über die einzelnen Teilhaushalte und deren Mitglieder nur im geringen Umfang zur Ver-

fügung. Eine Ausnahme ist die Haushaltsgröße der wohngeldberechtigten und nicht wohngeldberechtigten Teilhaushalte.

Tabelle 45 zeigt die Tätigkeit der Antragsteller unter den Mischhaushalten nach der Wohngeldstichprobe 2009. Hier wird deutlich, dass die größten Gruppen der Antragsteller Arbeitslose und sonstige Nichterwerbspersonen sind. Dies wird mit einem Blick auf die Wohngeldstatistik bestätigt. Sie zeigt, dass 97 Prozent der vom Wohngeld ausgeschlossenen Antragsteller bei Mischhaushalten Arbeitslosengeld II nach SGB II beziehen, womit erneut die engen Verzahnungen und

Tabelle 43
Haushaltsgröße der wohngeldberechtigten Teilhaushalte in Mischhaushalten 2008 bis 2011

Haushaltsmitglieder des wohngeldberechtigten Teilhaushalts	2008		2009		2010		2011	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
1	38.689	70 %	102.456	69 %	140.709	69 %	91.409	69 %
2	12.077	22 %	34.802	24 %	49.434	24 %	31.758	24 %
3	2.767	5 %	7.447	5 %	10.646	5 %	6.766	5 %
4	915	2 %	1.964	1 %	2.536	1 %	1.634	1 %
5	341	1 %	642	0 %	715	0 %	544	0 %
6 oder mehr	291	1 %	413	0 %	435	0 %	390	0 %
insgesamt	55.080		147.724		204.475		132.501	

Quelle: Wohngeldstatistik, Statistisches Bundesamt

Tabelle 44
Mischhaushalte nach wohngeldberechtigten und vom Wohngeld ausgeschlossenen Haushaltsmitgliedern 2010

wohngeldberechtigte Haushaltsmitglieder im Teilhaushalt	vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder						insgesamt
	1	2	3	4	5	6 oder mehr	
1	97.651	27.174	11.319	3.435	943	462	140.984
2	38.393	7.280	2.846	798	212	131	49.660
3	8.225	1.595	580	181	39	16	10.636
4	2.007	366	104	47	12	10	2.546
5	560	98	25	10	5	5	703
6 od. mehr	394	62	10	2	4	0	472
insgesamt	147.230	36.575	14.884	4.473	1.215	624	205.001

Quelle: Wohngeldstichprobe 2010

Tabelle 45
Tätigkeit des Antragstellers bei Mischhaushalten 2009

	Anzahl	Anteil
Erwerbstätige (Selbständige, Angestellte, Arbeiter und Beamte)	21.198	14,2 %
Rentner und Pensionäre	11.364	7,6 %
Studenten	4.803	3,2 %
Sonstige Nichterwerbspersonen	54.075	36,3 %
Arbeitslose	57.425	38,6 %
insgesamt	148.866	100,0 %

Quelle: Wohngeldstichprobe 2009

(61)
Gesetz zur Änderung des SGB
II und anderer Gesetze vom 24.
März 2006 (Bundesgesetzblatt I
S. 558-560)

(62)
Bundesagentur für Arbeit: Statis-
tik zu nicht hilfebedürftigen Per-
sonen (Kinder), Januar 2010

schwierigen Abgrenzungen beider Systeme deutlich werden.

Eine Vermutung über die starke Zunahme der Anzahl von Mischhaushalten im Wohngeldsystem liegt in der verstärkten Gewährung des so genannten Kinderwohngelds, deren Besonderheiten im Abschnitt 5.4.2. vertieft werden. Insgesamt verdeutlichen die bisherigen Ausführungen, dass den Mischhaushalten eine besondere Stellung innerhalb des Wohngeldsystems zukommt und sie seit ihrer Einführung im Jahre 2005 in den folgenden Jahren (2005 bis 2010) deutlich an Bedeutung gewonnen haben. So stieg die Anzahl dieser Haushalte von 30.000 auf über 200.000 an. Im Konstrukt der Mischhaushalte werden die engen Verflechtungen zwischen dem Wohngeld- und dem Grundversicherungssystem besonders deutlich. Ihr starker Bedeutungszuwachs zeigt darüber hinaus die Zunahme der Berührungspunkte und Wechselwirkungen zwischen beiden staatlichen Transfersystemen.

Die Untergruppe der Mischhaushalte, die keine Kinder als zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder haben, nahm zwar absolut zu (von 13.000 im Jahr 2005 auf 55.000 im Jahr 2010), ihr Anteil sank seit 2007 aber deutlich. Das bestätigt die Vermutung, dass die Zunahme der Mischhaushalte besonders auf eine deutliche Ausdehnung des Kinderwohngeldes zurückzuführen war. Deshalb geht der nächste Abschnitt detailliert auf dessen Besonderheiten ein.

5.4.2. Kinderwohngeldhaushalte

Bei einem Großteil der Mischhaushalte bestehen die wohngeldberechtigten Teilhaushalte nur aus Kindern, die so genanntes isoliertes Wohngeld in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften erhalten ("Kinderwohngeld"). Seit Juli 2006⁶¹ gehören unverheiratete Kinder unter 25 Jahren, die dem Haushalt des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen oder seines Partners angehören, dann nicht zur Bedarfsgemeinschaft, wenn sie aus eigenem Einkommen oder Vermögen die Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts beschaffen können (§ 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II). Häufig besteht dabei das erforderliche Einkommen der Kinder aus einer Kombination aus eigenem Einkommen, Unterhaltszahlungen beziehungsweise Unterhaltsvorschüssen, Kindergeld oder auch Waisenrenten. Mit den Wohngeldleistungen ist es den Kindern dann in vielen Fällen möglich, ihren Lebensbedarf ohne Grundsiche-

rungsleistung selbst zu decken. Tabelle 46 zeigt hierzu eine Beispielrechnung für eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern, die Unterhaltszahlungen erhalten. Verglichen werden zwei Berechnungsbögen eines JobCenters. Der erste Berechnungsbogen ist ohne bewilligten Wohngeldanspruch, der zweite mit bewilligtem Wohngeldanspruch. Insgesamt erhält der Haushalt ohne Wohngeld monatliche Transferleistungen in Höhe von 299,65 Euro. Im zweiten Fall werden beide Kinder aus der Bedarfsgemeinschaft herausgerechnet und erhalten jeweils 117 Euro (insgesamt 234 Euro) Wohngeld. Beide Kinder können so ihren Bedarf aus eigenen Mitteln decken und sind nicht mehr hilfebedürftig. Die Mutter erhält KdU-Leistungen in Höhe von 65,65 Euro. Insgesamt wird durch das Fallbeispiel deutlich, dass die Transferleistungen, die der Haushalt erhält, in beiden Fällen den gleichen Umfang haben, mit dem Unterschied, dass sich diese Leistungen aus zwei verschiedenen Transfersystemen speisen.

Im Januar 2010 gab es 266.000 Kinder in Bedarfsgemeinschaften, die nicht hilfebedürftige Personen unter 25 Jahren mit verfügbarem Einkommen waren und keinen laufenden Leistungsanspruch hatten.⁶² Diese Kinder, die mit ihrem eigenen Einkommen und ihren etwaigen Wohngeldleistungen ihre Hilfebedürftigkeit beseitigen können, können in diesen Fällen Wohngeld beantragen.

Wie Tabelle 47 zeigt, ist die Zahl der Kinderwohngeldhaushalte bis zum Jahr 2010 deutlich angestiegen und im Jahr 2011 wieder zurückgegangen. 2010 lag die Zahl dieser Haushalte bei 140.000, was 69 Prozent der Mischhaushalte entspricht. Im Jahr 2011 sank die Zahl der Kinderwohngeldhaushalte nach dem Entfall der Wohngeld-Beantragungspflicht für Kinder im April 2011 auf unter 100.000. Nach der Wohngeldstichprobe 2010 befanden sich in den Kinderwohngeldhaushalten 195.000 Kinder. Vergleicht man diese Zahl mit der zuvor genannten Zahl der nicht bedürftigen Kinder aus dem SGB II, sind rund dreiviertel aller hilfebedürftigen Kinder im Wohngeldsystem. Dies trifft insbesondere auf Haushalte mit alleinerziehenden Eltern und einem Kind oder zwei Kindern zu, wie sich in Tabelle 48 zeigt.

Ihr Anteil an den Kinderwohngeldhaushalten stieg zwischen 2005 und 2009 von 30 auf 55 Prozent. Diese Tatsache ist nachvollziehbar, da gerade Kinder von Alleinerziehenden

oft Unterhaltszahlungen oder Unterhaltsvorschüsse erhalten, die zu deren Einkommen zählen. Mit diesem Einkommen, Kindergeld und den Wohngeldleistungen schaffen es die Kinder, ihren Lebensunterhalt zu sichern und gehören nicht mehr zur Bedarfsgemeinschaft der Eltern.

Insgesamt wird die starke Zunahme des Kinderwohngelds deutlich. Dafür ursächlich sind die Verwaltungsanweisungen der Länder im Jahr 2008, nach der JobCenter insbesondere bei Kindern mit den zuvor genannten

finanziellen Mitteln einen möglichen Wohngeldanspruch prüfen sollten. Damit wurden im Zuge dieser Verwaltungsanweisung vermehrt Familien im Bereich des ALG II an die zuständigen Wohngeldbehörden verwiesen, bei denen die Eltern für ihre Kinder Wohngeld beantragen sollten. Daneben gab es weitere öffentliche Informationskampagnen im Zuge der Wohngeldreform, die sich auch an Familien mit einem geringen Einkommen richteten und damit eine vermehrte Inanspruchnahme erklären können. Diese Entwicklungen der Kinderwohngeldhaushalte sind insgesamt

(63)
Ist in einer Bedarfsgemeinschaft nicht der gesamte Bedarf aus eigenen Mitteln gedeckt, gilt jede Person der Bedarfsgemeinschaft im Verhältnis des eigenen Bedarfs zum Gesamtbedarf als hilfebedürftig. Aus diesem Grund wird eine prozentuale Einkommensverteilung § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB II vorgenommen.

(64)
In diese Tabelle werden alle Haushalte als Kinderwohngeldhaushalte gerechnet, bei denen alle Mitglieder des wohngeldberechtigten Teilhaushaltes als Kinder in der Wohngeldstatistik geführt werden.

Tabelle 46

Fallbeispiel für eine alleinerziehende Mutter mit zwei minderjährigen Kindern (Rechtsstand Juni 2010)

	Berechnung ohne Kinderwohngeld				Berechnung mit Kinderwohngeld			
	Gesamtbedarf/-einkommen	Antragsteller	Kind 1	Kind 2	Gesamtbedarf/-einkommen	Antragsteller	Kind 1	Kind 2
Regelleistung für Erwerbsfähige	359	359	0	0	359	359	0	0
Regelleistung (Sozialgeld) für nicht Erwerbsfähige	502	0	251	251	502	0	251	251
Mehrbedarfe	129	129	0	0	129	129	0	0
Bedarfe für die Unterkunft	620	206,66	206,67	206,67	620	206,66	206,67	206,67
Gesamtbedarf der Bedarfsgemeinschaft	1610	694,66	457,67	457,67	1610	694,66	457,67	457,67
Netto-Erwerbseinkommen	0	0	0	0	0	0	0	0
Abzüglich Freibetrag	0	0	0	0	0	0	0	0
Zu berücksichtigendes Erwerbs-EK	0	0	0	0	0	0	0	0
EK-Bereinigung (Versicherungspauschale)	-30	-30	0	0	-30	-30	0	0
Renten-Einkommen	532,35	532,35	0	0	532,35	532,35	0	0
Kindergeld-Einkommen	368	0	184	184	368	0	184	184
Unterhalt-Einkommen	440	0	241	199	440	0	241	199
Wohngeld	0	0	0	0	234	0	117	117
Zu berücksichtigendes Gesamt-EK	1310,35	502,35	425	383	1544,35	502,35	542	500
Prozentuale Einkommensverteilung ⁶³								
Verteilung Gesamtbedarf	1610	694,66	457,67	457,67	1610	694,66	457,67	457,67
Verteilung Gesamteinkommen	1310,35	435,12	445,46	429,77	1544,35	629,01	457,67	457,67
Zustehende Leistungen	299,65	259,54	12,21	27,90	65,65	65,65	0	0
Transferleistungen Insgesamt				299,65				299,65 (Wohngeld: 234 + SGB II: 65,65)

Quelle: K-A-S Rhein-Berg Kundencenter Bergisch Gladbach 2011

Tabelle 47

Entwicklung der Kinderwohngeldhaushalte zwischen 2005 und 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Anzahl Mischhaushalte	30.201	25.227	26.122	55.080	147.724	204.475	132.501
...davon Anzahl Kinderwohngeldhaushalte ⁶⁴	9.575	8.314	9.460	27.333	97.061	139.658	98.982
Anteil der Kinderwohngeldhaushalte an allen Mischhaushalten (in Prozent)	32,1	33,1	36,2	49,6	65,7	68,3	74,7

Quelle: Wohngeldstichproben und -statistiken 2005 bis 2010

hauptverantwortlich für den deutlichen Anstieg der Anzahl der Mischhaushalte. Dies wird unterstützt durch die Befragung der Wohngeldbehörden. Die Schätzungen der Wohngeldbehörden zum Anteil der Kinderwohngeldhaushalte an den Mischhaushalten zeigt Abbildung 20.

45 Prozent der Wohngeldbehörden schätzen die Bedeutung der Kinderwohngeldhaushalte als sehr hoch ein. Für sie liegt der Anteil bei 80 Prozent oder höher. Nach den bisherigen Ausführungen soll nun dargestellt werden, ob regionale Besonderheiten bei der Gewährung von Kinderwohngeld auftreten. So können unterschiedliche Kommunen mit einer unterschiedlichen Handhabungspraxis mehr oder weniger Kinderwohngeldhaushalte aufweisen. Da-

rüber hinaus soll untersucht werden, ob es Unterschiede zwischen verschiedenen Regionstypen gibt. Zu diesem Zweck zeigt Abbildung 21 den Anteil der Kinderwohngeldhaushalte an allen Mischhaushalten nach Landkreisen für das Jahr 2010.

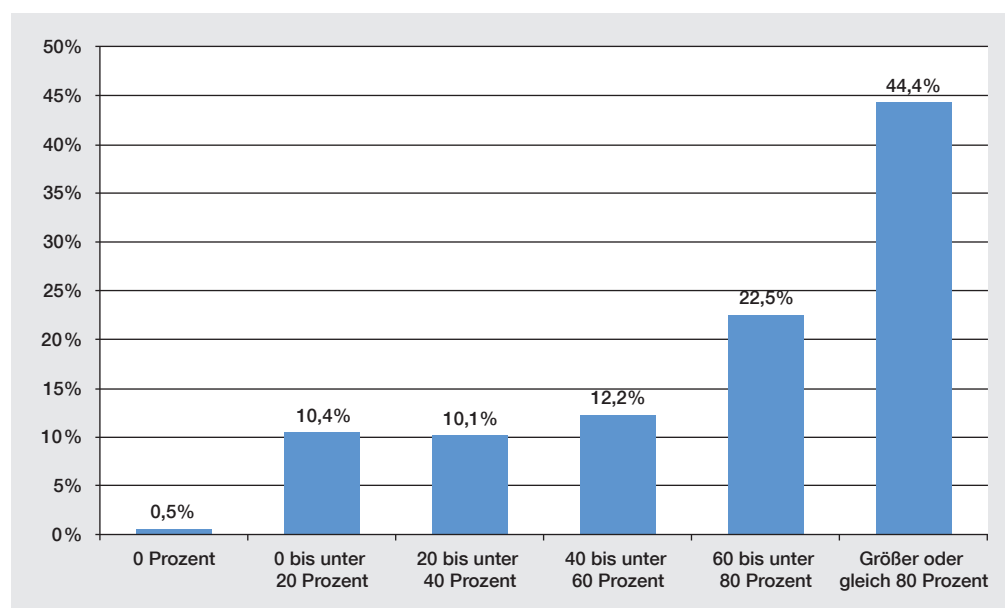
Wie Abbildung 21 zeigt, existieren zwischen den einzelnen Landkreisen ebenso wie zwischen den Bundesländern Unterschiede beim Anteil der Kinderwohngeldhaushalte. Gerade die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Hessen und Bayern wiesen 2010 besonders hohe Kinderwohngeldquoten auf. Dagegen waren sie in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt oder auch in Berlin und Brandenburg niedriger. Daraus folgt, dass bei einer Zusammenfassung der Land-

Tabelle 48
Häufige Kinderwohngeldkombinationen unter den Mischhaushalten 2005 bis 2011

Mitglieder im wohngeldberechtigten Teilhaushalt (Kinder)	Mitglieder im nicht wohngeldberechtigten Teilhaushalt	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	1	3.804	3.812	4.394	12.665	45.086	67.228	46.828
1	2	2.463	2.034	1.959	4.097	13.210	18.153	13.329
2	1	859	674	1.240	5.478	18.755	27.674	19.359
2	2	443	353	366	910	3.439	4.862	3.925
3	1	280	177	347	1.245	3.821	5.464	4.007
3	2	86	60	62	217	704	1.032	779
sonstige Kombinationen		1.640	1.204	1.092	2.721	12.046	15.245	10.755
Kinderwohngeldhaushalte insgesamt		9.575	8.314	9.460	27.333	97.061	139.658	98.982

Quellen: Wohngeldstichproben 2005 bis 2011

Abbildung 20
Anteil der Kinderwohngeldhaushalte an den Mischhaushalten



Quelle: IW Köln, Befragung der Wohngeldbehörden 2012 (n = 902)

kreise zu Bundesländern die Unterschiede auch dort deutlich zum Tragen kommen. So entfielen im Jahr 2010 auf Niedersachsen 19 Prozent aller Kinderwohngeldhaushalte, auf Nordrhein-Westfalen 14 und auf Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen jeweils rund 11 Prozent. Dagegen wies Hamburg gar keine Kinderwohngeldhaushalte auf. Auch im Saarland, Berlin und Brandenburg sind die Anteile mit 1 bis 2 Prozent sehr gering.

Seit April 2011 ist die Wohngeld-Beantragungspflicht für die Kinder entfallen, so dass die Bedeutung der Kinderwohngeldhaushalte zurückgeht⁶⁵. Konkret wurde geändert, dass nun nicht mehr nur ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft (das Kind/die Kinder) durch das Wohngeld die Hilfebedürftigkeit verlassen muss, sondern alle Mitglieder. Zu erwarten war deshalb, dass eine Vielzahl der (Kinderwohngeld-) Haushalte wieder „zurück“ zu den SGB-II-Leistungen wechseln und das Wohngeld verlassen, wie der starke Rückgang der Anzahl der Mischhaushalte von 204.000 im Jahr 2010 auf 133.000 im Jahr 2011 bestätigt. In Zukunft sind in weitaus weniger Fällen zwei Behörden mit der Bearbeitung der Kinderwohngeldhaushalte beschäftigt.

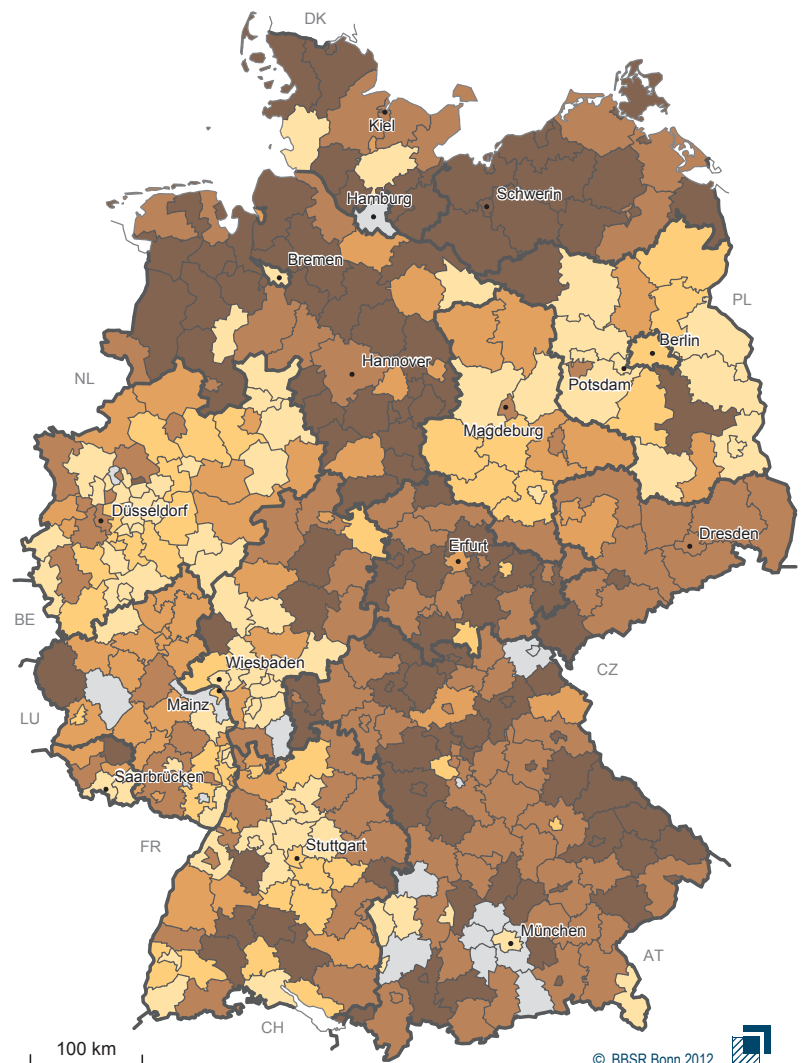
Zu beachten ist dabei, dass sich die Empfänger durch den Wegfall der Beantragungspflicht nur in wenigen Fällen durch einen Wechsel aus dem Wohngeldsystem in den Rechtskreis des SGB-II schlechter stellen.

5.4.3. Zusammenfassung

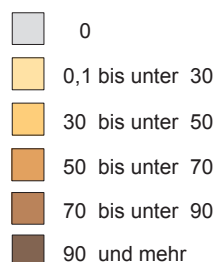
Die Zahl der Kinderwohngeldhaushalte stieg im Zeitraum 2005 bis 2009 deutlich an. Diese Entwicklung war hauptverantwortlich für den rasanten Anstieg der Mischhaushalte. So stellten die Kinderwohngeldhaushalte im Jahr 2009 zwei Drittel aller Mischhaushalte, wobei wiederum über die Hälfte Alleinerziehende mit einem Kind waren. Der durchschnittliche Wohngeldanspruch der Kinderwohngeldhaushalte belief sich 2009 auf 162 Euro.

Die regionale Analyse hat gezeigt, dass es große Unterschiede zwischen den Bundesländern gab, die nicht auf deren Voraussetzungen für mehr oder weniger Kinderwohngeldfälle zurückzuführen sind, sondern vielmehr auf die Unterschiede in der kommunalen Verwaltungspraxis.

Abbildung 21:
Kinderwohngeldhaushalte nach Kreisen 2010



Anteil der Kinderwohngeldhaushalte an allen Mischhaushalten am 31.12.2010 in %



Quelle: BBSR

Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, Wohngeldstatistik 2010 des Statistischen Bundesamtes, Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2009

(65) Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 (Bundesgesetzblatt I S. 453).]

(66)
Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 (Bundesgesetzblatt I S. 453).

Seit April 2011 ist die Verpflichtung für die Beantragung des Kinderwohngelds weggefallen, so dass die Zahl dieser speziellen Haushalte wieder rückläufig ist. Mit diesem Schritt wird zum einen der Verwaltungsaufwand und zum anderen der Organisationsaufwand für die Haushalte reduziert. Da sich darüber hinaus die Leistungshöhen mit oder ohne Kinderwohngeld nur in sehr wenigen Fällen unterscheiden, überwiegen die Vorteile des Wegfalls einer Verpflichtung zur Beantragung von Kinderwohngeld.

5.5. Haushalte im Wechsel der Systeme

Seit der Reform der Grundsicherung im Jahr 2005 wird Wohngeld als vorrangige Sozialleistung gewährt. Sofern Leistungen nach SGB II und XII gezahlt werden, soll grundsätzlich kein Wohngeld mehr geleistet werden. Für Personen besteht ein expliziter Ausschluss, beide Leistungen zu empfangen.⁶⁶ Wie dargelegt, befinden sich aber im Wohngeldsystem durchaus Haushaltstypen oder bestimmte Haushaltskombinationen, für die die Leistungen der Grundsicherung nach SGB II und SGB XII vorteilhafter sind. Hierzu zählen vor allem Einpersonenhaushalte, die keine Rentner- oder Pensionärshaushalte sind, und (Mehrpersonen-) Haushalte ohne Kinder (vgl. Abschnitt 5.2.). Die Grenzen zwischen beiden Systemen scheinen nahezu fließend zu sein und schon kleine Veränderungen (wie zum Beispiel der Miete, vgl. Abschnitt 5.2.) können die Vorteilhaftigkeitsgrenzen verschieben. Daneben können die unterschiedliche Behandlung von Vermögen sowie die bewusste Entscheidung für das Wohngeld einen Übergang zwischen den Systemen begünstigen.

Für einen solchen Wechsel aus der Grundsicherung in das Wohngeld müssen die Haus-

halte zunächst die Voraussetzungen der Bezugsberechtigung des Wohngeldes erfüllen. Da sich die beiden Systeme grundsätzlich an zwei verschiedene Empfängergruppen – Haushalte mit geringem Einkommen und Haushalte gänzlich ohne Einkommen – richten, ist die wichtigste zu erfüllende Voraussetzung das Erreichen des faktischen Mindesteinkommens im Wohngeldsystem. Nur wenn das erreicht ist, kann der Haushalt eine Wohngeldberechtigung erlangen. Dieses faktische Mindesteinkommen liegt bei 80 Prozent des SGB-II-Regelsatzes (WoGV-wV zu § 15 WoGG) und soll gewährleisten, dass die Förderung auf die Wohnkosten abzielt und nicht für Ausgaben des allgemeinen Lebensunterhalts genutzt wird. Dieses Mindesteinkommen muss der Haushalt dabei nicht alleine aus seinem Erwerbseinkommen erzielen, sondern kann auch weitere finanzielle Mittel wie zum Beispiel sein vorhandenes Vermögen dafür nutzen.

Arbeitslosen ALG-II-Empfängern ohne vorhandenes Vermögen kann es dagegen nur durch eine entsprechende Arbeitsaufnahme gelingen, das faktische Mindesteinkommen zu erreichen beziehungsweise aufstockern nur durch eine Ausdehnung der Arbeitszeit oder eine Erhöhung des Lohnsatzes.

Für Familien mit Kindern zeigte Abschnitt 5.2., dass die Vorteilhaftigkeit des Wohngeldsystems vor allem auf dem Kinderzuschlag beruht. Auch für den Kinderzuschlag gelten seit Oktober 2008 einheitliche Mindesteinkommensgrenzen, die für einen Anspruch vorliegen müssen. Sie liegen für Alleinerziehende bei 600 Euro und für Paare bei 900 Euro monatlich. Gerade die Kombination des Kinderzuschlags mit dem Wohngeld soll einkommensschwache Familien vor einem Bezug von ALG II bewahren und die Voraussetzungen für einen Wechsel aus dem System der Grundsicherung schaffen.

Tabelle 49
Haushaltsgröße und durchschnittliche Bezugsdauern 2004-2009

Haushalte mit...	Fallzahlen	durchschnittliche Bezugsdauern (in Monaten)
... 1 Person	96	29
... 2 Personen	176	22
... 3 Personen	168	21
... 4 Personen	151	20
... 5 od. mehr Personen	188	21
Insgesamt	779	22

Quellen: SOEP; IW Köln

5.5.1. Bezugsdauern im Wohngeldsystem

Aus statistischen Gründen erfasst die Wohngeldstatistik nur die Bewilligungszeiträume für den Wohngeldbezug. Durch Änderungen in der Struktur oder der Einkommenssituation der Haushalte sowie Gesetzesänderungen wie die Wohngeldreform kann der Zeitraum des tatsächlichen Bezugs jedoch stark vom Bewilligungszeitraum abweichen. Nach § 25 Abs. 1 WoGG soll das Wohngeld grundsätzlich für 12 Monate bewilligt werden, sofern keine Änderungen der maßgeblichen Verhältnisse⁶⁷ zu erwarten sind.

Um feststellen zu können, wie lange sich die Haushalte durchschnittlich im Wohngeldsystem befinden, wurde auf die Paneldaten des Sozio-ökonomischen Panels zurückgegriffen. Diese enthalten Angaben darüber, ob ein Haushalt im Vorjahr und im aktuellen Jahr Wohngeld bezieht und vor allem, wie viele Monate er im Vorjahr Wohngeld bezogen hat. Es werden demnach die Befragungswellen der Jahre 2005 bis 2010 genutzt, um mit diesen Wellen Angaben für die Jahre 2004 bis 2009 zu erhalten.

Die Daten wurden zusammengefasst (ge-poolt) ausgewertet, um zu untersuchen ob es im gesamten Zeitraum 2004 bis 2009 Unterschiede in den Bezugsdauern zwischen speziellen Haushalten gab. Diese Auswertung erlaubt zusätzlich Aussagen über die Gesamtdauer des Wohngeldbezugs. Insgesamt konnten auf diese Weise 779 Haushalte ausgewertet werden. Über alle Haushalte und den gesamten Zeitraum hinweg ergab sich eine durchschnittliche Bezugsdauer von 22 Monaten. Von den Haushalten haben nur 14 Prozent eine Bezugsdauer von bis zu einschließlich 6 Monaten. Knapp die Hälfte der Haushalte weisen Bezugsdauern von über

einem Jahr auf. Es muss aber beachtet werden, dass die Ergebnisse gerade mit Blick auf die Fallzahlen und die Repräsentativität der Haushaltsgröße und der sozialen Stellung der Wohngeldempfänger wenig valide erscheinen. Vergleicht man diese mit der tatsächlichen Struktur der Wohngeldempfänger, sind zum einen die größeren Haushalte mit 3 oder mehr Personen stark überrepräsentiert, zum anderen die Zahl der Arbeitslosen gegenüber der der Rentner. Beide Effekte führen zu starken Verzerrungen in den Auswertungen. Als weitere Folge wurde dadurch auch von einer Auswertung nach der Anzahl der Kinder abgesehen.

Tabelle 49 und Tabelle 50 zeigen die Ergebnisse nach der Haushaltsgröße und der sozialen Stellung. Betrachtet man die Haushaltsgröße, so zeigen sich auch bei dieser Auswertung nur geringe Unterschiede. Alle Haushalte mit mehr als einer Person hatten durchschnittliche Bezugsdauern von 20 Monaten innerhalb dieser fünf Jahre. Alleine die Einpersonenhaushalte wiesen mit 29 Monaten deutlich längere Bezugsdauern auf. Der Grund liegt vor allem in der Zusammensetzung der Einpersonenhaushalte. Unter diesen finden sich sehr viele Rentnerhaushalte, von denen mehr als 50 Prozent 48 Monate oder länger Wohngeld bezogen und so den Durchschnitt stark anheben.

Die Auswertungen zeigen, dass die Fluktuation des Wohngeldsystems im Vergleich zum Rechtskreis des SGB II als gering einzustufen ist. Im Zeitraum 2004 bis 2009 lag die durchschnittliche Bezugsdauer bei 22 Monaten. Von den Haushalten haben 14 Prozent eine Bezugsdauer von bis zu einschließlich 6 Monaten. Knapp die Hälfte aller Haushalte weisen Bezugsdauern von über einem Jahr auf. Vergleicht man diese Bezugsdauern mit de-

(67) Hierzu sind vor allem Änderungen der Haushaltsgröße, des Einkommens und der Miete zu zählen.

Tabelle 50
Soziale Stellung und durchschnittliche Bezugsdauern 2004-2009

Soziale Stellung	Fallzahlen	durchschnittliche Bezugsdauern (in Monaten)
Arbeiter, Angestellte und Beamte	55	20
Rentner	77	38
Studenten und Auszubildende	66	20
Arbeitslose	326	20
Sonstige Nichterwerbspersonen	253	22
Insgesamt	779	22

nen im Rechtskreis des SGB II, so sind für bestimmte Haushaltstypen Unterschiede festzustellen. So liegt die Verbleibzeit im SGB II bei Paaren und Singles nur in knapp 40 Prozent der Fälle bei über 20 Monaten. Eine Ausnahme bilden Alleinerziehende, bei denen die Verbleibzeit in 50 Prozent der Fälle bei knapp 30 Monaten liegt.⁶⁸

Im Wohngeldsystem haben Rentnerhaushalte und die damit verbundenen Haushaltsstrukturen (Einpersonenhaushalte; keine Kinder) erwartungsgemäß die höchsten durchschnittlichen Bezugsdauern mit 38 Monaten gegenüber rund 20 Monaten für die anderen Haushaltstypen.

5.5.2. Zugänge und Abgänge im Wohngeldsystem zwischen 2005 und 2010

Zur Untersuchung der Zu- und Abgänge des Wohngeldsystems wurde im Rahmen des Projektes eine Wohngeldbehördenbefragung durchgeführt, in denen die Wohngeldbehörden Angaben über die Situation der Haushalte unmittelbar vor der Wohngeldbewilligung machen sollten, wenn sie aus dem Rechtskreis des SGB II oder SGB XII stammen. Hierbei sollten auch Unterschiede zwischen reinen Wohngeldhaushalten und Mischhaushalten festgestellt werden. Abbildung 22 zeigt die Ergebnisse, die mit den Anträgen der Haushalte gewichtet wurden.

Aus der Abbildung wird ein deutlicher Unterschied zwischen reinen Wohngeldhaushalten und Mischhaushalten im Falle nicht erwerbstätiger ALG-II-Empfänger deutlich. Während bei den Mischhaushalten 30 Prozent unmittelbar vor der Wohngeldbewilligung nicht erwerbstätig waren, waren es bei den reinen Wohngeldhaushalten unter 10 Prozent. Weitere Gründe zu dieser Thematik im Zuge der Befragung finden sich auch im Abschnitt 4.2.

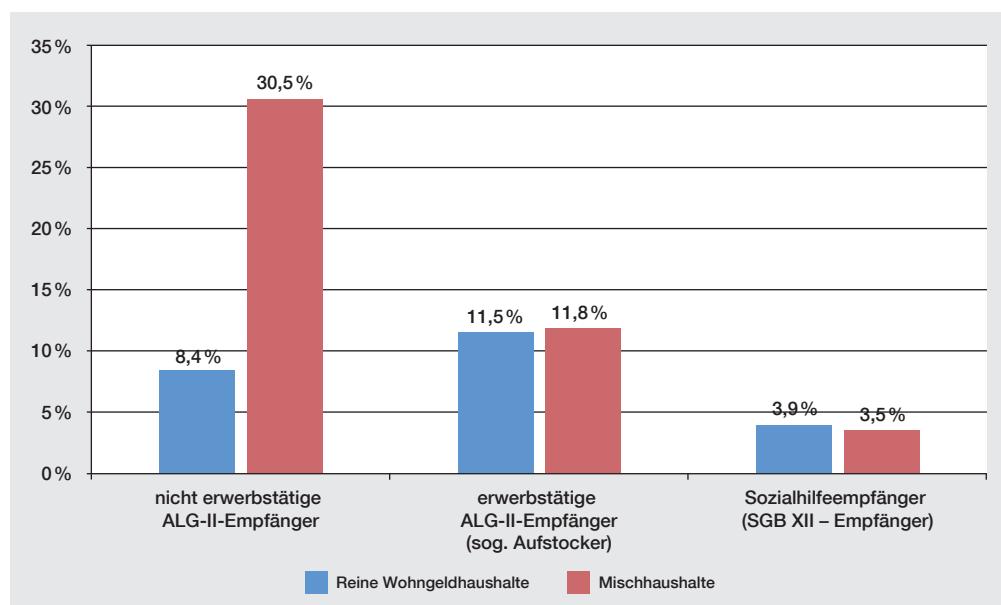
Die Gründe für einen Wechsel der Systeme können sehr vielfältig sein und ein Wechsel des Leistungssystems kann schon bei kleinen Veränderungen der finanziellen Rahmenbedingungen oder der Mieten notwendig werden oder gewollt sein.

5.6. Effizienz und Anreizwirkungen

5.6.1. Theoretische Vorbemerkungen

Die folgenden Abschnitte analysieren die Effizienz des Grundsicherungs- und des Wohngeldsystems. Sowohl mit der Übernahme der Unterkunftskosten als auch mit dem Wohngeld wird das Ziel verfolgt, den Wohnkonsum bedürftiger Haushalte zu sichern, allerdings mit gänzlich verschiedenen Ansätzen. Während im SGB-II- und XII-Rechtskreis grundsätzlich alle Unterkunftskosten übernommen werden, sofern eine Wohnung als

Abbildung 22
Leistungsbezug unmittelbar vor der Wohngeldbewilligung



(68) T. Lietzman: „Warum Alleinerziehende es besonders schwer haben“; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht 12/2009.

Quelle: IW Köln, Befragung der Wohngeldbehörden 2012
(n = 814 bei reinen Wohngeldhaushalten; n = 789 bei Mischhaushalten)

angemessen gilt, wird beim Wohngeld nur ein Zuschuss gewährt. Von beiden Systemen gehen somit sehr unterschiedliche Anreize aus, die im Folgenden genauer betrachtet werden. Im Folgenden werden zunächst aus theoretischer Sicht die Anreize diskutiert, ehe dann die Effekte auf den Wohnkonsum und den Energieverbrauch sowie auf die Arbeitsaufnahme empirisch näher untersucht werden. Schließlich erfolgt auch eine Einordnung des Effektes auf den Wohnungsmarkt.

In der Sozialpolitik nehmen sowohl das Wohngeld als auch die Übernahme der Unterkunftskosten im Rahmen des SGB II und XII eine Sonderstellung ein. Allgemein werden Transfers zur freien Verfügung gewährt, doch in diesen beiden Fällen ist zumindest in formaler Hinsicht eine Zweckbindung vorgesehen. Diese Zweckbindung wird erreicht, indem die Empfänger die Wohnungskosten nachweisen müssen und die Höhe der Transferleistung mit der Höhe der Wohnungskosten steigt. Es ist bekannt, dass Kostenübernahmen Fehlanreize dahingehend induzieren, dass die Kosten ausgeweitet werden. Geht man davon aus, dass größere und besser ausgestattete Wohnungen den Empfängern einen Nutzen stiften, wäre es aus Sicht der Empfänger rational, die bestmögliche Wohnung auszuwählen. Damit wäre jedoch eine Überversorgung der Haushalte verbunden, die zu hohen Belastungen der öffentlichen Hand führen würden. Aus diesem Grund wird immer wieder eine Abschaffung der Kostenübernahme gefordert, vor allem in Bezug auf die Leistungen im Rahmen des SGB II. Stattdessen wird vorgeschlagen, die Wohnungskosten durch einen pauschalen Zuschlag auf die Regelsätze zu ersetzen.⁶⁹ Da jedoch die Wohnkosten regional sehr verschieden sind, lässt sich keine einheitliche pauschale Regelung für Deutschland ableiten. Letztlich ist die regionale Differenzierung der Wohnkosten der ursächliche Grund für die Zweckbindung von Wohngeld bzw. der KdU.

Ohne eine pauschale Erstattung der Wohnkosten sieht sich der Staat im Hinblick auf die Unterstützung bedürftiger Haushalte einer typischen Prinzipal-Agenten-Beziehung gegenüber.⁷⁰ Der Prinzipal – also der Staat – erbringt eine Art Versicherungsleistung und möchte gewährleisten, dass jeder Haushalt in einer Wohnung lebt, die eine sozio-kulturelle Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht. Die Wohnung soll also funktionsfähig und groß genug sein, jedoch soll der Wohnkonsum die Versichertengemeinschaft – in diesem Fall

die Steuerzahler – nicht über Gebühr belasten. Der Agent hingegen – also der Haushalt – ist in Not geraten und hat ein Interesse daran, möglichst ein hohes Maß an Leistungen zu beziehen, was eine Ausweitung des Wohnkonsums einschließt. Der Vorteil des Agenten besteht dabei darin, dass er seine individuelle Situation besser kennt und der Prinzipal das Verhalten des Agenten nicht vollständig kontrollieren kann. So kann der Staat beispielsweise nur unzureichend einschätzen, ob sich der Haushalt um eine günstigere Wohnung bemüht. Diese mangelnde Kontrolle kann der Agent zu seinem Vorteil nutzen und so beispielsweise eine teurere Wohnung nutzen als eigentlich notwendig wäre. In der Literatur zu Prinzipal-Agenten-Problemen werden im Wesentlichen drei Standardlösungen zur Reduzierung des Informations- und Kontrollproblems vorgeschlagen:

- *Signaling*: Der Agent selbst liefert Informationen, um seine Vertragstreue zu demonstrieren. Dies wird er freilich nur dann tun, wenn ohne entsprechende Signale ein Vertrag nicht geschlossen werden kann. Im Fall sozialer Sicherungssysteme scheidet dies entsprechend aus, da grundsätzlich jedem bedürftigen Haushalt geholfen wird.
- *Screening*: Hier ist der Prinzipal aktiv und versucht durch eigene Recherchen, sein Informationsdefizit abzubauen. Durch entsprechende Regeln wird dann versucht, den Spielraum des Agenten zu reduzieren.
- *Interessenssymmetrie*: Eine Alternative oder Ergänzung hierzu besteht darin, den Vertrag so zu gestalten, dass Prinzipal und Agent die gleichen Interessen haben. Eine Möglichkeit hierfür besteht etwa in Selbstbehalten: Muss zum Beispiel ein Versicherter im Fall eines Schadens einen Teil der Kosten selbst tragen, wird er deutlich eher versuchen, einen Schaden zu vermeiden, als im Fall einer vollen Kostenübernahme.

Genau in der Art und Weise, wie der Handlungsspielraum der Empfänger verringert werden soll, unterscheiden sich das Konzept von Wohngeld und KdU. Im Rahmen von SGB II und XII wird vor allem auf Screening gesetzt, beim Wohngeld hingegen auf die Herstellung der Interessenssymmetrie. Im Rahmen von SGB II und XII wird definiert, was eine angemessene Wohnung ist. Da jedoch die Situa-

(69) Vgl. z. B. Enste, Dominik; Fetschenhauer, Detlef und Ilona Riesen, 2008, Sozialstaatsfallen, Erwerbsanreize und soziale Mobilität – Eine ökonomische, soziologische und sozialpsychologische Analyse, IW-Analyse 42, Köln.

(70) Einen grundlegenden Überblick bieten beispielsweise Richter, Rudolf und Erik G. Furubotn, 2010, Neue Institutionenökonomik – Eine Einführung und kritische Würdigung, Tübingen

(71)
Vgl. hierzu Jacobs et. al. (2009), Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte, Forschungen Heft 142, Bonn.

(72)
Denkbar ist darüber hinaus auch, dass der Vermieter bereit ist, die Mietforderung bis zur Angemessenheitsgrenze zu reduzieren.

(73)
§ 22 Abs. 1 Zweites Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850 (2094)), das zuletzt durch Artikel 1a des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3057) geändert worden ist.

(74)
<http://www.welt.de/politik/deutschland/article12089567/Alle-zwoelf-Minuten-eine-Klage-wegen-Hartz-IV.html>

tionen der Wohnungsmärkte unterschiedlich sind, muss die Definition jeweils auf kommunaler Ebene zumindest konkretisiert werden. Alternativ wäre die Verwendung von Mietstufen auch im KdU-System denkbar. Allgemein wird der Rechtsprechung folgend die so genannte Produktmethode angewendet. Demnach wird zunächst die angemessene Größe einer Wohnung definiert. Hier wird in den meisten Fällen auf die geltenden Regeln des sozialen Wohnungsbaus verwiesen, die sich jedoch in den einzelnen Bundesländern unterscheiden können. In den meisten Fällen wird für einen Einpersonenhaushalt eine Wohnfläche bis zu 45 m² als angemessen angesehen, für jede weitere Person steigt die Wohnfläche um 15 m². Die maximal zulässige Wohnungsgröße wird dann mit der maximal zulässigen Miete pro m² multipliziert. Hieraus leitet sich dann die maximal zulässige Monatsmiete ab. Die Verfahren zur Feststellung der maximal zulässigen Miete pro m² sind jedoch sehr verschieden.⁷¹ So werden die zulässigen Mieten teilweise aus den Wohngeldtabellen oder den Mietspiegeln gewonnen, teilweise durch eigene Erhebungen und teilweise durch Datenangebote von externen Dienstleistern oder Wohnungsgesellschaften. Außerdem wird von einigen Kommunen die Brutto-Kaltniete angesetzt, während andere auf die Netto-Kaltniete abstellen. Die von der Kommune festgesetzte maximal zulässige Miete ist für den Empfänger bindend: Wird die bereits bewohnte Wohnung als nicht angemessen klassifiziert, wird der Haushalt aufgefordert, sich um eine neue Wohnung zu bemühen oder die Unterkunftskosten anderweitig, zum Beispiel durch Untervermietung, bis zur Angemessenheitsgrenze zu reduzieren.⁷² Hierfür erhält der Haushalt insgesamt 6 Monate Zeit, wobei jedoch das Bemühen um eine neue Wohnung oftmals monatlich nachgewiesen werden muss. Darüber hinaus ist ein Auszug nur zwingend, solange er als nicht unwirtschaftlich angesehen wird.⁷³ Wenn keine günstigere Wohnung gefunden wird und der Haushalt sein Bemühen nicht nachweisen kann, wird die Miete fortan nur bis zur Angemessenheitsgrenze übernommen. Über die Definition der Angemessenheit und die Androhung von Zwangsmaßnahmen wird entsprechend im Rahmen von SGB II der diskretionäre Handlungsspielraum der Empfänger begrenzt.

Ein gänzlich anderes Vorgehen wird beim Wohngeld gewählt. Hier wird nur ein Zuschuss zu den Wohnkosten gewährt, der Empfänger muss also einen größeren Teil

der Kosten selbst tragen. Dies führt zu einer Interessensharmonisierung zwischen Staat und Empfänger, denn beide profitieren von geringeren Wohnkosten. Eine Senkung der monatlichen Mietkosten führt zwar zu einer Reduzierung des Transfers, gleichzeitig verbleibt dem Haushalt jedoch ein höheres Einkommen für den sonstigen Konsum. Begrenzt wird der Handlungsspielraum weiterhin durch die Festsetzung einer Höchstmiete, die allerdings eine andere Bindungswirkung hat als im SGB II. Schließlich legt die Höchstmiete im Wohngeld lediglich die Grenze für die Zuschussfähigkeit fest, d. h. wenn der Haushalt teurer wohnt, als die Höchstmiete vorsieht, wird er nur so bezuschusst, als wenn er Wohnkosten in Höhe der Höchstmiete hätte. Anders als im SGB II-System wird er aber nicht aufgefordert, eine andere Wohnung zu beziehen. Regional differenziert wird das Wohngeld über die Mietstufen, die sich endogen aus den vorhandenen Mietzahlungen der Wohngeldempfänger bestimmen. Damit erfolgt die regionale Anpassung bundeseinheitlich und liegt nicht im Ermessen der Kommunen.

Aus diesen Ausführungen lässt sich schließen, dass das Wohngeldsystem zwei wesentliche Vorteile gegenüber der Übernahme der Wohnkosten im Rahmen des SGB II aufweist: Erstens lässt es den Haushalten mehr Spielräume, ohne dass zu befürchten ist, dass hiermit Überlastungen der öffentlichen Haushalte entstehen. Die Haushalte können selbst entscheiden, welche Wohnung sie wählen, und müssen hierfür gegebenenfalls einen größeren Teil ihres Einkommens (einschl. Transfer) für Wohnen ausgeben. Andererseits steigt ihr verfügbares Einkommen abzüglich der Wohnkosten, wenn sie günstiger wohnen. Im Rahmen von SGB II ist die Wohnungswahl im Vergleich zum Wohngeldsystem hingegen stark begrenzt und es ist für die Haushalte rational, die angemessene Miete auszuschöpfen. Einsparungen bei den Wohnkosten unterhalb der Angemessenheitsgrenze werden entsprechend nicht honoriert. Im Rahmen des Wohngeldes können die Haushalte die Transfers folglich besser entsprechend ihrer Präferenzen einsetzen. Außerdem werden sie für wirtschaftliches Verhalten belohnt, was Fehlanreize deutlich mindert.

Zweitens weist das Wohngeld Vorteile hinsichtlich der Rechtssicherheit auf. So belief sich die Zahl der Klagen gegen SGB-II-Bescheide allein zwischen Januar und November 2010 auf über 146.000 Fälle.⁷⁴ Neben den

Klagen über die Anrechnung von Einkommen stellten Klagen über die Festsetzung der Mietkosten den wichtigsten Klagepunkt dar. Das grundsätzliche Problem besteht darin, dass die Berechnungen nicht einheitlich und schwer nachvollziehbar sind. Je nach verwendeter Methode und verwendeter Datenquelle können die Unterschiede bedeutend sein. Darüber hinaus verlangt die Bestimmung der angemessenen Miete eine sehr genaue Kenntnis des lokalen Wohnungsmarktes, über die Kommunen in vielen Fällen nicht ohne Weiteres verfügen. Zwar sind auch im Wohngeld Verbesserungen hinsichtlich der Bestimmung der regionalen Differenzierung möglich⁷⁵, aber die einheitliche und konsistente Bestimmung des Wohngeldanspruchs verhindert ungleiche Behandlungen von Empfängern.

Im Folgenden stehen die Anreizeffekte im Vordergrund. Zunächst wird der Wohnkonsum zwischen Wohngeldempfängern und Personen des SGB-II-Rechtskreises verglichen, daran anschließend folgt eine Einordnung der Arbeitsanreizeffekte. Schließlich werden die Rückwirkungen beider Systeme auf den Wohnungsmarkt verglichen.

5.6.2. Anreizwirkungen hinsichtlich Wohn- und Energiekonsum

Im Folgenden wird empirisch überprüft, wie sich das Transfersystem (Wohngeld oder KdU) auf die Wohnflächenwahl, die Miete und die Warmwasser- und Heizkosten auswirkt. Hierzu wird auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels eine Regressionsanalyse durchgeführt. Im ersten Schritt wird der Einfluss verschiedener Einflussfaktoren wie

Haushaltsgröße oder Einkommen auf die Wohnfläche untersucht. Nach den SOEP-Daten lebten im Jahr 2009 Wohngeldhaushalte durchschnittlich in Wohnungen, die 75,2 m² groß waren, während bei KdU-Haushalten die durchschnittliche Größe nur 72,4 m² betrug. Im Durchschnitt sind die Wohnungen der Wohngeldempfänger also 2,8 m² größer. Berücksichtigt wurden hierbei nur reine Mieterhaushalte. Allerdings kann die unterschiedliche durchschnittliche Größe etwa auf unterschiedlich hohen Arbeitseinkommen sowie der Haushaltsgröße beruhen. Um diese Größen zu berücksichtigen, wurde ein Regressionsmodell angewendet. Die Ergebnisse finden sich in Tabelle 51.

Das Modell kann insgesamt 42 Prozent der Streuung der Wohnflächen erklären. Alle Variablen haben außerdem die erwarteten Vorzeichen. So steigt die Wohnfläche mit dem Baujahr, da neuere Wohnungen im Durchschnitt größer sind. Außerdem nimmt die Wohnungsgröße mit der Miete und dem Haushaltseinkommen zu, was ebenfalls erwartet werden konnte. Sozialwohnungen und Wohnungen in Ostdeutschland sind im Durchschnitt kleiner, was mit der amtlichen Statistik übereinstimmt. Relevant für diese Studie sind die Dummies für Wohngeld und KdU. Beide Dummies sind signifikant und erhöhen damit den Erklärungsgehalt des Modells, wobei der Dummy für das Wohngeld nur auf dem 2-Prozent-Niveau signifikant ist. Die Irrtumswahrscheinlichkeit ist hier also etwas höher. Besonders aufschlussreich ist jedoch, dass beide Koeffizienten fast gleich sind. Empfänger von SGB-II-Leistungen leben ebenso wie Wohngeldempfänger unter sonst gleichen Bedingungen in Wohnungen,

(75)
Vgl. Kapitel 6.

Tabelle 51
Regressionsergebnisse mit der Wohnfläche als abhängiger Variable

	Koeffizient	Standardabweichung	t-Wert	P-Wert
Baujahr des Gebäudes	1,74	0,35	4,99	0,000
Wohnheim	-0,84	0,65	-1,29	0,198
Modernisierung durchgeführt	1,55	0,27	5,71	0,000
Sozialwohnung	-9,94	0,23	-43,79	0,000
Haushaltsgröße	10,22	0,30	34,09	0,000
Ostdeutschland	-9,90	0,79	-12,60	0,000
KdU	-7,00	1,60	-4,41	0,000
Wohngeld	-6,93	2,88	-2,41	0,016
Miete	0,03	0,00	15,01	0,000
Haushaltseinkommen	0,05	0,00	23,97	0,000
R ² =0,42; Adj. R ² =0,42				

Quellen: Eigene Berechnungen; SOEP

(76)

Vgl. Testorf, Lars; Voigtländer, Michael und Thomas Zens, 2010, Wohngebäudesaniererbefragung 2010: Hintergründe und Motive zur energetischen Sanierung des Wohnbestandes, Köln und Frankfurt

die etwa 7 m² kleiner sind als der Durchschnitt. Trotz unterschiedlicher Anreiz- und Kontrollsysteme kommen beide Transfersysteme also zu den gleichen Ergebnissen im Hinblick auf die Wohnflächenwahl und bewirken, dass die Empfänger im Durchschnitt kleinere Wohnungen nutzen. Der Vergleich mit dem Dummy für Sozialwohnungen zeigt allerdings, dass Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus im Durchschnitt um knapp 3 Quadratmeter kleiner sind als die Wohnungen der KdU- und Wohngeldempfänger. Dies lässt darauf schließen, dass die im Rahmen des SGB II gesetzten Grenzen nicht vollständig eingehalten wurden, zumindest soweit sich die Angemessenheitsregelungen der Produktmethode an den Regeln des sozialen Wohnungsbaus orientieren. Andererseits wurden die Grenzen im sozialen Wohnungsbau im Zeitablauf angepasst, so dass der Sozialwohnungsbestand eine geringere durchschnittliche Wohnungsgröße aufweist, als die KdU-Richtlinien erlauben, die sich oft am aktuellen Stand des sozialen Wohnungsbaus orientieren.

In einem weiteren Schritt wird der Einfluss des Transfersystems auf die gezahlte Nettokaltmiete untersucht. Auch hier wäre zu vermuten, dass Empfänger ohne Selbstbehalte (Wohngeld) bzw. ohne Kontrolle durchschnittlich teure Wohnungen beziehen würden, um den Nutzen aus dem Transfer zu erhöhen. Die Regressionsanalyse dient also auch hier dazu, zu überprüfen, wie erfolgreich die beiden Systeme in Bezug auf die Vermeidung von Fehlanreizen sind.

Durchschnittlich zahlen nach SOEP-Daten die KdU-Empfänger eine Nettokaltmiete von

337 Euro pro Monat, während die Wohngeldempfänger mit 386 Euro pro Monat fast 50 Euro mehr ausgeben. Nach Tabelle 52 bleibt der Unterschied zwischen den Mietzahlungen bestehen, wobei er sich allerdings deutlich verringert.

Demnach geben KdU-Empfänger – bereinigt um Einkommen, Haushaltsgröße und weitere Einflussfaktoren – etwa 16,70 Euro pro Monat weniger für die Miete aus als andere Haushalte. Dieses Ergebnis ist auf dem 4-Prozent-Niveau signifikant und damit aussagekräftig. Die Einschränkungen und die Kontrolle der SGB-II-Empfänger scheinen also zu wirken. Bei den Wohngeldempfängern kann hingegen kein Einfluss nachgewiesen werden. Der Koeffizient ist zwar positiv, aber die Variable nicht signifikant und das 95-Prozent Konfidenzintervall weist sowohl positive als auch negative Werte aus. Wohngeldempfänger zahlen also ihrem Einkommen und ihrer Haushaltsgröße entsprechend durchschnittliche Mieten. Mit einem Bestimmtheitsmaß von knapp 62 Prozent ist der Erklärungsgehalt des Modells recht groß. Auffällig sind hier jedoch vor allem zwei weitere signifikante Koeffizienten. Zum einen führen nach dem Modell Modernisierungen zu unterdurchschnittlichen Mieten. Dies ist überraschend, da zu erwarten ist, dass mit der Modernisierung die Qualität und damit der Preis einer Wohnung steigt. Dies kann darauf hindeuten, dass in dem Modell weitere erklärende Variablen, etwa zur Qualität der Wohnung, fehlen. Allerdings zeigt eine Untersuchung von KfW und IW Köln, dass Modernisierungen in fast der Hälfte aller Fälle nicht zu Mietsteigerungen führen.⁷⁶ Zum

Tabelle 52
Regressionsergebnisse mit der Nettokaltmiete pro Monat als abhängiger Variable

	Koeffizient	Standardabweichung	t-Wert	P-Wert
Baujahr des Gebäudes	11,52	1,71	6,75	0,00
Wohnheim	-13,33	3,18	-4,19	0,00
Modernisierung durchgeführt	-3,02	1,33	-2,26	0,02
Sozialwohnung	99,03	0,78	126,40	0,000
Haushaltsgröße	20,53	1,53	13,44	0,000
Ostdeutschland	-51,06	3,85	-13,27	0,000
KdU	-16,68	7,79	-2,14	0,03
Wohngeld	9,94	14,13	0,70	0,48
Wohnfläche	0,67	0,00	15,01	0,000
Haushaltseinkommen	0,01	0,00	10,29	0,000
R ² =0,6179; Adj. R ² =0,6176				

Quelle: Eigene Berechnungen

anderen sind Sozialwohnungen nach dem Modell deutlich teurer als andere Wohnungen. Dies ist jedoch darauf zurückzuführen, dass in Sozialwohnungen überproportional viele Menschen ohne Einkommen leben, die vollständig auf Transfers angewiesen sind. Gemessen an diesen niedrigen Einkommen wären die Wohnungen zu teuer, weshalb der Dummy einen positiven Wert anzeigt.⁷⁷

Schließlich wird in einem weiteren Schritt der Einfluss des Transfersystems auf die Heizkosten untersucht. Während die Einhaltung der angemessenen Mieten bei SGB-II-Empfängern sehr streng überwacht wird, gestaltet sich die Überprüfung der Heizkosten komplexer. Zwar gilt auch hier, dass die Heizkosten nur in einem angemessenen Rahmen übernommen werden, aber da es keine Möglichkeit gibt, valide Richtwerte in Abhängigkeit der Wohnungsqualität zu ermitteln, werden in der Regel alle Heizkosten als angemessen eingestuft. Dies löst Anreize hin zu einem Mehrverbrauch aus.

An den durchschnittlichen Heizkosten lässt sich dies noch nicht festmachen. Diese liegen bei Wohngeldempfängern bei 78 Euro pro Monat, bei KdU-Empfängern dagegen bei 75 Euro. Wie die Regressionsergebnisse in Tabelle 53 jedoch zeigen, weisen KdU-Empfänger, bereinigt um Einkommen, Haushaltsgröße, Wohnfläche und weitere Variablen, tatsächlich höhere Heizkosten auf.⁷⁸ Im Durchschnitt lagen die Heizkosten dann 5,40 Euro pro Monat über dem Durchschnitt. Der Koeffizient ist hier hochsignifikant und somit aussagekräftig. Der Dummy für Wohngeldempfänger ist hingegen nicht signifikant, was wiederum bedeutet, dass das Wohngeldsystem kein „auffälliges“ Verhalten induziert.

Aufschlussreich ist, dass Modernisierungen keinen signifikanten Einfluss auf die Heizkosten haben. Dies kann damit zusammenhängen, dass nicht nur energetische Modernisierungen erfasst sind. Außerdem spiegelt sich der höhere energetische Zustand vermutlich in den Mietkosten wieder, die hochsignifikant sind. Das Gebäudealter wurde nicht berücksichtigt, weil es nicht signifikant ist und den Erklärungsgehalt des Gesamtmodells nicht verbessern konnte. Dieser ist mit 65 Prozent sehr hoch, was die Aussagekraft der signifikanten Koeffizienten unterstreicht.

Durchschnittliche Mehrkosten von 5,40 Euro pro Monat pro SGB II-Haushalt erscheinen nicht viel, summieren sich aber zu beträchtlichen Beträgen. Bei 3,4 Millionen Bedarfsgemeinschaften summieren sich diese Mehrausgaben auf etwa 220 Millionen Euro pro Jahr. Selbst wenn von dem unteren Wert des 95-Prozent-Konfidenzintervalls ausgegangen wird (2,45 Euro pro Monat), summieren sich die Mehrkosten auf 100 Millionen Euro pro Jahr.

Die Analyse zeigt also, dass Wohngeld und die Regelungen des SGB II gleichermaßen dafür sorgen, dass Empfängerhaushalte ihren Wohnkonsum nicht zulasten der Allgemeinheit ausweiten. Dies wird im Wohngeld dadurch erreicht, dass die Haushalte den wesentlichen Teil der Wohnkosten selbst tragen müssen und so ein eigenes Interesse an geringen Wohnkosten haben. Im Fall der SGB-II-Leistungen wird dies hingegen durch ein aufwändiges Kontrollsystem erreicht. Die Analyse der Heizkosten zeigt darüber hinaus, dass in den Bereichen, in denen Kontrolle kaum möglich ist, das Wohngeldsystem dem

(77) Gegebenenfalls wäre es jedoch lohnend, die Mietenstruktur von Sozialwohnungen näher zu untersuchen, da es auch im sozialen Wohnungsbau aufgrund der Kostenerstattung Anreize gibt, zu teuer zu bauen. Vgl. Voigtländer, Michael, Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland - Eine Untersuchung aus ordnungspolitischer Sicht, IW-Position Nr. 27., Köln.

(78) Die Datenlage ermöglicht keine Abschätzung, ob der energetische Zustand einer Wohnung einen Einfluss auf die Heizkosten der KdU-Empfänger hat.

Tabelle 53
Regressionsergebnisse mit den Heizkosten pro Monat als abhängiger Variable

	Koeffizient	Standard-abweichung	t-Wert	P-Wert
Wohnfläche	0,04	0,01	4,72	0,00
Modernisierung durchgeführt	-0,21	0,26	-0,81	0,42
Sozialwohnung	9,68	0,23	41,78	0,00
Haushaltsgröße	3,72	0,30	12,43	0,00
Nettokaltmiete	0,10	0,00	54,22	0,00
KdU	5,41	1,51	3,58	0,00
Wohngeld	1,93	2,75	0,70	0,48
Wohnfläche	0,67	0,04	15,01	0,00
Haushaltseinkommen	-0,00	0,00	-1,24	0,22
R ² =0,6538; Adj. R ² =0,6536				

Quelle: Eigene Berechnungen

KdU-System unter Effizienzgesichtspunkten überlegen ist (vgl. Kap. 8).

5.6.3. Wirkungen der beiden Systeme auf den Wohnungsmarkt

Die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme hat nicht nur Auswirkungen auf das Verhalten der Empfänger, sondern auch auf den Markt insgesamt. Zum einen, weil die Empfänger einen Teil der Immobiliennachfrage darstellen, und zum anderen, weil die Vermieter bei ihren Angebotsentscheidungen die Transferleistungen mitberücksichtigen.

Dies ist zumindest für die SGB-II-Leistungen anzunehmen.⁷⁹ Über die Angemessenheitsgrenze bei Mieten wird für den Wohnungsmarkt faktisch eine preisliche Untergrenze eingezogen, an die sich die Wohnungsmärkte womöglich anpassen. Wird die Untergrenze oberhalb des tatsächlichen relevanten Mietpreisniveaus festgesetzt, gibt es für die Vermieter starke Anreize, die Mietpreise anzuheben. Dies können die Vermieter in der Regel auch durchsetzen, da die SGB-II-Empfänger bis zur Angemessenheitsgrenze nicht preissensitiv sind, weil die Miete bis zur Angemessenheitsgrenze übernommen wird. Wird die Angemessenheitsgrenze hingegen zu niedrig angesetzt, wird der Markt für SGB-II-Empfänger sehr klein, mit der Folge, dass sozialräumliche Segregationsprozesse verstärkt werden können. Das Angebot an preisgünstigen Wohnungen konzentriert sich dann auf einzelne Stadtviertel, die dann von anderen Haushalten eher gemieden werden. In NRW befürchten etwa 38 Prozent der Wohnungsmarkexperten, dass es infolge der KdU-Praxis zu verstärkter Segregation kommt.⁸⁰

Die SGB-II-Praxis wirkt sich also auf den Wohnungsmarkt nur dann neutral aus, wenn die Angemessenheitsgrenze richtig justiert ist, was jedoch eine sorgfältige Herleitung der Angemessenheitsregelungen erfordert. Ansonsten ist denkbar, dass die SGB-II-Regeln entweder die Wohnungspreise im unteren Einkommensbereich erhöhen oder aber den Markt für SGB-II-Empfänger so weit verkleinern, dass es zu einer geringeren sozialen Mischung kommt. Beides ist letztlich nicht wünschenswert.

Ob und wie es zu Wechselwirkungen zwischen den Wohngeld- und den Marktmieten kommt wird detailliert in Abschnitt 6.3.2. untersucht. Wie vermutet, gibt es jedoch nur wenige Effekte auf das Angebot. Dies hängt

wesentlich mit der Ausgestaltung des Wohngeldsystems zusammen:

- Wohngeldempfänger sind weniger stark an „Angemessenheitsgrenzen“ bzw. die Begrenzung der Miethöchstbeträge gebunden. Dadurch steht ihnen von vorneherein ein größeres Spektrum an Wohnungsangeboten zur Verfügung. Die große Zahl von Überschreitern der Miethöchstbeträge (etwa 30 Prozent im Jahr 2009) verdeutlicht, dass viele Haushalte bereit sind, mehr für Wohnungen auszugeben, auch wenn damit der Transferanteil an den Wohnkosten sinkt.
- Im unteren Preissegment sind Wohngeldempfänger deutlich preissensitiver als SGB-II-Empfänger, da sie selbst von niedrigen Wohnkosten profitieren. Daher können Anbieter ihr Angebotsverhalten weniger leicht anpassen.

Im Gegensatz zum SGB-II-System gibt es also keinen typischen Wohnungsmarkt für Wohngeldempfänger, so dass zu erwarten ist, dass sich die Anbieter weniger stark an die Regeln anpassen können. Umgekehrt können sich die KdU-Regeln jedoch auch auf die Wohngeldempfänger auswirken, gerade wenn beispielsweise die Mieten erhöht werden, um die Angemessenheitsgrenzen auszuschöpfen.

Wirkungen auf den Markt können aber nicht nur durch das Angebotsverhalten, sondern auch über die Nachfrageseite auftreten. Nach der Standardtheorie zum Wohnungsmarkt erhöhen Transfers die Nachfrage nach Wohnraum.⁸¹ Geht man davon aus, dass das Angebot zumindest kurzfristig relativ unelastisch ist, führen die Transfers vor allem zu Preiserhöhungen. Demnach könnte ein Teil der Transfers durch den ausgelösten Preisanstieg wieder aufgezehrt werden, was die Wirksamkeit der Transfers verringern würde.

Tatsächlich ist dies jedoch kein valides Argument gegen Transfers für den Wohnungskonsum. Schließlich hat jeder Transfer einen – gewünschten – Nachfrageanstieg zur Folge, der eben auch Preiserhöhungen nach sich ziehen kann. So würde auch niemand die Grundsicherung in Zweifel ziehen, weil damit gegebenenfalls Preissteigerungen bei Lebensmitteln verbunden sind. Außerdem ist zu bedenken, dass Transfers auch finanziert werden müssen. Den Wohngeldzahlungen steht etwa eine entsprechende Finanzierung über die Einkommensteuer entgegen,

(79) Vgl. Bundesinstitut für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2009, Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte, Forschungsheft 142, Bonn.

(80) Vgl. NRW Bank, 2009, Wohnungsmarktbeobachtung, Düsseldorf.

(81) Vgl. z. B. Eekhoff, Johann, 2006, Theorie des Wohnungs- und Bodenmarkts, 2. A., Tübingen.

die wiederum dämpfend auf die gesamtwirtschaftliche Wohnungsnachfrage wirkt. Nicht zuletzt ist es sinnvoll, die Wirkung einmal empirisch einzuordnen. Generell ist der Zusammenhang zwischen den verfügbaren Einkommen und der Mietenentwicklung in Deutschland eher schwach ausgeprägt.

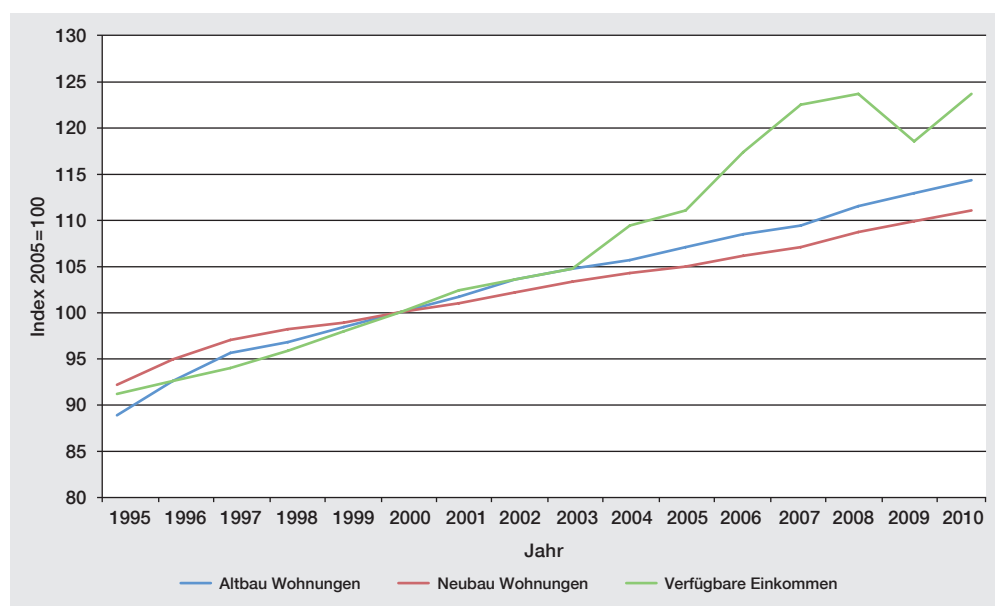
In Abbildung 23 ist der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Nettokaltmieten im Bestand und Neubau sowie der verfügbaren Einkommen abgetragen. Zwischen 1995 und 2003 haben sich die Einkommen und Mieten fast parallel entwickelt. Dann sind die Einkommen stärker gestiegen, die Mieten haben sich aber unverändert weiterentwickelt. Auch als es aufgrund der Finanzkrise zu einem deutlichen Rückgang der Einkommen kam, gab es keine Reaktion im Mietwohnungsmarkt. Auch andere Studien bestätigen, dass es in Deutschland nur einen schwachen Zusammenhang zwischen makroökonomischen Veränderungen und Immobilienpreisen gibt. Demary zeigt etwa auf Basis eines vektorautoregressiven Modells, dass sich die Preise für Wohnimmobilien infolge einer überraschenden Erhöhung des BIP um 1 Prozent nur um 0,8 Prozent innerhalb von zwei Jahren erhöhen – in Großbritannien (4,6 Prozent) oder den Niederlanden (3,4 Prozent) ist die Reaktion auf den gleichen BIP-Anstieg deutlich stärker.⁸²

Insgesamt erweist sich der deutsche Immobilienmarkt als besonders stabiler Markt, was

sich vor allem auf die eher vorsichtige Immobilienfinanzierung und die Balance zwischen Mietwohnungs- und Eigentumsmarkt zurückführen lässt.⁸³ Bedingt durch die langfristige Finanzierung der Hypothekendarlehen haben makroökonomische Veränderungen der Zinsen und der Einkommen nur einen geringen Effekt auf den Immobilienmarkt, da sich die Konditionen für die Darlehensnehmer während der Zinsbindung nicht verändern. Darüber hinaus bewirkt der funktionsfähige und große Mietwohnungsmarkt, dass es für die einzelnen Haushalte keinen Druck gibt, ein Eigenheim zu erwerben. Während etwa britische Haushalte aufgrund des kleinen Mietwohnungsmarktes jede Chance auf ein Eigenheim nutzen müssen und so die Zahl der Transaktionen in Niedrigzinsphasen und konjunkturellen Aufschwüngen steigt, folgen die deutschen Haushalte eher ihren eigenen Planungen, so dass der Markt nur einen geringen Zusammenhang zur Makroökonomie aufweist. Erhöhungen von Transfers wirken sich entsprechend ebenfalls kaum aus.

Schließlich muss die Höhe der Transfers auch richtig eingeordnet werden. Die Wohngeldausgaben belaufen sich derzeit auf etwa 1,5 Milliarden Euro pro Jahr, die verfügbaren Einkommen hingegen auf einen Wert von 2,1 Billionen Euro im Jahr 2010. Selbst eine Verdopplung der Wohngeldzahlungen würde die verfügbaren Einkommen lediglich um 0,07 Prozent erhöhen, so dass ein Effekt auf den Mietwohnungsmarkt ausgeschlossen

Abbildung 23
Mietpreisentwicklung und Entwicklung der verfügbaren Einkommen in Deutschland (Index: 2005=100)



Quelle: Statistisches Bundesamt

(82)
Demary, Markus, 2010, The interplay between Output, Inflation, Interest Rates and House Prices: International Evidence, in: Journal of Property Research, Jg. 27, S. 1-17.

(83)
Vgl. Henger, Ralph und Michael Voigtländer, 2011, Immobilienfinanzierung nach der Finanzkrise, IW-Analyse Nr. 73, Köln.

werden kann. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Wohngeldzahlungen in der Regel dann ansteigen, wenn die Einkommen rückläufig sind oder schwächer wachsen. In diesem Sinne ist das Wohngeld ein stabilisierender Faktor der Immobiliennachfrage und trägt damit eher zur Stabilisierung des Marktes als zur Erhöhung der Mieten bei.

Insgesamt hat das Wohngeld also allenfalls kaum messbare Wirkungen auf das Angebot und die Nachfrage im Wohnungsmarkt, weshalb das Wohngeld als weitestgehend neutral angesehen werden kann. Auch die KdU-Zahlungen haben entsprechend kaum messbare Wirkungen auf die Nachfrage, aber sie wirken sich deutlicher auf das Angebotsverhalten der Anbieter aus. Über die Definition der angemessenen Mieten kann so entweder das Mietpreisniveau im unteren Segment steigen oder aber die Segregation von Transferempfängern verstärkt werden. Diese unerwünschten Effekte sind im Wohngeldsystem nicht zu erwarten.

5.6.4. Effekte der unterschiedlichen Systeme auf die Arbeitsanreize

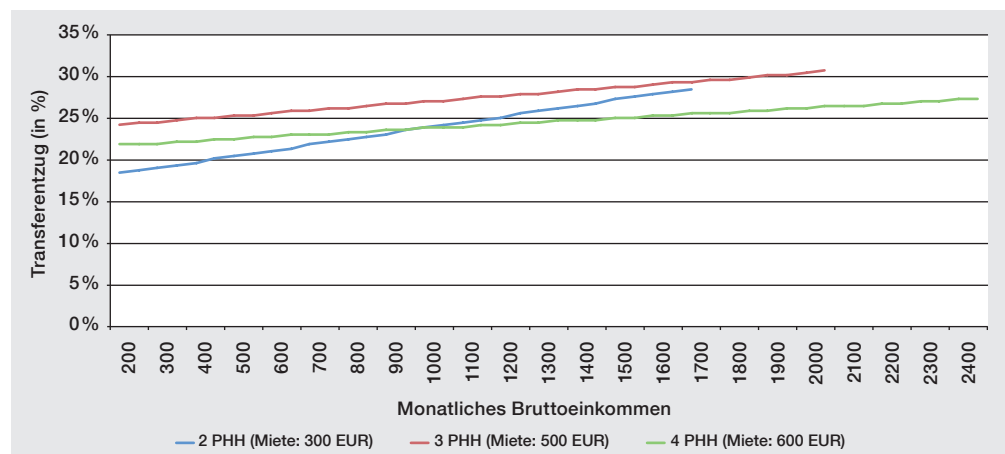
Die Arbeitsanreizeffekte des ALG-II-Systems wurden schon sehr häufig untersucht,⁸⁴ weshalb hier auf eine nähere Darstellung verzichtet werden soll. Ein Grundproblem des ALG-II-Systems ist die hohe Transferentzugsrate bei Aufnahme einer Arbeit. Im Wohngeldsystem sind die Arbeitsanreize grundsätzlich höher. Generell spielt die Frage der Anreizeffekte eher eine untergeordnete Rolle, da nur ein Teil der Miete bezuschusst wird und Einkommensverbesserungen nur im

geringeren Maße das Wohngeld verringern. Darüber hinaus ist ein Großteil der Wohngeldempfänger entweder bereits erwerbstätig oder als Rentner nicht arbeitssuchend. Der Anteil der Arbeitslosengeld-I-Empfänger im Wohngeldsystem lag im Jahr 2009 bei 9,7 Prozent, in den Jahren zuvor sogar darunter. Speziell für diese Haushalte ist die Frage der Arbeitsanreize bedeutend. Die Möglichkeit, mehr Stunden zu arbeiten, besteht de facto nur für wenige Personen, da die Arbeitszeit in der Regel vom Arbeitgeber festgesetzt wird. Bei der Frage nach der Arbeitsaufnahme von weiteren Haushaltsmitgliedern stehen eher andere Aspekte, wie die Steuerbelastung oder die Kinderbetreuungsmöglichkeiten, im Vordergrund.

Für Arbeitssuchende kommt es hauptsächlich auf die Transferentzugsrate an, denn wenn den Zusatzeinkommen aus einer Beschäftigung ein fast gleich hoher Transferentzug entgegensteht – wie im ALG II – verringern sich die Arbeitsanreize. Dann bedarf es, wie im Fall des Wohnkonsums, umfangreicher Kontrollen und Sanktionen, um die Arbeitsaufnahme zu gewährleisten. Um die Transferentzugsrate für verschiedene Haushaltstypen im Wohngeldsystem zu bestimmen, wurden die Wohngeldzahlungen für verschiedene Einkommen bestimmt und Differenzen gebildet. Die Ergebnisse finden sich in Abbildung 24.

Betrachtet wurden 3 Haushaltstypen. Haushalt 1 besteht aus 2 Personen und zahlt eine Bruttowarmmiete von 300 Euro, Haushalt 2 besteht aus 3 Personen und zahlt 500 Euro Miete und bei Haushalt 3 sind es schließlich

Abbildung 24
Transferentzugsrate im Wohngeldsystem



(84)
Vgl. z. B. Schäfer, Holger, 2007, Die soziale Grundsicherung in Deutschland – Status quo, Reformoptionen und Reformmodelle, IW-Position Nr. 37, Köln.

Quelle: Eigene Berechnungen; PHH = Personenhaushalte

4 Personen und 600 Euro Miete pro Monat. Auf der x-Achse ist das Bruttoeinkommen des Haushalts eingetragen, auf der y-Achse der prozentuale Transferentzug. Das Schaubild ist wie folgt zu lesen: Pro Euro mehr Einkommen verliert der Haushalt auf der y-Achse entsprechende Cent-Beträge seines Wohngeldanspruchs. Ein Beispiel soll dies illustrieren. Haushalt 2 verfügt über ein Einkommen von 1.000 Euro. Das Einkommen steigt nun um 50 Euro auf 1.050 Euro. Pro Euro Einkommensanstieg verringert sich der Wohngeldanspruch des Haushalts in diesem Einkommensbereich um 27 Cent. Folglich sinkt der Wohngeldanspruch in diesem Beispiel um 13,50 Euro, dem Haushalt verbleiben folglich 36,50 Euro. Dieser Betrag muss gegebenenfalls besteuert werden, wobei Wohngeldempfänger in der Regel allenfalls mit geringen Grenzsteuersätzen belastet werden.

Das Schaubild verdeutlicht, dass die Transferentzugsrate in den betrachteten Beispielen zwischen 18 und 29 Prozent liegt. Erweitert man die Berechnungen, steigt die Grenzbelastung mit steigenden Mieten und geringerer Haushaltszahl auf maximal 58 Prozent. Dies ist aber ein Grenzbereich und gilt nur für Single-Haushalte am Rande des Wohngeldbezugs mit Mieten über der Angemessenheitsgrenze. Selbst unter Berücksichtigung der Steuer- und Sozialabgaben bleiben positive Arbeitsanreize. Erhöht sich bei Haushalt 3 das Einkommen etwa von 2.000 Euro auf 2.100 Euro, verbleiben von dem Einkommenszuwachs bei einer unterstellten Grenzsteuer- und Sozialabgabenquote von 44 Prozent immer noch 30 Euro. Dies ist nicht viel, sollte aber genügend Anreize zur Erweiterung der Arbeitstätigkeit bieten. Die Steuer- und Sozialabgaben wirken insgesamt stärker auf die Arbeitsaufnahme als der Transferentzug im Wohngeld. In Tabelle 54 sind zwei weitere

Beispiele für verschiedene Haushaltstypen aufgeführt. Diese Beispiele zeigen, wie sich eine Arbeitsaufnahme auf das Haushaltseinkommen von arbeitslosen Wohngeldempfängern auswirken kann. Bedingt durch die pauschalen Abzüge vom Arbeitseinkommen sinkt der Wohngeldanspruch nur in geringem Maße, was die Arbeitsanreize erhöht.

Generell dürften kaum negative Arbeitsanreizeffekte aus dem Wohngeld hervorgehen. Die Transferentzugsrate liegt im relevanten Bereich bei 20 bis 25 Prozent, je nach Haushaltsgröße, Einkommen und Miete. Die geringe Relevanz ist vor allem auf die geringe Zahl der arbeitslosen Wohngeldempfänger zurückzuführen. Um Arbeitsanreizeffekte zu verstärken, bietet es sich eher an, die Anreizgestaltung im ALG II zu verbessern und die hohen Grenzabgabesätze im Niedriglohnbereich abzusenken, zum Beispiel durch die Einführung von Freibeträgen in der Sozialversicherung.⁸⁵ Schon die Erweiterung des Kreises der Wohngeldempfänger um Aufstocker würde die Arbeitsanreizeffekte aufgrund der geringeren Transferentzugsrate jedoch verbessern. Hierzu müsste u. a. der Erwerbstätigenfreibetrag reformiert werden.⁸⁶

Ein Ansatzpunkt für eine Verbesserung der Arbeitsanreizeffekte im Wohngeldsystem würde lediglich eine Absenkung der Transferentzugsrate im oberen Einkommensbereich der Wohngeldempfänger bieten. Dies würde allerdings bedeuten, dass die Leistungen für Haushalte im oberen Einkommensbereich mit höheren Mieten verbessert werden würden, was die sozialpolitische Treffsicherheit des Wohngeldes mindern würde. Angesichts solcher Nebeneffekte wäre eine solche Anpassung nicht sinnvoll und aufgrund der grundsätzlich als ausreichend zu bewertenden Arbeitsanreize auch nicht erforderlich.

Tabelle 54
Effekte einer Arbeitsaufnahme im Wohngeldsystem

Haushalt	ALG I und Wohngeldleistungen	Aufnahme einer Tätigkeit
Single-Haushalt	650 Euro ALG I und 86 Euro Wohngeld (300 Euro Miete, Mietenstufe III) Gesamteinkommen: 736 Euro	Bruttoarbeitslohn: 1000 Euro Wohngeld: 62 Euro Steuer- und Sozialabgaben: 221 Euro Gesamteinkommen: 841 Euro
Vierpersonen-Haushalt (Alleinvertdiener, 2 Kinder)	1200 Euro ALG I, 368 Euro Kindergeld und 243 Euro Wohngeld (500 Euro Miete, Mietenstufe III) Gesamteinkommen: 1811 Euro	Bruttoarbeitslohn: 1800 Euro Wohngeld: 234 Euro Steuer- und Sozialabgaben: 385 Euro Kindergeld: 368 Euro Gesamteinkommen: 2017 Euro

Quelle: Eigene Berechnungen

(85)
Vgl. z. B. Bonin, Holger und Hilmar Schneider, 2005, Wohlfahrts- und Verteilungseffekte eines allgemeinen Freibetrags bei den Sozialabgaben, IZA Discussion Paper 1490, Bonn.

(86)
Vgl. Kapitel 8.

5.7. Zwischenfazit

Dieses Kapitel hat die Ausgestaltung des Wohngeldes auf Zielgenauigkeit und Effizienz untersucht. Das aktuelle Wohngeldsystem kann als sehr treffsicher und konsistent angesehen werden. So hat die Analyse gezeigt, dass die Ausgestaltung des Wohngeldes die Empfänger nicht nur zu einem angemessenen Wohnkonsum anhält, sondern auch zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den Energiekosten. Darüber hinaus gibt es keine negativen Rückwirkungen auf den Wohnungsmarkt, d. h. die Vermieter passen ihr Angebotsverhalten beispielsweise nicht an Reformen und Leistungsverbesserungen an. Weiterhin ist die Bestimmung der Miethöchstbeträge für alle Beteiligten nachvollziehbar, was die Streitanfälligkeit des Systems mindert. Neben diesen Vorteilen zeigt sich jedoch auch, dass eine Übergangsproblematik zwischen der Grundsicherung und dem Wohngeld besteht. Daher ist es nahe liegend, dass System dadurch zu verbessern, dass zum einen die Grenzen zu den SGB-II- und SGB-XII-Leistungen klarer gezogen werden und zum anderen der Kreis der Wohngeldempfänger ausgeweitet werden. Ein Ziel sollte insbesondere darin bestehen, mehr Aufstocker in das Wohngeldsystem zu überführen, da diese häufig in der Lage sind, ihren Grundsicherungsbedarf ohne Wohnkosten selbst zu decken, jedoch aufgrund der Spezifika und Unterschiede in der Einkommens- und Haushaltsdefinition jedoch häufig Grundsicherungsempfänger werden. Darüber hinaus würden klare Grenzen und nachvollziehbare Zuordnungen auch die Akzeptanz des sozialen Netzes als Ganzes erhöhen.

Viele Haushalte im Niedriglohnbereich müssen derzeit sowohl die Grundsicherungsstelle als auch die Wohngeldbehörde aufsuchen, bevor sie letztendlich wissen, von welchem System sie Unterstützung erhalten. Darüber hinaus sind Leistungsberechtigte im Grundsicherungssystem verpflichtet, Leistungen anderer Träger vorrangig in Anspruch zu nehmen, wenn sie dadurch ihre Hilfsbedürftigkeit vermeiden oder vermindern können. Hierunter fallen neben dem Wohngeld insbesondere auch der Kinderzuschlag und die Unterhaltsvorschussleistungen. Die Leistungsberechtigten müssen hierfür alle erforderlichen Anträge stellen. Die Grundsicherungsstellen zahlen wiederum erst die Transferleistungen aus und lassen sich schließlich die vorgeleisteten Transfers von den jeweiligen Stellen erstatten. Die strikten

Vorrangigkeitsregeln alternativer Leistungssysteme führen also dazu, dass viele Haushalte mit Kindern ihre Transferleistungen von mehreren Ämtern erhalten. Für die Wohngeldbehörden und Arbeitsagenturen stellt sich die Situation häufig äußerst komplex dar, wie die unterschiedliche Verwaltungspraxis zum Beispiel zu den so genannten Kinderwohngeldhaushalten zeigt. Die Abschaffung des zwingenden Vorrangs des Kinderwohngeldes war daher richtig. In Zukunft sollte aber weiter darüber nachgedacht werden, wie sich in der Verwaltungspraxis Prozesse vereinfachen lassen.⁸⁷

Die vorangegangenen Kapitel haben eine Reihe von Punkten aufgezeigt, an denen mögliche Reformoptionen ansetzen sollten. Hierzu gehören:

- Die Einführung des Erwerbstätigenfreibetrags im SGB II hatte erhebliche Auswirkungen auf den Übergang von der Grundsicherung in das Wohngeld. Hierdurch ist für viele Erwerbstätige ein breiter Einkommensbereich entstanden, in dem zwar der Bedarf eines Haushaltes durch eigenes Einkommen zuzüglich Wohngeld gedeckt werden kann, jedoch keine Vorteilhaftigkeit des Wohngeldes gegenüber den SGB II-Leistungen besteht. Dieser hier als „Grauzone“ bezeichnete Einkommensbereich führt für Antragsteller und Behörden zu zahlreichen Problemen, die einer schnellen Bearbeitung einer Antragstellung entgegenstehen.
- Ein wesentlicher Grund für die geringe Transparenz bei der Feststellung der Leistungsansprüche ist die Vielzahl der nebeneinander bestehenden Einkommensbegriffe. Die unterschiedlichen Einkommensbegriffe führen dazu, dass letztendlich alleine die für die Leistung zuständigen Behörden eine genaue Abschätzung über die zu erwartenden Leistungen abgeben können, was beispielsweise bei der Feststellung der Hilfebedürftigkeit und Vorrangigkeit alternativer Leistungen erforderlich ist. Die verschiedenen Einkommensbegriffe erklären sich aus den unterschiedlichen Ansprüchen an die Leistungssysteme (z. B. Grundsicherung nach dem SGB II und SGB XII, Wohngeld, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss) und werden sich sicherlich auch in Zukunft nur in einigen Fällen vollständig vereinheitlichen

(87) Siehe Bundesrechnungshof (2012): Bericht nach §99 BHO über den Vollzugaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Bonn, Juli 2012.

lassen. Jeder Schritt zu einer Annäherung der Begriffe ist es jedoch wert, ernsthaft geprüft zu werden, um mehr Klarheit und Transparenz in dem Gesamtsystem zu erreichen.

- Die Zahl der so genannten Kinderwohngeldhaushalte ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Diese Entwicklung ist hauptverantwortlich für den rasanten Anstieg der Anzahl an Mischhaushalten, von denen im Jahr 2010 rund zwei Drittel Kinderwohngeldhaushalte darstellten. Inzwischen nimmt die Zahl dieser speziellen Haushalte wieder deutlich ab, da seit April 2011 die Verpflichtung für das Kinderwohngeld weggefallen ist. Damit wurde ein wichtiger Schritt zur Verringerung des Verwaltungs- und Organisationsaufwands für Ämter und Haushalte getan. In Zukunft sollte jedoch überprüft werden, ob die Wahlfreiheit, Kinderwohngeld zu beantragen oder ausschließlich Grundsicherungsleistungen zu beziehen, zweckmäßig ist.

6. Räumliche Analyse des Wohngeldes

6.1. Die Analyse des Mietenstufensystems

Wohnungsmärkte gelten als sehr heterogene Teilmärkte, die sich in sachliche und räumliche Teilmärkte unterteilen lassen.⁸⁸ Räumliche Teilmärkte sind auf die Immobilität des Gutes Wohnen zurückzuführen, während sachliche Teilmärkte sich über bestimmte Kriterien (Eigentumsformen, Gebäude oder Wohnungstypen) bestimmen.⁸⁹ Durch die Unterschiede von Qualität und Größe können auf einzelnen Teilmärkten große Unterschiede bei den Kaufpreisen und Mieten entstehen.

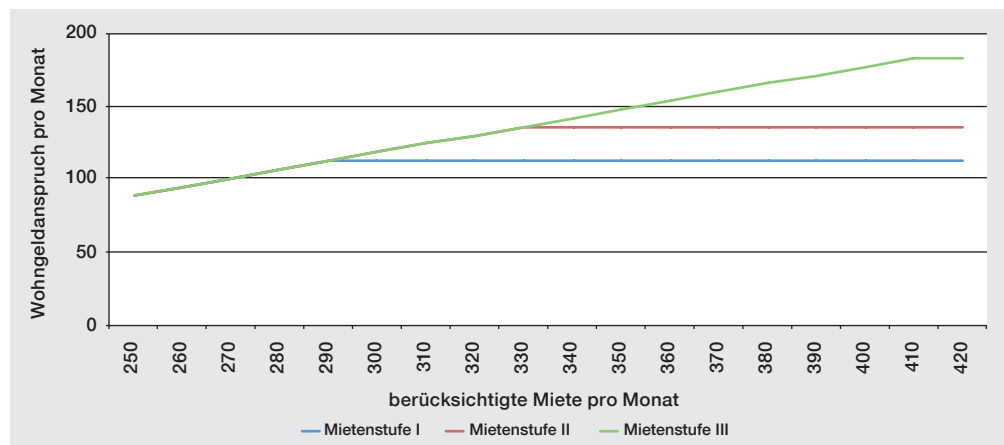
Um den genannten regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, wurde im Jahr 1985 die Mietenstufensystematik im Wohngeldsystem eingeführt. Heute setzt der Gesetzgeber mit insgesamt sechs verschiedenen Mietenstufen Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete oder Wohnkostenbelastung tabellarisch in Euro fest (vgl. Abschnitt 3.1.). Diese Höchstbeträge sind nach Haushaltsgröße gestaffelt. § 12 Abs. 2 WoGG bestimmt die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer der sechs Mietenstufen „nach dem Mietenniveau von Wohnraum der Hauptmieter und Hauptmieterinnen sowie der gleichzustellenden zur mietähnlichen Nutzung berechtigten Personen, für den Mietzuschuss geleistet wird.“ Das Mietenniveau ist wiederum definiert als „die durchschnittliche prozentuale Abweichung der Quadratmetermieten von Wohnraum in Gemeinden vom Durchschnitt der Quadrat-

metermieten des Wohnraums im Bundesgebiet“ (§ 12 Abs. 4 S. 1 WoGG).

Liegt die Miete über dem spezifischen Höchstbetrag, wird nicht die tatsächliche Miete des anspruchsberechtigten Antragstellers bei der Berechnung des Wohngeldes berücksichtigt, sondern nur der Höchstbetrag. Ab dem Höchstbetrag erfolgt demnach eine Kappung der Zuschusshöhe. Diese Handhabung sichert die Zuschussfunktion des Wohngeldes. Liegt die Miete eines Haushalts unter den Höchstbeträgen, so ist der Wohngeldanspruch über alle Mietenstufen und Gemeinden hinweg identisch. Erst wenn die Miete des Haushalts über den Höchstbeträgen liegt, wird der Wohngeldanspruch nach den verschiedenen Mietenstufen differenziert. Abbildung 25 verdeutlicht diesen Zusammenhang für einen Einpersonenhaushalt⁹⁰ für die Mietenstufen I, III und VI. Bis zu den jeweiligen Höchstbeträgen verlaufen die Kurven der unterschiedlichen Mietenstufen gleich. Ab den Höchstbeträgen (Mietenstufe I: 292 Euro, Mietenstufe III: 330 Euro und Mietenstufe VI: 407 Euro) wird der Wohngeldbetrag „eingefroren“ und nur noch der Höchstbetrag für die Berechnung des Wohngeldanspruchs berücksichtigt.

So wird in München eine Wohnungsmiete in Höhe von maximal 693 Euro einschließlich kalter Nebenkosten für einen Vierpersonenhaushalt bei Anwendbarkeit der höchsten Mietenstufe VI bei der Berechnung des Wohngeldes berücksichtigt (vgl. Tabelle 55).

Abbildung 25
Monatlicher Wohngeldanspruch eines Einpersonenhaushalts⁹¹



Quelle: IW Köln

(88)
Vgl.: Mayer, Annette: Theorie und Politik des Wohnungsmarktes, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 484, Berlin, 1998.

(89)
Vgl. ebd.

(90)
Annahmen: 900 Bruttoeinkommen pro Monat, 30 Prozent Pauschalabzüge, Werbungskosten (76,67 Euro) und Heizkostenpauschale (24 Euro) sind berücksichtigt.

(91)
Annahmen: Siehe vorherige Fußnote.

Dies entspricht bei einer Wohnung mit 90 Quadratmeter Wohnfläche einer Miete von 7,70 Euro je Quadratmeter. In einer ländlichen Gemeinde der Mietenstufe I liegt der Höchstbetrag für einen identischen Haushalt dagegen bei 490 Euro (=5,44 Euro/m²).

Das Mietenniveau und die Mietenstufen werden vom Statistischen Bundesamt ermittelt (§ 12 Abs. 2–5 WoGG) und von der Bundesregierung schließlich durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates neu festgesetzt. Damit unterscheidet sich das Wohngeld von der Grundsicherung. Beim Wohngeld werden die Höchstbeträge über die Mietenstufen für alle Städte und Gemeinden gesetzlich, zentral und bundesweit festgelegt. Dagegen liegt die Zuständigkeit für die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) seit der Neustrukturierung der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland im Jahr 2005 bei den Kommunen.

Bei der Festsetzung der Mietenstufen ermitteln die statistischen Landesämter für jede Gemeinde bzw. jeden Landkreis zunächst das durchschnittliche Mietenniveau anhand der Summen der Wohnflächen und der Wohnungsmieten der wohngeldbeziehenden Hauptmieter mit Mietzuschuss. Das Statistische Bundesamt setzt dann die einzelnen Mietenniveaus ins Verhältnis zum bundesdurchschnittlichen Mietenniveau (vgl. Tabelle 12 der jährlichen Wohngeldstatistiken). § 12 Abs. 5 WoGG regelt schließlich, wie die Mietenstufen nach den Mietenniveaus zugeordnet werden.

Bisher erfolgten die Neufestlegungen der Mietenstufen-Einteilung unregelmäßig – jeweils im Rahmen der durchgeführten Gesetzesnovellen. Die Reformen mit ihren wichtigsten Bestandteilen sind im Folgenden zusammengefasst:

- 1.1.1985: Einführung von fünf Mietenstufen für alle Gemeinden
- 1.1.1990: Erweiterung um eine sechste Mietenstufe (für besonders hohe Mieten); 10.000er Größenklassenregelung (Zusammenfassung kleiner Gemeinden eines Kreises); Anpassung Höchstsätze; Neu-Zuordnung der Mietenstufen für Gemeinden
- 1.1.2001: Anhebung der Höchstbeträge; Neu-Zuordnung der Mietenstufen für Gemeinden
- 1.1.2009: Zusammenfassung der Baualtersklassen; Anhebung der Höchstbeträge; Neu-Zuordnung der Mietenstufen für Gemeinden

Bei der Einteilung der Mietenstufen erfolgt eine Differenzierung der Gemeinden in Deutschland in zwei Größenklassen. Nach § 12 Abs. 3 WoGG werden für Gemeinden mit (a) 10.000 und mehr Einwohnern die Mietenstufen gesondert und (b) mit weniger als 10.000 Einwohnern nach Kreisen zusammengefasst ermittelt. Diese Regelung wurde durch Art. 1 der 8. Wohngeldnovelle mit Wirkung vom 17. August 1990 eingeführt. Ein Hauptgrund für die Einführung der 10.000er Größenklassengrenze ist die in vielen kleinen Gemeinden zu geringe Anzahl an Wohngeldempfängern, die in diesen Gemeinden nicht ausreicht, um durchschnittliche Mietenniveaus repräsentativ zu ermitteln. Eine Zusammenlegung der Gemeinden eines Kreises zu einer Mietenstufe führt zu einem größeren Maß an Sicherheit, auch wenn sich dadurch in einzelnen Fällen die statistische Aussagekraft des ermittelten „regionalen“ Mietenniveaus verringert hat.

Tabelle 55
Höchstbeträge nach Mietenstufen für einen Vierpersonenhaushalt

Mietenstufe	Höchstbetrag in Euro	Preis pro m ² * in Euro
I	490	5,44
II	523	5,81
III	556	6,18
IV	600	6,67
V	649	7,21
VI	693	7,70

* Annahme ist eine Wohnfläche von 90 Quadratmetern
Quelle: § 12 Abs. 1 WoGG

(92)
gefördert im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus (I./II. Wo-BauG) oder der sozialen Wohnraumförderung (WoFG).

6.1.1. Datengrundlage und Berechnung

Nach § 12 Abs. 4 S. 2 WoGG wird das Mietenniveau (prozentuale Abweichung der örtlichen Mieten vom Bundesdurchschnitt), welches die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer Mietenstufe bestimmt, „vom Statistischen Bundesamt auf der Grundlage der Ergebnisse der Wohngeldstatistik (§§ 34 bis 36) zum 31. Dezember des vorletzten Kalenderjahres, das dem Tage des Inkrafttretens einer Anpassung der Höchstbeträge nach Absatz 1 vorausgeht, festgestellt.“ Ab 2009 wurden die Mietenniveaus demnach auf der Grundlage der Daten der Wohngeldstatistik zum 31. Dezember 2006 einschließlich der bis zum 31. März 2007 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen berechnet (siehe Wohngeldverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.10.2001 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 15.12.2008 (BGBl. I S. 2486)). Bis 2008 waren die Daten der Wohngeldstatistik zum 31. Dezember 1999 einschließlich der bis zum 31. März 2000 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen Grundlage.

§ 12 Abs. 4 S. 2 WoGG legt fest, dass die Mietenstufen nur auf Basis der Wohngeldstatistik ermittelt werden und damit nicht auf Basis

der Mietenentwicklung aller Haushalte (vgl. Abschnitt 6.3.1.). Nach § 12 Abs. 2 WoGG erfolgt außerdem eine Eingrenzung der Datengrundlage auf die Hauptmieter und die Haushalte, die Mietzuschuss erhalten. Das heißt, dass die Mietenniveaus von Untermietern und den Haushalten mit Lastenzuschuss nicht berücksichtigt werden. Darüber hinaus werden auch nur die reinen Wohngeldhaushalte herangezogen.

Nach der bis zum Berichtsjahr 2008 vom Statistischen Bundesamt angewandten Berechnungsmethode wird bei der Berechnung der Mietenniveaus für die Gemeinden und Landkreise nach insgesamt 14 Wohnungstypen differenziert. Die Wohnungstypen bestanden aus den sieben Baualtersklassen, jeweils differenziert nach der Finanzierungsform der Wohnungen (mit und ohne öffentliche Förderung⁹²). Tabelle 56 zeigt die jeweiligen Mieten der Hauptmieter mit Mietzuschuss für die genannten 14 Wohnungstypen und die Verteilung der einzelnen Wohnungstypen für die Jahre 2002 und 2008. Aus der Tabelle wird deutlich, dass die bis in das Jahr 2008 angewendete Baualtersklassensystematik zu ausdifferenziert war, was sich daran zeigt, dass einige Baualtersklassen kaum noch vertreten waren. Eine große Reform der alten Systematik

Tabelle 56

Mieten der Hauptmieterhaushalte mit Mietzuschuss und Anteile der Baualtersklassen 2002 und 2008

		2002		2008	
		Mieten (EUR/m²)	Anteil an allen Wohngeldhaushalten	Mieten (EUR/m²)	Anteil an allen Wohngeldhaushalten
1	<1948 (Sammelheizung und Bad)	5,18	15,6 %	5,58	11,3 %
2	<1948 (sonstige Ausstattung)	3,96	2,4 %	4,37	0,8 %
3	1948 bis 1965, frei finanziert (Sammelheizung und Bad)	5,49	17,7 %	5,91	19,3 %
4	1948 bis 1965, öffentlich gefördert (Sammelheizung und Bad)	5,37	5,1 %	5,88	3,2 %
5	1948 bis 1965, frei finanziert (sonstige Ausstattung)	4,47	1,6 %	4,81	0,8 %
6	1948 bis 1965, öffentlich gefördert (sonstige Ausstattung)	4,85	1,1 %	4,96	0,1 %
7	1966 bis 1971, frei finanziert	5,52	7,0 %	5,90	7,9 %
8	1966 bis 1971, öffentlich gefördert	5,37	3,2 %	5,85	2,5 %
9	1972 bis 1977, frei finanziert	5,49	7,1 %	5,85	7,5 %
10	1972 bis 1977, öffentlich gefördert	5,87	3,2 %	6,19	2,6 %
11	1978 bis 1991, frei finanziert	5,46	15,0 %	5,65	13,3 %
12	1978 bis 1991, öffentlich gefördert	5,86	3,4 %	6,18	2,7 %
13	> 1991, frei finanziert	5,75	12,6 %	5,99	23,0 %
14	> 1991, öffentlich gefördert	5,86	4,8 %	6,22	5,1 %
	Frei finanziert	5,36	79,2 %	5,82	83,9 %
	Öffentlich gefördert	5,63	20,8 %	6,09	16,1 %
	Insgesamt	5,42	100,0 %	5,86	100,0 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 4

tik war daher in gewisser Weise überfällig, auch vor dem Hintergrund, dass eine spezielle Förderung besserer Ausstattung und jüngeren Baualters ohnehin als äußerst kritisch zu bewerten ist.⁹³

Mit der Wohngeldreform 2009 wurde durch die Zusammenfassung der Baualtersklassen das Verfahren erheblich vereinfacht. Seither wird alleine nach den Finanzierungsarten und damit nur nach zwei Wohnungstypen, nämlich mit und ohne öffentliche Förderung, differenziert.

Die Mietenniveaus entsprechen der jeweils prozentualen Abweichung der Miete in einer Kommune m von der Miete im Bundesdurchschnitt M . Sie werden für jede Gemeinde und jeden Landkreis nach folgender Formel berechnet:

$$\Delta = \sum_{k=1}^k \frac{m_k}{M_k} * x_k$$

Das Mietenniveau Δ entspricht der Summe aller k Mietenniveaus, die jeweils mit den Anteilen x_k der Wohnungstypen gewichtet werden. Durch die Differenzierung nach Wohnungstypen wird berücksichtigt, dass die verschiedenen Wohnungstypen unterschiedliche Miethöhen haben und dadurch die relativen Abweichungen jeweils für die einzelnen Wohnungstypen bestimmt werden sollten. Hat beispielsweise eine Kommune eine hohe durchschnittliche Miete, aber auch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Wohnungen der jüngsten Baualtersklasse (ab Baujahr 1992), dann ist die prozentuale Abweichung vom Bundesdurchschnitt niedriger, da berücksichtigt wird, dass die Mieten in der jüngsten Baualtersklasse im Vergleich zu den anderen Baualtersklassen niedriger sind. Die Differenzierung wirkt insgesamt demnach in gewisser Weise dämpfend.

6.1.2. Zuordnung der Mietenstufen

Abhängig vom Mietenniveau wird die Gemeinde oder ein Landkreis schließlich einer Mietenstufe zugeordnet (§ 12 Abs. 5 WoGG). Ein Mietenniveau...

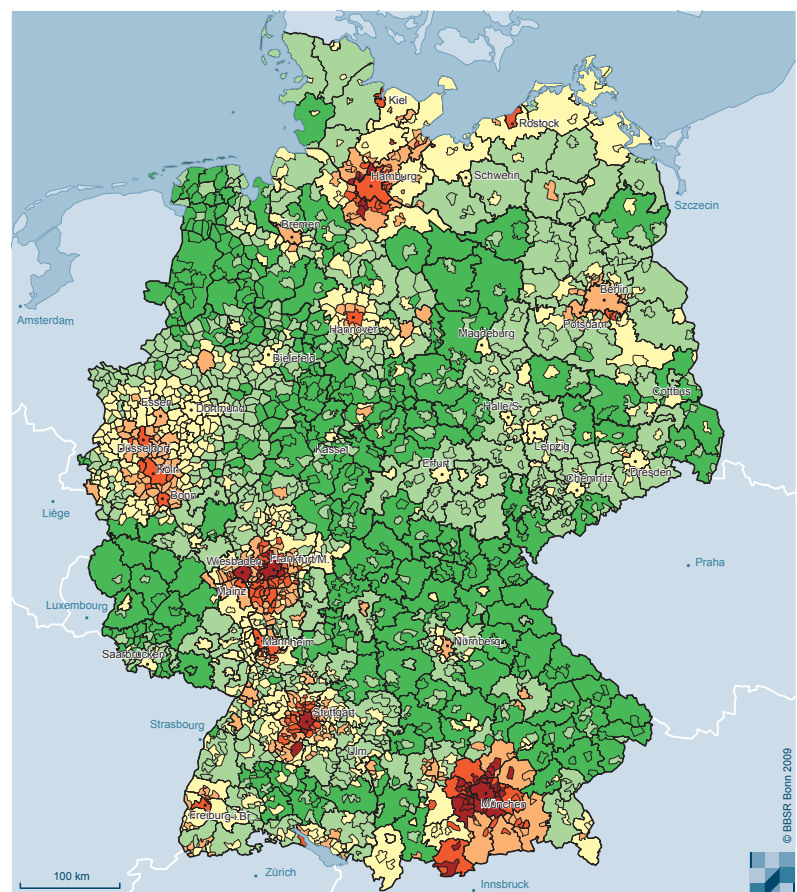
- niedriger als – 15 Prozent führt zur Einordnung in Mietenstufe I,
- – 15 Prozent bis niedriger als – 5 Prozent führt zur Einordnung in Mietenstufe II,
- – 5 Prozent bis niedriger als 5 Prozent führt zur Einordnung in Mietenstufe III,

- 5 Prozent bis niedriger als 15 Prozent führt zur Einordnung in Mietenstufe IV,
- 15 Prozent bis niedriger als 25 Prozent führt zur Einordnung in Mietenstufe V,
- 25 Prozent und höher führt zur Einordnung in Mietenstufe VI.

(93)
Vgl. stellvertretend Hubert, Franz (1995): Zur Reform des Wohngeldes, Freie Universität Berlin, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte.

Abbildung 26 zeigt die deutschlandweite Verteilung und Zuordnung der einzelnen Mietenstufen, wie sie seit der Wohngeldreform 2009 gültig ist.

Abbildung 26
Mietenstufen ab 01.01.2009



Mietenstufen	Mietenniveaus in %
I	bis unter -15
II	-15 bis unter -5
III	-5 bis unter 5
IV	5 bis unter 15
V	15 bis unter 25
VI	25 und mehr
—	Landesgrenzen
—	Kreisgrenzen
—	Gemeindegrenzen

Quelle: BBSR

Auswertung der Wohngeldstatistik des Statistischen Bundesamts zum 31.12.2006 einschließlich der bis zum 31.03.2007 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen

Die Mietenniveaus geben die durchschnittliche prozentuale Abweichung der Quadratmetermieten von Wohnraum der Hauptmieter und Hauptmieterinnen sowie der gleichzustellenden zur miethähnlichen Nutzung berechtigten Personen unter den Wohngeldempfängern und Wohngeldempfängerinnen in Gemeinden vom Bundesdurchschnitt an. Sie wurden nach Maßgabe des § 38 WoGG festgestellt

- für einzelne Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern (§ 12 Abs. 3 WoGG) - Stand 30.09.2007,
- für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und gemeindefreie Gebiete nach Kreisen zusammengefasst (§ 12 Abs. 3 WoGG) - Stand 30.09.2007

6.2. Beurteilung der Mietenstufensystematik

Dieses Kapitel untersucht die Notwendigkeit zur Anpassung der Mietenstufen über die Zeit einschließlich der Herauf- und Herabstufungen und die Beurteilung des räumlichen Rasters bei der Differenzierung der Mietenstufen. Hierbei wird insbesondere auf die aktuelle Methodik und die Anpassung der Mietenstufen im Rahmen der Wohngeldreform 2009 eingegangen.

6.2.1. Herauf- und Herabstufungen nach der Wohngeldreform 2009

Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, wurden die Mietenstufen zuletzt im Rahmen der Wohngeldreform 2009 neu festgesetzt. Dies war die erste Neufestsetzung der Mietenstufen seit dem Jahr 2001. Bei der Mietenstufenneufestlegung können Gemeinden bzw. Kreise entweder in ihrer alten Mietenstufe bleiben oder einer höheren Mietenstufe („Heraufstufung“) bzw. niedrigeren Mietenstufe („Herabstufung“) zugeordnet werden.

Die beiden folgenden Tabellen zeigen die Anzahl der Gemeinden und Kreise, die von Herab- oder Heraufstufungen betroffen waren.

Tabelle 57 zeigt die Veränderungen für alle 16 Bundesländer für Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern. Gut ein Drittel der Kommunen wechselten 2009 ihre Mietenstufe. 415 Städte und Gemeinden wurden herabgestuft (27 Prozent), nur 167 heraufgestuft (11 Prozent). Dabei sind die Bundesländer Saarland, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen besonders von Herabstufungen betroffen. Dagegen überwiegen besonders in Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern die Heraufstufungen.

Tabelle 58 dokumentiert die Herab- und Heraufstufungen für die nach Kreisen zusammengefassten Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern. Auch hier zeigt sich ein besonders großer Anteil von Herabstufungen (20 Prozent) im Vergleich zu den Heraufstufungen (7 Prozent). Wiederum wurden gerade in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Saarland und Nordrhein-Westfalen Herabstufungen vorgenommen, aber auch Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zeigen hohe Quoten. Die Heraufstufungen überwiegen in Baden-Württemberg und Bayern und in den ostdeutschen Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Abbildung 27 zeigt die regionale

Tabelle 57
Herauf- und Herabstufungen (Kommunen > 10.000 Einwohner)

	Anzahl 1999*	Anzahl 2006*	Heraufstufungen	Herabstufungen	Heraufstufungen	Herabstufungen
Baden-Württemb.	241	249	74	23	29,7 %	9,2 %
Bayern	211	222	42	13	18,9 %	5,9 %
Berlin	1	1	0	0	0,0 %	0,0 %
Brandenburg	50	70	10	6	14,3 %	8,6 %
Bremen	2	2	0	0	0,0 %	0,0 %
Hamburg	1	1	0	0	0,0 %	0,0 %
Hessen	168	168	17	46	10,1 %	27,4 %
Mecklenburg-Vorp.	24	24	7	3	29,2 %	12,5 %
Niedersachsen	199	205	2	87	1,0 %	42,4 %
Nordrhein-Westf.	337	343	3	145	0,9 %	42,3 %
Rheinland-Pfalz	44	45	0	15	0,0 %	33,3 %
Saarland	40	40	1	25	2,5 %	62,5 %
Sachsen	66	71	2	19	2,8 %	26,8 %
Sachsen-Anhalt	36	38	4	5	10,5 %	13,2 %
Schleswig-Holstein	49	51	0	25	0,0 %	49,0 %
Thüringen	33	33	5	3	15,2 %	9,1 %
Insgesamt	1.502	1.563	167	415	10,7 %	26,6 %

*Die Veränderung der Anzahl der Kommunen resultiert daraus, dass viele Städte und Gemeinden zwischen 1999 und 2006 über den Schwellenwert 10.000 Einwohner hinaus gewachsen sind. Andererseits gibt es auch Kommunen, deren Einwohnerzahl in diesem Zeitraum unter 10.000 Einwohner gefallen ist. In Sachsen-Anhalt fusionierten darüber hinaus zwei Städte mit ihren größeren Nachbarstädten (Roßlau (Elbe) mit Dessau und Wolfen mit Bitterfeld) im Rahmen der Kreisgebietsreform 2007.

Quelle: Statistisches Bundesamt;

Tabelle 58

Herauf- und Herabstufungen der Kreise (Kommunen <10.000 Einwohner)

	Anzahl 1999	Anzahl 2006	Heraufstufungen	Herabstufungen	Heraufstufungen	Herabstufungen
Baden-Württemberg	35	35	5	4	14,3 %	11,4 %
Bayern	71	71	6	3	8,5 %	4,2 %
Brandenburg	14	14	1	1	7,1 %	7,1 %
Hessen	21	21	2	2	9,5 %	9,5 %
Mecklenburg-Vorp.	12	12	3	0	25,0 %	0,0 %
Niedersachen	36	36	0	13	0,0 %	36,1 %
Nordrhein-Westf.	19	17	0	10	0,0 %	58,8 %
Rheinland-Pfalz	24	24	1	6	4,2 %	25,0 %
Saarland	5	5	0	3	0,0 %	60,0 %
Sachsen	22	22	0	3	0,0 %	13,6 %
Sachsen-Anhalt*	21	11	2	2	18,2 %	18,2 %
Schleswig-Holstein	11	11	0	10	0,0 %	90,9 %
Thüringen	17	17	1	1	5,9 %	5,9 %
Insgesamt	308	296	21	58	7,1 %	19,6 %

*Kreisgebietsreform 2007

Quelle: Statistisches Bundesamt

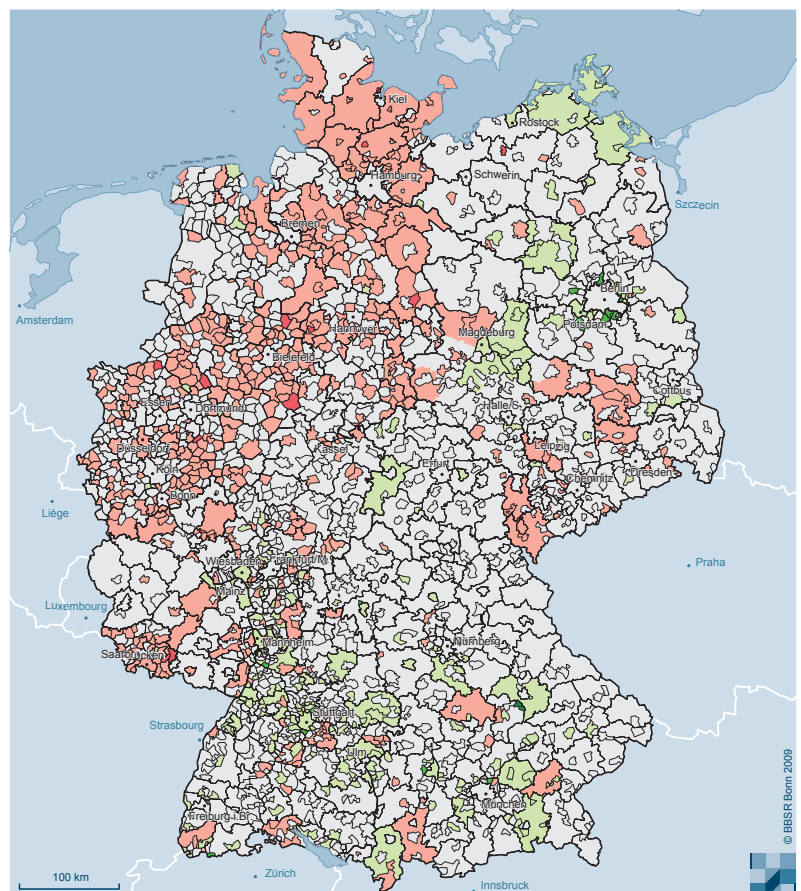
Verteilung der Herab- und Heraufstufungen nach der ab 2009 gültigen Mietenstufenneufestlegung.

Insgesamt waren von den 640.000 Empfängerhaushalten der Wohngeldstichprobe 2008 109.000 Haushalte (17 Prozent) von Herabstufungen und 31.000 (5 Prozent) von Heraufstufungen betroffen. Somit betraf die Neuregelung der Mietenstufen gut ein Fünftel aller Wohngeldhaushalte.

6.2.2. Ursachen und Folgen von Mietenstufenveränderungen

Was sind die wichtigsten Ursachen für die regional sehr unterschiedlich ausfallenden Herab- und Heraufstufungen? Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst einmal die Entwicklung der Verteilung der Mietenstufen über die Jahre zu betrachten. Tabelle 59 zeigt die Verteilung der Mietenstufen zwischen 1999 und 2010.

Wie in Abschnitt 6.1. vorgestellt, waren die Mietenstufen bis zur Wohngeldnovelle 2009 nach den Mietenniveaus des Berichtsjahres 1999 festgelegt, seit der Wohngeldnovelle auf Basis der Mietenniveaus des Berichtsjahres 2006. Für das Berichtsjahr 2006 wurden zwei alternative Berechnungen durchgeführt: Die „alte“ Berechnung mit 14 Wohnungstypen (mit Baualtersklassendifferenzierung) und die „neue“ mit nur noch 2 Wohnungstypen (ohne Baualtersklassendifferenzierung). Die gültigen Mietenstufenverteilungen (1999, 2006) sind in der Tabelle fett markiert. Das be-

Abbildung 27
Herab- und Heraufstufungen

Änderung der Mietenstufen
ab 01.01.2009 gegenüber 01.01.2002

Heraufstufung	Herabstufung
um 1 Mietenstufe	um 1 Mietenstufe
um 2 Mietenstufen	um 2 Mietenstufen
um 3 Mietenstufen	um 3 Mietenstufen

Quelle: BBSR

Auswertungen der Wohngeldstatistik des Statistischen Bundesamts zum 31.12.2006 einschließlich der bis zum 31.03.2007 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen und zum 31.12.1999 einschließlich der bis zum 31.03.2000 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen

— Landesgrenzen
— Kreisgrenzen
— Gemeindegrenzen

deutet, dass die Verteilungen der Berichtsjahre 2000 bis 2005 rein hypothetisch sind und keine wohngeldrechtliche Relevanz besitzen.

Zunächst wird aus Tabelle 59 deutlich, dass das „neue“ Berechnungsverfahren des Statistischen Bundesamtes zur Berechnung der durchschnittlichen Mietenniveaus (2006*) nur für sehr wenige Städte und Gemeinden (4,5 Prozent) zu einer veränderten Mieteneinteilung führt. Die Zusammenfassung der Baualtersklassen und der damit einhergehende deutlich geringere Berechnungsaufwand kann demnach als richtiger und bürokratiekostensparender Schritt angesehen werden.

Bei der Verteilung der Mietenstufen ist das Bild etwas differenzierter. Tabelle 59 zeigt, dass nicht – wie zu vermuten wäre – die mittlere Mietenstufe III unter den Gemeinden und Kreisen am häufigsten vertreten ist,

sondern die Mietenstufe II, die unterdurchschnittliche Mieten mit einer Abweichung von –5 bis –15 Prozent abbildet. Der Anteil der Mietenstufe III dagegen sank von 31 auf 24 Prozent, wohingegen der der Mietenstufe I von 13 auf 21 Prozent anstieg.

Betrachtet man dagegen die Anzahl der reinen Wohngeldhaushalte und der Mischhaushalte im Jahr 2010 (vgl. Tabelle 60), fällt auf, dass unter den Wohngeldempfängern in beiden Fällen Mietenstufe III am häufigsten vertreten ist: Rund 32 Prozent aller reinen und 36 Prozent aller Mischhaushalte gehören dieser Mietenstufe an.

Wie in Tabelle 59 zu sehen ist, sind die Mietenstufen unterschiedlich stark besetzt. Diese Schiefe in der Verteilung ist damit zu erklären, dass sich relativ viele bevölkerungsschwache Kommunen in ländlichen Räumen befinden und unterdurchschnittliche Mieten aufwei-

Tabelle 59
Verteilung der Mietenstufen zwischen 1999 und 2010

		I	II	III	IV	V	VI	Summe
1999	Anzahl	230	581	563	254	129	53	1.810
	(Prozent-Anteil)	12,7	32,1	31,1	14,0	7,1	2,9	100,0
2000	Anzahl	230	581	574	267	120	50	1.822
	(Prozent-Anteil)	12,6	31,9	31,5	14,7	6,6	2,7	100,0
2001	Anzahl	253	570	587	241	123	56	1.830
	(Prozent-Anteil)	13,8	31,1	32,1	13,2	6,7	3,1	100,0
2002	Anzahl	253	592	567	248	122	61	1.843
	(Prozent-Anteil)	13,7	32,1	30,8	13,5	6,6	3,3	100,0
2003	Anzahl	264	643	548	238	101	68	1.862
	(Prozent-Anteil)	14,2	34,5	29,4	12,8	5,4	3,7	100,0
2004	Anzahl	270	656	516	241	116	67	1.866
	(Prozent-Anteil)	14,5	35,2	27,7	12,9	6,2	3,6	100,0
2005	Anzahl	301	673	510	207	114	63	1.868
	(Prozent-Anteil)	16,1	36,0	27,3	11,1	6,1	3,4	100,0
2006	Anzahl	333	645	493	234	115	58	1.878
	(Prozent-Anteil)	17,7	34,3	26,3	12,5	6,1	3,1	100,0
2006*	Anzahl	347	613	513	221	111	62	1.867
	(Prozent-Anteil)	18,6	32,8	27,5	11,8	5,9	3,3	100,0
2007*	Anzahl	337	630	481	228	121	58	1.855
	(Prozent-Anteil)	18,2	34,0	25,9	12,3	6,5	3,1	100,0
2008*	Anzahl	336	595	485	241	118	66	1.841
	(Prozent-Anteil)	18,3	32,3	26,3	13,1	6,4	3,6	100,0
2009*	Anzahl	379	605	428	250	116	77	1.855
	(Prozent-Anteil)	20,4	32,6	23,1	13,5	6,3	4,2	100,0
2010*	Anzahl	377	609	431	239	127	78	1.861
	(Prozent-Anteil)	20,3	32,7	23,2	12,8	6,8	4,2	100,0

*Berechnung ohne Baualtersklassen
Quelle: Statistisches Bundesamt

sen, während in den wenigen Großstädten – mit tendenziell überdurchschnittlichen Mieten – viele Einwohner in einer Mietenstufe zusammengefasst sind. Diese Schiefe der Verteilung hat sich über den Betrachtungszeitraum weiter verstärkt. Während die Gesamtzahl der Kommunen (d. h. Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern und nach Kreisen zusammengefasste Gemeinden unter 10.000 Einwohner) durch Kreis- und Gemeindereformen im Vergleich zwischen 2010 und 1999 nur leicht von 1.804 auf 1.861 anstieg, befinden sich im Jahr 2010 weit mehr Kommunen in den äußeren Klassen (I, II und VI), vor allem jedoch deutlich mehr Kommunen in der unteren Klasse I. Hier war der Anstieg der Anzahl der Gemeinden bzw. Kreise von 230 auf 390 besonders groß.

Die Gründe für diese Entwicklung sind vielschichtig. Zwei nationale Trends dürften aber ausschlaggebend sein. Der erste Trend, der vielfach unter dem Schlagwort „Reurbanisierung“

in der wissenschaftlichen Diskussion steht, ist seit der Jahrtausendwende zunehmend spürbar und führt dazu, dass sich die Kernstädte nach der Suburbanisierung in den Dimensionen Bevölkerung und/oder Beschäftigung im Vergleich zu deren Umland positiver entwickeln. Der zweite Trend ist der, dass sich die wirtschaftliche Dynamik zunehmend auf wenige große Wachstums- und Metropolregionen wie z. B. Hamburg oder München konzentriert. Dieser Trend führt zu einem Bedeutungsgewinn von ganzen Agglomerationsräumen und geht mit Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands einher. Die Folge sind – in einigen Bundesländern erhebliche – Nachfragerückgänge nach Wohnungen in ländlicheren Räumen. Betroffen sind aber auch vom Strukturwandel stark betroffene Agglomerationsräume wie das Ruhrgebiet.

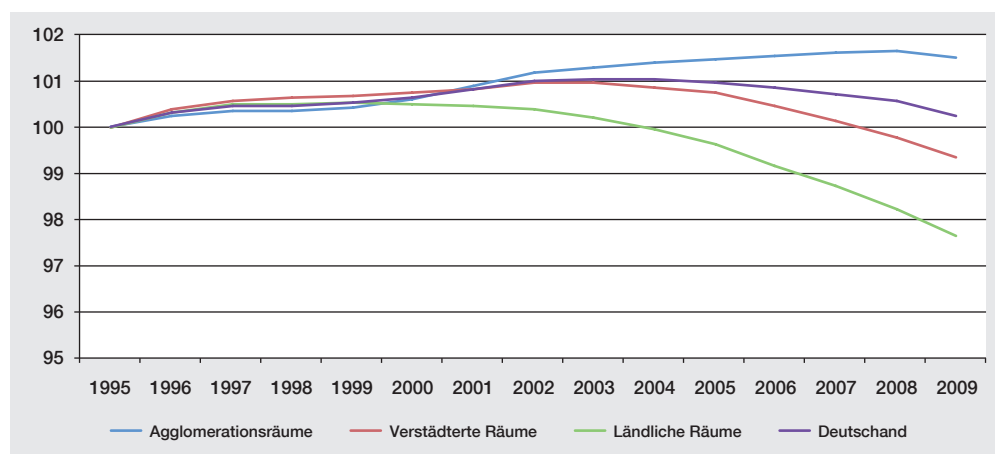
Beide Konzentrations-Trends (auf zentrale Orte („Reurbanisierung“) und auf Wachs-

Tabelle 60
Wohngeldhaushalte nach Mietenstufen 2010

Mietenstufe	Wohngeldhaushalte			
	Reine Wohngeldhaushalte		Mischhaushalte	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
I	97.308	11,3 %	24.872	12,1 %
II	228.698	26,7 %	66.365	32,5 %
III	227.242	31,8 %	72.933	35,7 %
IV	146.305	17,1 %	25.805	12,6 %
V	87.050	10,1 %	13.131	6,4 %
VI	25.409	2,9 %	1.369	0,6 %
Insgesamt	857.012	100,0 %	204.475	100,0 %

Quelle: Wohngeldstatistik 2010

Abbildung 28
Bevölkerungsentwicklung nach Siedlungsstrukturtypen 1995-2009



Quellen: Statistisches Bundesamt; Siedlungsstrukturtypen analog Typisierung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

tumsräume) gehen teilweise Hand in Hand. Abbildung 28 zeigt hierzu die Bevölkerungsentwicklung nach den drei BBSR-Verdichtungsräumen für den Zeitraum 1995 bis 2009. Wie man sehen kann, gab es eine Trendumkehr um die Jahrtausendwende: Die Entwicklung der ländlichen Räume koppelte sich ab und fiel im Vergleich zu den Räumen mit höherer Verdichtung zurück. Ein paar Jahre später folgten die verdichteten Räume mit einer negativen Bevölkerungsentwicklung. Bevölkerungsrückgänge haben heute alle Räume zu verzeichnen, nur die Dynamik der Abnahme ist deutlich unterschiedlich.

Bewertet man die gesamten Wirkungen der Konzentrationsprozesse auf die ökonomische Entwicklung von Teilräumen abhängig vom Verdichtungsgrad, dann kann man schlussfolgern, dass die ohnehin leistungsfähigeren Agglomerationsräume eine bessere wirtschaftliche Entwicklung einschlagen als ländliche Räume. Dies führt auch dazu, dass sich die Immobilienmärkte unterschiedlich entwickeln: Die Spreizung der Mieten zwischen Stadt und Umland steigt tendenziell an, da die Preise und Mieten in den Städten anziehen, während sie in ländlicheren Räumen sinken. Diese Entwicklungen können insgesamt zu Herabstufungen ländlich geprägter Kommunen führen. Dies trifft vor allem auf weite Teile Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens zu. Aufgrund der oben beschriebenen Schiefe der Mietenstufenverteilung sind hiervon zahlenmäßig viele Kommunen betroffen, während Heraufstufungen in prosperierenden Städten seltener sind (und insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg stattfin-

den). Mit anderen Worten: Die zuvor beschriebenen Konzentrationsprozesse führen zu einer größeren Spreizung der Mieten zwischen Stadt und Land als auch zwischen Wachstums- und Schrumpfungsregionen. Das führt wiederum dazu, dass die Mieten in ländlichen Kommunen und Schrumpfungsregionen relativ zum durchschnittlichen Mietenniveau verlieren – und städtische Kommunen in Wachstumsräumen relativ zum durchschnittlichen Mietenniveau gewinnen. Dies würde bei einer gleichmäßigen Verteilung der Bevölkerung über die Kommunen zu Herauf- und Herabstufungen in der gleichen Größenordnung führen. Da sich jedoch viele kleine Gemeinden in ländlichen – schrumpfenden – Räumen befinden, gibt es eine hohe absolute Anzahl an Herabstufungen. Umgekehrt werden nur wenige Städte heraufgestuft.

Dabei ist zu beachten, dass dieser Trend nicht in allen Kommunen zu beobachten war. Beispiele hierfür sind viele Kommunen in der Metropolregion Hamburg, die mehrheitlich herabgestuft wurden, obwohl sich der Hamburger Raum eigentlich äußerst dynamisch entwickelt. Dies ist ein Hinweis darauf, dass in dynamischen Märkten zwar auch die Mieten insgesamt zulegen, dies heißt jedoch nicht, dass davon auch die Mieten der Wohngeldempfänger betroffen sind. Gegen den bundesweiten Trend wurden daneben auch etliche Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt heraufgestuft, was in diesen ländlichen und von starker Abwanderung geprägten Räumen nicht zu erwarten gewesen ist. Hierfür verantwortlich könnten „Nachholprozesse“ der Mieten im einfachen Mietsegment sein.

Tabelle 61
Entwicklung der Schwellenwerte zur Mietenstufeneinteilung

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Durchschnittliche monatliche Miete je m ² Wohnfläche in EUR (Hauptmieter mit Mietzuschuss)		5,65	5,73	5,79	5,86	6,01	6,02
Mietenstufe	Abweichung vom Referenzwert	Schwellenwert	Schwellenwert	Schwellenwert	Schwellenwert	Schwellenwert	Schwellenwert
I	bis unter -15 Prozent	unter 4,80	unter 4,87	unter 4,92	unter 4,98	unter 5,11	unter 5,12
II	-15 bis unter -5 Prozent	5,37	5,44	5,50	5,57	5,71	5,72
III	-5 bis 5 Prozent	5,93	6,02	6,08	6,15	6,31	6,32
IV	5 bis 15 Prozent	6,50	6,59	6,66	6,74	6,91	6,92
V	15 bis 25 Prozent	7,06	7,16	7,24	7,33	7,51	7,53
VI	über 25 Prozent	über 7,06	über 7,16	über 7,24	über 7,33	über 7,51	über 7,53

Quelle: Statistisches Bundesamt

Bei etlichen herabgestuften Kommunen ist darüber hinaus festzustellen, dass die dortigen Wohngeldmieten zwar (nominal) absolut gestiegen sind, aber relativ zum bundesweiten Mietenniveau verloren haben. So zeigt Tabelle 61 die Entwicklung der Schwellenwerte zur Einteilung der Mietenstufen. Im Jahr 1999 lag das durchschnittliche Mietenstufenniveau noch bei 5,17 Euro (Tabelle 62), im Jahr 2006 schon bei 5,73 Euro – also 10,8 Prozent höher im Vergleich zum Jahr 1999. Für die Mietenstufe II bedeutet dies beispielweise, dass im Jahr 1999 ein Mietenniveau von 4,93 Euro zu Einteilung in Mietenstufe III berechtigt hat. 2006 musste hierfür schon ein Mietenniveau von 5,44 Euro pro Quadratmeter erreicht werden. Im Jahr 2010 ist für Mietenstufe II mindestens 5,72 Euro notwendig.

6.2.3. Notwendigkeit einer regelmäßigen Anpassung der Mietenstufen

Mietsteigerungen können zur Folge haben, dass trotz des Bezugs von Wohngeld Mietbelastungen insbesondere für einkommensschwache Haushalte zunehmen und mehr Empfängerhaushalte die zuschussfähigen Höchstbeträge für Miete oder Belastung überschreiten (vgl. Abschnitt 6.6.2.). Damit die Wohngeldleistungen real konstant bleiben, müssten bei Mietsteigerungen die Wohngeldansprüche nominal zunehmen. Ohne Reform gehen die Ansprüche jedoch systembedingt zurück, insbesondere dann, wenn ein großer Teil der Wohngeldempfänger mit ihren Mieten die Höchstbeträge überschreiten.

Neben Veränderungen des bundesweiten Mietenniveaus verändert sich auch die räumliche Struktur der Entwicklung der Mieten. Wie bereits oben beschrieben, führen die

seit dem Jahr 2000 verstärkt zu beobachtenden Konzentrationsprozesse tendenziell zur Abkoppelung der Mietenentwicklungen der Agglomerationsräume von ländlich geprägten Räumen. Das Wohngeldsystem muss diesen Entwicklungen Rechnung tragen und die Höchstbeträge und Mietenstufen regelmäßig in einer Reform anpassen. In der Vergangenheit ist der Gesetzgeber seiner Anpassungspflicht durch die Novellen in den Jahren 1990, 2002 und 2009 nachgekommen (vgl. Abschnitt 6.1.). Die zeitlichen Abstände zwischen den Reformen waren dabei jedoch mit 5, 12 und 7 Jahren unregelmäßig.

Dies wirft zunächst die Frage auf, ob sich diese Unregelmäßigkeit alleine durch die unterschiedliche Dynamik der **Mietenentwicklungen** erklären lässt. Laut Wohngeldstatistik ist das Mietenniveau der Wohngeldempfänger in den alten Bundesländern zwischen den Jahren 1985 (dem Jahr der Mietenstufeneinführung) und 1990 von 3,11 Euro auf 3,72 Euro pro m² um jährlich 3,6 Prozent gestiegen. Insgesamt lag das Niveau damit im Jahr 1990 im Vergleich zum Jahr 1985 um knapp 20 Prozent höher. Betrachtet man die gesamtdeutschen Zahlen für das Jahr 2002, dann sind in den darauf folgenden 12 Jahren die Mieten etwas schwächer um jährlich 3,2 Prozent auf 5,42 Euro gestiegen. Insgesamt lagen die Mieten damit um rund 45 Prozent höher. Zwischen 2002 und 2008 stiegen die Mieten im Jahresdurchschnitt wiederum deutlich moderater, nämlich nur noch um 1,3 Prozent. Insgesamt war damit das bundesdeutsche Mietenniveau der Wohngeldempfänger nur um rund 8 Prozent höher. Wie Tabelle 62 zeigt, blieb auch das Wohngeldmietenniveau im Verhältnis zu den Gesamtmarktmieten über den Zeitraum 1999 bis 2008 konstant. Es lag beständig rund 10 Prozent unter den Mieten aller Haushal-

Tabelle 62
Entwicklung der Mieten zwischen 1999 und 2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mieten der Wohngeldempfänger (pro Wohnfläche in Euro pro m ²)*	5,17	5,22	5,35	5,42	5,49	5,55	5,65	5,73	5,79	5,86	6,01	6,02
Mieten insgesamt nach BulwiGesa (pro Wohnfläche in Euro pro m ²)**	5,79	5,94	6,07	6,11	6,12	6,10	6,14	6,20	6,32	6,46	6,55	6,71
Wohngeldmietenniveau (in Prozent)	89,3	87,9	88,1	88,7	89,7	91,0	92,0	92,4	91,8	90,6	91,8	89,7
Mieten insgesamt nach Mikrozensus (pro Wohnfläche in Euro pro m ²)				5,93				5,94				6,37

*Hauptmieter, reine Wohngeldhaushalte, Mietzuschuss; ** Wohnung im Bestand, mittlere bis gute Lage, ca. 70 m² Wohnfläche
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 4; BulwiGesa

(94)
Interessanterweise lässt sich in den Durchschnittsmieten der Wohngeldempfänger kein Strukturbruch erkennen, der durch die Hartz IV-Reformen im Jahr 2005 hätte vermutet werden können. Zwar ging die Zahl der Wohngeldempfänger deutlich zurück und auch die Struktur der Wohngeldempfänger veränderte sich zu Lasten der Arbeitslosen, aber die Mieten der aus dem Wohngeld herausgefallenen Haushalte unterschieden sich offensichtlich nicht systematisch von denen, die im Wohngeld geblieben sind.

(95)
Bundesregierung: Wohngeld- und Mietenbericht 2002, Berlin, BT-Drucksache 15/2200, S. 23

te. Insgesamt lassen sich die Zeitpunkte der Wohngeldnovellen nicht durch die Dynamik der Mieten erklären.

Ein weiteres für den Gesetzgeber wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Reformnotwendigkeit ist die Entwicklung der örtlichen Mieten. Entwickeln sich die Mieten in den Gemeinden, Städten und Landkreisen unterschiedlich, dann rutschen diese durch Herab- oder Heraufstufungen in andere **Mietenstufen**. Zur Abbildung der Disparität der Mietenentwicklungen soll im Folgenden die ermittelten Mietenstufen-Zuteilung des Statistischen Bundesamtes herangezogen werden, die zwar jährlich vorgenommen wird, aber nur im Rahmen einer Wohngeldnovelle Anwendung findet. Untersuchungszeitraum sei im Folgenden der Zeitraum zwischen den Wohngeldnovellen 2002 und 2009 bzw. die jeweils zur Berechnung um drei Jahre zeitversetzten Berichtsjahre 1999 und 2006. Zunächst einmal ist die Entwicklung der durchschnittlichen Mieten zu betrachten, die als Ausgangswerte bei der Berechnung der Mietenstufen herangezogen werden. Wie in Abschnitt 6.1.1. beschrieben, wird das durchschnittliche bundesdeutsche Mietenniveau durch die Division der „Mieten der Hauptmieter insgesamt in Euro“ mit „Wohnfläche der Hauptmieter insgesamt in m²“ ermittelt. Wie Tabelle 62 zeigt, ist das Mietenniveau seit 1999 zwar kontinuierlich, aber mit 1,5 Prozent p.a. nur äußerst moderat angestiegen. Somit waren die Mieten der Hauptmieter mit Wohngeldanspruch im

zur Berechnung herangezogen Berichtsjahr 2006 mit 5,73 Euro nur um 10,8 Prozent höher als im Jahr 1999 (5,17 Euro).⁹⁴

Als drittes für den Gesetzgeber wichtiges Kriterium bei der Beurteilung der Notwendigkeit zur Reform der Höchstbeträge und Mietenstufen ist die Anzahl der **Überschreiterhaushalte** im Wohngeldsystem, also derjenigen Haushalte, deren Mieten über den Höchstbeträgen liegen. Nach der 8. Wohngeldnovelle von 1990 betrug die Überschreiterquote bei Wohngeldempfängerhaushalten in den alten Ländern 40 Prozent und stieg dann stetig auf 77 Prozent im Jahr 2000 an.⁹⁵ Im Jahr 2002 lag die Quote durch die Anhebung der Höchstbeträge wieder bei 47 Prozent. Die Quote stieg schließlich in den Folgejahren bis 2008 erneut auf 56 Prozent an. Nach der Wohngeldnovelle 2009 sank die Überschreiterquote deutlich auf 29 Prozent, da neben der 10prozentigen Anhebung der Höchstbeträge die Differenzierung der Baualtersklassen wegfiel, wodurch sich im Besonderen die Überschreiterquoten im Wohnungsbestand mit Fertigstellungsjahr vor 1992 verringerten. Insgesamt lässt sich also sagen, dass u.a. eine sehr hohe Überschreiterquote und der dadurch ausgelöste politische Reformdruck eine Anpassung der Höchstsätze beeinflussen. Da vor den beiden letzten Reformen die Überschreiterquoten jedoch mit 77 bzw. 56 Prozent sehr unterschiedlich waren, ist kein eindeutiger Schwellenwert zu erkennen, bei der die Politik in der Vergan-

Tabelle 63
Veränderung der Mietenstufen-Einteilung bis 2010 (Basisjahr: 1999 und 2006*)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006*	2007*	2008*	2009*	2010*
3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	0	2	5	3	5	4	5	4	0	8	12	10
1	136	139	166	135	170	169	185	177	144	210	234	228
0	1.520	1.485	1.437	1.418	1.357	1.260	1.198	1.198	1.552	1.437	1.328	1.308
-1	147	189	213	278	321	417	464	463	141	171	245	268
-2	0	0	3	3	3	10	10	11	1	4	5	8
-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Heraufstufungen	137	142	171	138	175	173	190	181	144	218	246	238
Herabstufungen	147	189	216	281	324	427	474	474	142	175	250	276
Veränderungen insgesamt (Absolut)	284	331	387	419	499	600	664	655	286	393	496	514
Veränderungen insgesamt (Anteil in Prozent)	16	18	21	23	27	32	36	37	16	22	27	28
Zum Vergleich: Veränderungen von Jahr zu Jahr insgesamt (Anteil in Prozent)	16	18	14	15	13	21	16	12	16	19	22	19

*Neue Berechnung ohne Baualtersklassen
Quelle: Statistisches Bundesamt

genheit reagiert hat. Intuitiv wäre bei einer Überschreiterquote von 50 Prozent eine natürliche Schwelle erreicht, da dann nur noch schwer zu vermitteln ist, warum die Mehrheit der Empfängerhaushalte in einer „unangemessenen“ Wohnung mit einer Miete über dem Höchstbetrag wohnen sollte. Diese Fälle sollten eher die Ausnahme darstellen und eine Minderheit der Wohngeldempfänger repräsentieren. Aus den genannten Gründen stellt die Überschreiterquote ein geeignetes Instrument dar, um die Notwendigkeit einer Mietenstufenanpassung und der Anpassung der Höchstbeträge aufzuzeigen. Der Vorteil dabei ist vor allem die relativ einfache Handhabung und Berechnung dieses Anpassungsinstrumentes bei gleichzeitiger guter politischer Vermittlungsqualität (vgl. Diskussion in Abschnitt 6.6.2.). Ab wann eine Neufestlegung der Mietenstufen umgesetzt werden sollte, lässt sich schließlich gut beurteilen mit Hilfe der (theoretischen) **Veränderung der Mietenstufen-Einteilung**, die unabhängig von den tatsächlichen, gesetzlich verbindlichen Mietenstufen-Neufestlegungen jährlich vom Statistischen Bundesamt berechnet wird.

Tabelle 63 zeigt die Veränderung der Mietenstufen-Einteilung bis zum Jahr 2010 im Vergleich zum Basisjahr 1999. Die mit 1,2,3 (-1,-2,-3) beschrifteten Zeilen dokumentieren die Anzahl der Heraufstufungen (Herabstufungen) um die jeweilige Anzahl an Mietenstufen. Die mit 0 markierte Zeile gibt die Anzahl der Kommunen und Landkreise an, die bei einer Neueinteilung der Mietenstufen in ihrer Mietenstufe bleiben würden.

Bei den Herab- und Heraufstufungen handelt es sich bis auf sehr wenige Ausnahmen um Veränderungen um eine Stufe. Von Her-

abstufungen über zwei Stufen sind nur neun Kommunen betroffen. Der Wechsel über drei Stufen kommt mit der Ausnahme von zwei Gemeinden nicht vor.⁹⁶ Die Mietenstufenveränderung sowie die Mietenveränderungen der neun um zwei Stufen herabgestuften Kommunen sind in Tabelle 64 dargestellt. Den umgekehrten Aufstieg um zwei Stufen zum 1.1.2009 erlebten nur insgesamt 14 Gemeinden, sieben in Brandenburg, vier in Baden-Württemberg und drei in Bayern.

Wie in Abschnitt 6.2.2. bei der Diskussion der Ursachen der Herauf- und Herabstufungen im Rahmen der Mietenstufenanpassung 2009 beschrieben, ist auch in Tabelle 63 zu erkennen, dass die Herabstufungen die Heraufstufungen überwiegen. Dieser Überhang tritt bereits ein Jahr nach der Mietenstufenanpassung auf und verstärkt sich in den Folgejahren weiter. Wie zu erwarten war, steigt außerdem der Anteil der Wechsel-Kommunen über die Jahre kontinuierlich an. Abhängig vom betrachteten Zeitraum wechseln – von Jahr zu Jahr – 12 bis 21 Prozent der Gemeinden und Landkreise die Mietenstufen (vgl. letzte Zeile in Tabelle 63). Jeweils aufs Basisjahr 1999 bezogen, kumulieren sich diese Wechsel bis in das Jahr 2006 auf 37 Prozent.

Wie sind diese Zahlen in Hinblick auf eine Reformnotwendigkeit zu interpretieren? Es zeigt sich, dass in Jahren, in denen die Mieten relativ stark anziehen (z.B. 2005), bereits eine jährliche Neufestlegung der Mietenstufen einen hohen Anteil der Kommunen und Landkreise von rund 20 Prozent betreffen würde. Erhebt die Mietenstufensystematik den Anspruch zur Abbildung des stets aktuellen örtlichen Mietenniveaus, dann sprechen diese Zahlen folglich für eine jährliche

(96)

Hierbei handelt es sich um die hessische Gemeinde Büdingen, die aufgrund sehr geringer Fallzahlen (im Jahr 2008 nach 25Prozent-Wohngeldstichprobe: 102) sehr schnell ihr Mietenniveau veränderte, sowie die Gemeinde Altenholz in Schleswig-Holstein, die vor der Wohngeldreform als eigenständige Gemeinde mit 10.000 oder mehr Einwohnern noch eine eigene Mietenstufe (V) hatte, nach der Reform aber mit dem Kreis Rendsburg-Eckernförde (Mietenstufe II) zusammengefasst wurde.

Tabelle 64
Kommunale „Härtefälle“: Kommunen, die um zwei Stufen herabgestuft wurden

Name	Bundesland	Mietenstufe (vorher/nachher)	Mietenniveau 1999 (Euro/m²)	Mietenniveau 2006 (Euro/m²)	Mietrückgang 1999/2006	Mietrückgang 2004/2005
Wennigsen (Deister)	Niedersachsen	V/III	6,07	5,75	-5 %	0 %
Ascheberg	NRW	IV/II	5,64	5,21	-8 %	-4 %
Hille	NRW	III/I	5,10	4,62	-9 %	-6 %
Lichtenau	NRW	III/I	5,03	4,38	-13 %	-4 %
Schalksmühle	NRW	IV/II	5,89	5,31	-10 %	-10 %
Homburg, Kreisstadt	Saarland	IV/II	5,47	5,32	-3 %	1 %
Kirkel	Saarland	III/I	5,16	4,83	-6 %	0 %
Ottweiler, Stadt	Saarland	III/I	5,05	4,86	-4 %	-4 %
Bad Bramstedt, Stadt	Schleswig-Holstein	V/III	17,57	5,48	-69 %	-22 %

Quelle: Statistisches Bundesamt

Mietenstufen-Neufestlegung. Unterstützung findet dieses Argument darin, dass zwar die Mieten in Deutschland in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts eine außerordentliche Konstanz zeigten, angesichts aktuell zu beobachtender Entwicklungen diese Konstanz für die Zukunft jedoch nicht zu erwarten ist und somit eine häufigere Anpassung der Mietenstufen angemessen wäre.

Auf der anderen Seite ist in Tabelle 63 jedoch auch gut zu erkennen, dass bei Betrachtung der Veränderungen jeweils im Vergleich zum Basisjahr 1999 die Bewegungen über die Zeit nicht dramatisch zunehmen, da viele Gemeinden über die Jahre zwischen den Mietenstufen hin- und herspringen. So liegt zum Beispiel der Veränderungsanteil im Jahr 2003 – also vier Jahre nach der letzten Anpassung – immer noch bei 23 Prozent. Erst in den Folgejahren steigt der Anteil der betroffenen Kommunen und Landkreise deutlich an. Insgesamt lassen diese Zahlen die Schlussfolgerung zu, dass ein Zeitraum zur Neufestlegung der Mietenstufen in der Größenordnung von rund 4 bis 6 Jahren angemessen erscheint, um einerseits das kurzfristige Hin- und Herspringen der Gemeinden zwischen den Mietenstufen zu vermeiden und andererseits mittel- bis langfristigen Mietentwicklungstrends rechtzeitig Rechnung zu tragen.

Alternativ zur gängigen Praxis, dass die Höchstbeträge und Mietenstufen nur im Rahmen von Gesetzesnovellen angepasst werden, könnte auch eine Indexierung der Höchstbeträge und eine feste zeitliche Regelung bei der Neufestlegung der Mietenstufen installiert werden. Für beides sprechen gewichtige Punkte. Ähnlich wie bei der kalten Progression und dem Umgang mit Inflation im Einkommenssteuertarif könnten die Höchstbeträge „auf Räder“ gestellt und auf Basis der Mietentwicklungen regelmäßig angepasst werden. Dies würde dazu führen, dass das Wohngeldsystem über die Zeit nicht an Zielgenauigkeit verliert und die Förderung angemessenen Wohnraums adäquat gelingt. Darüber hinaus könnte eine Neufestlegung der Mietenstufen in einem regelmäßigen Turnus erfolgen. Anpassungen wären dann nicht immer in einen langwierigen mühsamen politischen Reformprozess zu erörtern und abzustimmen. Nach den in diesem Abschnitt vorgestellten Entwicklungen im Mietwohnungssegment und im Wohngeldsystem ist eine feste zeitliche Regelung in jedem Fall zu empfehlen. Da der Bundesregierung alle vier Jahre eine Berichtspflicht über das Wohngeld

und der Entwicklung der Mieten für Wohnraum obliegt (§ 39 WoGG), könnte auch dieser Turnus zur Anpassung der Höchstbeträge (nach Index) und Neufestlegung der Mietenstufen herangezogen werden (vgl. Abschnitt 8.2).

6.2.4. Zwischenfazit

Zusammenfassend zeigt die Mietenstufenanpassung im Zuge der Wohngeldreform regionale und strukturelle Unterschiede. Zum einen gab es auf beiden räumlichen Ebenen des Wohngeldsystems (Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern und nach Kreisen zusammengefasste Gemeinden unter 10.000 Einwohnern) weit mehr Herab- als Heraufstufungen, zum anderen waren ebenfalls in beiden Klassen bestimmte Bundesländer von den beiden Änderungen unterschiedlich stark betroffen. Die Hauptursache für das Übergewicht der Herabstufungen im Vergleich zu den Heraufstufungen ist die zunehmende Mietenspreizung zwischen Stadt und Land als auch zwischen Wachstums- und Schrumpfsregionen. Dies führt zur stärkeren Besetzung der niedrigen und höheren Mietenstufen. Da zahlenmäßig weit mehr Kommunen ländlich geprägt sind und sich in Schrumpfsregionen befinden, führt dies in der Summe zu einer größeren Anzahl an Herab- als Heraufstufungen.

Die Zusammenfassung der Baualtersklassen und das damit notwendige neue Berechnungsverfahren des Statistischen Bundesamts zeigen dagegen keine starken Auswirkungen auf die Mietenstufeneinteilung. Das Verfahren hat sich insgesamt bewährt und kann für zukünftige Reformen verwendet werden.

Als Empfehlung für eine zeitliche Anpassung der Mietenstufen sollte ein fester zeitlicher Rahmen für die Neufestlegung der Mietenstufen definiert werden. Als Anknüpfungspunkt würde sich die alle vier Jahre vorgeschriebene Erstellung des Wohngeld- und Mietenberichts eignen (siehe 6.2.3.). Aus den vorangegangenen Untersuchungen lassen sich vor allem die folgenden zwei Punkte ableiten:

- Als Alternative zur gängigen Praxis könnte die Neueinteilung der Mietenstufen an einen bestimmten Schwellenwert der Überschreiterquote gekoppelt werden. Diese ist leicht zu berechnen und es ist politisch klar zu vermitteln, dass zum

Beispiel eine Quote von über 50 Prozent eine Anpassung notwendig macht.

- Eine weitere attraktive Alternative wäre eine Indexierung der Höchstbeträge; hier könnte man als Orientierungspunkt den Mietpreisindex des Statistischen Bundesamts nutzen.

6.3. Wechselwirkungen mit den Wohnungsmärkten

6.3.1. Datengrundlage

Dieser Abschnitt diskutiert die Repräsentativität der Datengrundlage zur Berechnung der Mietenstufen vom Statistischen Bundesamt. Die Mietenstufensystematik hat die Aufgabe, anhand der örtlichen Mietenniveaus regional differenzierte Höchstbeträge festzulegen. Wie in Abschnitt 6.1.1. beschrieben, dient jedoch alleine die Wohngeldstatistik bei der Berechnung der Mietenniveaus als Datengrundlage und es kommt zu einer Nicht-Berücksichtigung der Miethaushalte, die keine Unterstützung in Form von Wohngeld erhalten. Grundsätzlich liegen die Mieten der Wohngeldempfänger im Durchschnitt unter einem regional repräsentativen Querschnitt über alle Haushalte, da sich die einkommensschwachen Haushalte im Wohngeldsystem am Markt mit besonders günstigem Wohnraum versorgen. Versuchen sich Wohngeldhaushalte auf ihrem regionalen Teilmarkt mit besonders günstigem Wohnraum zu versorgen, könnte es passieren, dass sie damit die Mietenstufe innerhalb dieses Marktes weiter

absenken und sich damit schlechterstellen. Die Herabstufung führt für sie zu einem geringeren Höchstbetrag, obwohl die tatsächlich zu zahlenden Marktmieten sich womöglich anders entwickeln. Andererseits könnte es auch sein, dass die Wohngeldzahlungen diesen negativen Effekt wieder ausgleichen, da den Empfängerhaushalten durch die Wohngeldzahlungen mehr Geld zur Verfügung steht. Die Folge wäre ein insgesamt stärkerer Anstieg der Mieten für die Haushalte, die Wohngeld erhalten, im Vergleich zum Gesamtmarkt. So ist es denkbar, dass Verzerrungen dazu führen, dass die Mietenstufen nicht mehr die Entwicklung der realen Marktmieten widerspiegeln. Auch wenn dem Statistischen Bundesamt eine entsprechende Datengrundlage fehlt, ist zu überprüfen, ob die Entwicklung der Mieten im Wohngeldsystem die Gesamtentwicklung abbilden kann und welche Auswirkungen die möglichen Unterschiede schlussendlich auf die Mietenstufeneinteilung haben. Dieser Abschnitt überprüft vor diesem Hintergrund die Repräsentativität der zur Berechnung herangezogenen Daten und stellt einen Vergleich zu den Marktmieten des IVD-Mietpreisspiegels her.

Wie Tabelle 65 zeigt, repräsentieren die Daten zur Berechnung der Mietenstufen zwei Drittel (671.700) aller Wohngeldhaushalte und 3,4 Prozent aller Mieterhaushalte in Deutschland. Berücksichtigt werden nur die reinen Wohngeldhaushalte, bei denen die Hauptmieter Mietzuschuss erhalten. Die Verwendung dieser eingeschränkten Datengrundlage ist auf Verfügbarkeit- und Plausibilitätsaspekte zurückzuführen. Die Wohn-

Tabelle 65
Repräsentativität verschiedener Datengrundlagen

	Anteil an Wohngeldhaushalten (in Prozent)	Anteil an allen Mieterhaushalten* (in Prozent)	Miete im Durchschnitt in Euro		Anteil an Wohngeldhaushalten (in Prozent)	Miete im Durchschnitt in Euro
Hauptmieter (Mietzuschuss, reiner Wohngeldhaushalt)	66,6	3,4	6,25	–	–	–
... Hinzunahme der Untermieter	67,0	3,4	6,27	Untermieter	0,4	8,90
... Hinzunahme der Untermieter, Heimbewohner und Personen in Beherbergungsbetrieben	76,9	3,8	7,59	Untermieter, Heimbewohner und Personen in Beherbergungsbetrieben	10,3	16,33
... Hinzunahme der Lastenzuschusshaushalte	85,2	4,2	7,31	Lastenzuschuss	8,3	4,69**
... Hinzunahme der Mischhaushalte	100	4,9	7,06	Mischhaushalte	14,8	5,62
... Hinzunahme der Nicht-Wohngeldhaushalte	–	100	–	Nicht-Wohngeldhaushalte	–	–

*Insgesamt gibt es 19.595 Mio. Mietwohnungen (36.089 Mio. bewohnte Wohnungen insgesamt, Anteil Mieterhaushalte: 54,3 Prozent)
(Quelle: Mikrozensus Zusatzerhebung 2010) **Belastungen nach dem Wohngeldgesetz
Quelle: 25Prozent-Wohngeldstichprobe 2009

(97)
Vgl. Bundesregierung: Wohngeld- und Mietenbericht 2010; Berlin, 2010, S. 23. BT-Drucksache 17/12075.

geldstatistik ist die einzige amtliche Statistik, die Mietdaten auch auf niedrigem Aggregationsniveau für Gemeinden und Städte bereithält. Eine Berechnung des jährlichen durchschnittlichen kommunalen Mietenniveaus für alle Mietwohnungen ist folglich – Stand heute – gar nicht möglich.

Die Einschränkung der Datenbasis innerhalb der Wohngeldstatistik hat mehrere Ursachen. Die Beschränkung auf die Hauptmieter und Hauptmieterinnen erfolgt, da die Wohnflächen teilweise schwer den Neben- und Untermietern zugeordnet werden können, was häufig zu unplausiblen und zu – wie Tabelle 65 zeigt – nach oben verzerrten Durchschnittsmieten auf kommunaler Ebene führt. Heimbewohner werden immer mit Höchstbeträgen angesetzt und dürfen daher gar nicht berücksichtigt werden, da sonst ein Zirkelschluss entsteht. Die Lastenzuschussempfänger bleiben außen vor, da diese nicht dem Mietmarkt angehören und damit eine Umrechnung auf eine Vergleichsmiete erfolgen müsste. Mischhaushalte werden schlussendlich nicht betrachtet, da auch hier flächenbezogene Zuordnungsprobleme innerhalb der Mischhaushalte bestehen. Für die jeweilige Nicht-Berücksichtigung der drei vorgestellten Untergruppen im Wohngeldsystem liegen demnach gewichtige Gründe vor. In dieser Richtung besteht folglich kein Reformbedarf.

6.3.2. Wohngeldmieten und Marktmieten

Deutlich relevanter als die Frage, welche Wohngeldhaushalte zur Berechnung der Mietenniveaus herangezogen werden, ist die Frage, wie sich die Nicht-Berücksichtigung der Mieterhaushalte auswirkt, die keine Unterstützung in Form von Wohngeld erhalten. Hierzu sollen im Folgenden auf die Unterschiede der Mietenniveaus

zwischen den Wohngeld-Mieten und den gesamten Marktmieten eingegangen werden. Als Datengrundlage für die Marktmieten dient der Mietpreisspiegel des IVD, der für 393 bundesweite Städte Daten zu den Quadratmeter-Mietpreisen liefert, unterteilt in acht verschiedene Qualitätskategorien, abhängig vom Wohnwert differenziert nach zwei Baualtersklassen „bis 1948“ und „ab 1949“. Zusätzlich existiert die Kategorie „Neubau-Erstbezug“ mit den Unterkategorien mittlerem und gutem Wohnwert. Die Durchschnittsmieten des IVD-Datensatz zeigt Tabelle 66. Basis sind die Wohnungsmieten als Nettokaltmieten in Euro je Quadratmeter jeweils bezogen auf 3 Zimmer und ca. 70 Quadratmeter.

Der IVD-Mietpreisspiegel wurde mit den Wohngeldmieten verglichen. Tabelle 66 zeigt hierzu die durchschnittliche Abweichung der Quadratmetermiete von den Mieten der Wohngeldempfänger, differenziert nach Baualtersklassen und Wohnwert für das Jahr 2009. Hierzu wurden die Bruttokaltmieten der Wohngeldempfänger um die durchschnittlichen kalten Nebenkosten in Höhe von 1,60 Euro im Jahr 2009 korrigiert.⁹⁷ Ein positiver Wert in der Tabelle sagt aus, dass die IVD-Marktmieten über den Wohngeldmieten liegen. Die Ergebnisse zeigen deutliche Abweichungen in den oberen Klassen für Wohnungen mit guter Wohnqualität und Neubau-Erstbezug. Dort liegen die Marktmieten höher als die Wohngeldmieten. Dieses Ergebnis war zu erwarten, da die Wohngeldhaushalte über ein unterdurchschnittliches Einkommen verfügen und daher einen niedrigeren Wohnkonsum aufweisen.

Tabelle 67 zeigt den Vergleich der IVD-Marktmieten mit den Wohngeldmieten exemplarisch für die 20 bevölkerungsreichsten Städte in Deutschland. Zu erkennen sind auch hier die deutlichen Abweichungen der

Tabelle 66
Durchschnittsmieten in den Städten des IVD-Mietspiegels (nettokalt) und Abweichung zu den Wohngeldmieten (nettokalt)

	Fertigstellung bis 1948 (Wiedervermietung/Neuvertragsmiete)			Fertigstellung ab 1949 (Wiedervermietung/Neuvertragsmiete)			Neubau-Erstbezug (Erstvermietung im Berichtsjahr)	
	einfacher Wohnwert	mittlerer Wohnwert	guter Wohnwert	einfacher Wohnwert	mittlerer Wohnwert	guter Wohnwert	mittlerer Wohnwert	guter Wohnwert
2008	3,85	4,62	5,43	4,22	5,05	5,82	6,09	6,79
2009	3,87	4,62	5,42	4,21	5,03	5,80	6,12	6,81
Abweichung 2009	-0,02	0,64	1,42	0,29	1,05	1,79	1,95	2,57

Quellen: IVD-Mietpreisspiegel, Wohngeldstatistik, Berechnungen IW Köln

Mieten, die in den einzelnen Städten unterschiedlich stark ausfallen. Dabei liegen in fast allen Städten die Marktmieten über denen der Wohngeldmieten. Die großen Unterschiede beider Datenquellen deuten darauf hin, dass eine Berechnung der Mietenniveaus auf Basis von Marktmieten für viele Städte und Kreise zu einer veränderten Mietenstufenzuordnung führen würde. Ein Vergleich ist aber ohne tiefgreifendere Analyse aus vielerlei Hinsicht nur schwer möglich. So bildet der für die IVD-Mieten dargestellte Durchschnittswert zum Beispiel nur die Mieten für 393 Städte ab und nicht für alle Städte und Gemeinden in Deutschland. Die Mieten in diesen Städten sind aber höher als in den restlichen (ländlichen) Städten und Gemeinden. Relevanter ist jedoch der Punkt, wie sehr die Haushaltseinkommen und die Mieten innerhalb einer Stadt streuen. So erscheint es insgesamt überaus plausibel, dass die Gesamtmarktmieten um 18 Prozent über den Wohngeldmieten liegen. Dieser Abstand zeigt sich jedoch nicht in allen Städten. Hierfür können wiederum eine Vielzahl von Einflussfaktoren ursächlich sein. Die Frage, ob die Datengrundlage für die Berechnung der Wohngeldmietenniveaus

in den einzelnen Städten adäquat erfolgt, lässt sich an dieser Stelle ohne weitere Untersuchungen über die genaue Struktur der Mieter- und Wohngeldhaushalte in den Städten und Gemeinden nicht beantworten.

6.3.3. Wohngeldmieten und KdU-Mieten

Neben einem Vergleich der Wohngeldmieten mit den regionalen Marktmieten sind auch die Unterschiede der Wohngeldmieten zu den tatsächlichen Mieten von Empfängern anderer Sozialleistungen von Interesse. Hier sind vor allem die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) zu nennen, die nach § 22 Abs. 1 SGB II in voller Höhe übernommen werden, soweit sie als angemessen gelten. Wie in Abschnitt 5.6. bereits formuliert, besteht zwar eine Zielkongruenz darin, dass für einkommensschwache Haushalte ein angemessener Wohnkonsum gewährleistet werden soll, dennoch unterscheiden sich beide Instrumente deutlich in ihrer Ausgestaltung, die die bereits ausgearbeiteten Folgen haben können. In diesem Abschnitt sollen die Analysen des vorigen Abschnitts durch den Vergleich der bruttokalten Wohn-

(98)
Vgl. Bundesregierung: Wohngeld- und Mietenbericht 2010; Berlin, BT-Drucksache 17/12075, S. 23.

Tabelle 67
Vergleich Wohngeldmieten mit IVD-Mieten der Top-20 Städte 2009

Stadt	IVD		Wohngeld		Vergleich IVD- und Wohngeldmieten
	Nettokaltmiete (in Euro/ m ²)	Abweichung vom Durchschnitt (5,24 Euro/m ²)	Nettokaltmiete (in Euro/ m ²)	Abweichung vom Durchschnitt (4,41 Euro/m ²)	
Berlin	5,98	14 %	5,27	20 %	13 %
Hamburg	8,84	69 %	6,26	42 %	41 %
München	10,99	110 %	7,44	69 %	48 %
Köln	7,56	44 %	6,29	43 %	20 %
Frankfurt/M.	8,38	60 %	6,53	48 %	28 %
Stuttgart	9,31	78 %	6,54	48 %	42 %
Düsseldorf	8,31	5 %	6,13	39 %	36 %
Dortmund	5,51	5 %	4,50	2 %	22 %
Essen	5,72	9 %	4,91	11 %	16 %
Bremen	6,44	23 %	5,29	20 %	22 %
Dresden	5,88	12 %	4,58	4 %	28 %
Leipzig	4,01	-23 %	4,40	0 %	-9 %
Hannover	5,61	7 %	–	–	–
Nürnberg	6,44	23 %	5,23	19 %	23 %
Duisburg	5,85	12 %	4,44	1 %	32 %
Bochum	5,56	6 %	4,68	6 %	19 %
Wuppertal	5,80	11 %	4,85	10 %	20 %
Bonn	7,63	46 %	6,06	37 %	26 %
Bielefeld	5,64	8 %	4,81	9 %	17 %
Mannheim	6,68	27 %	5,68	29 %	18 %
Insgesamt	5,24	0 %	4,41	0 %	18 %

Quellen: IVD-Mietpreisspiegel 2009, Wohngeldstatistik; die Bruttokaltmieten der Wohngeldempfänger wurden um die durchschnittlichen kalten Nebenkosten in Höhe von 1,60 Euro im Jahr 2009 korrigiert⁹⁸

geldmieten mit den Bruttokaltmieten der KdU-Empfänger in den größten Städten Deutschlands ergänzt werden. Zu diesem Zweck wurden für diese Städte die Angaben zu den Kosten der Unterkunft aus den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit berechnet. Tabelle 68 vergleicht die Mieten der KdU-Empfänger mit den Mieten der Wohngeldhaushalte für ausgewählte Städte für die Jahre 2009 und 2010. In fast allen Städten liegen die KdU-Mieten unter denen der Wohngeldempfänger – in der Regel auf einem Niveau zwischen 95 und 100 Prozent der Wohngeldmieten. Da die Wohngeldempfänger über ein höheres Haushaltseinkommen verfügen, entspricht dieser Befund den Erwartungen. Durchschnittlich höhere KdU-Mieten als Wohngeld-Mieten waren nur in den Städten München, Frankfurt am Main und Bochum zu beobachten.

Interessant ist nun die Frage, ob sich die Mietenstufeneinteilung der Städte ändern würde, wenn man die Mieten der KdU-Empfänger in die bisherige Berechnung der Mietenstufen ausschließlich auf Basis der Wohngeldstatistik integriert und damit die Datenbasis ausweitet. Hierfür wurden für die zwanzig bevölkerungsreichsten Städte in Deutschland (Top-20 ohne Hannover) zwei neue Referenzwerte gebildet. Der erste berücksichtigt nur die Wohngeldmieten dieser Städte, um von bundesweiten Einflüssen zu separieren. Dieser liegt deutlich über den „offiziellen“ Referenzwert (7,01 statt 5,73 Euro/m² im Jahr 2009) aufgrund der höheren Mietenniveaus in den Großstädten. Der zweite Referenzwert berücksichtigt neben den Wohngeldhaushalten auch die Haushalte die KdU-Leistungen erhalten. Die KdU-

Tabelle 68
Vergleich der Mieten von Wohngeld- und KdU-Empfängern

	Wohngeld		KdU		Vergleich	
	monatliche Bruttokaltmiete je m ² Wohnfläche 2009	monatliche Bruttokaltmiete je m ² Wohnfläche 2010	tatsächliche monatliche Bruttokaltmiete je m ² Wohnfläche 2009	tatsächliche monatliche Bruttokaltmiete je m ² Wohnfläche 2010	Mietenniveau KdU im Vergleich zu Wohngeld 2009	Mietenniveau KdU im Vergleich zu Wohngeld 2010
Berlin	6,87	6,82	6,53	6,67	95 %	98 %
Hamburg	7,86	7,97	7,65	7,78	97 %	98 %
München	9,04	9,16	9,78	9,98	108 %	109 %
Köln	7,89	8,09	7,48	7,57	95 %	93 %
Frankfurt/M.	8,13	8,32	8,38	8,48	103 %	102 %
Stuttgart	8,14	8,16	7,78	7,97	96 %	98 %
Düsseldorf	7,73	7,89	7,50	7,64	97 %	97 %
Dortmund	6,10	6,10	6,06	6,13	99 %	100 %
Essen	6,51	6,64	6,43	6,48	99 %	98 %
Bremen (Stadt)	6,89	6,96	6,51	6,62	95 %	95 %
Dresden	6,18	6,25	5,66	5,77	92 %	92 %
Leipzig	6,00	5,94	5,31	5,33	88 %	90 %
Nürnberg	6,83	7,05	6,72	6,87	98 %	97 %
Duisburg	6,04	6,13	5,84	5,91	97 %	96 %
Bochum	6,28	6,21	6,16	6,27	98 %	101 %
Wuppertal	6,45	6,50	6,42	6,48	100 %	100 %
Bonn	7,66	7,78	7,19	7,30	94 %	94 %
Bielefeld	6,41	6,50	6,25	6,33	98 %	97 %
Mannheim	7,28	7,22	6,90	7,00	95 %	97 %
Halle	6,19	6,11	5,67	5,76	92 %	94 %
Magdeburg	5,96	6,01	5,62	5,71	94 %	95 %
Erfurt	6,22	6,23	5,91	6,00	95 %	96 %
Mainz	7,75	8,02	7,64	7,68	99 %	96 %
Kiel	7,02	7,15	6,57	6,66	94 %	93 %
Potsdam	6,63	6,76	6,44	6,52	97 %	97 %
Frankfurt/Oder	5,83	5,85	5,44	5,54	93 %	95 %
Rostock	7,08	6,92	6,48	6,54	91 %	94 %
Chemnitz	5,84	5,85	5,39	5,43	92 %	93 %

Quellen: Bundesagentur für Arbeit (KdU-Empfänger: Mieter, Wohnungsgemeinschaften, nur mit Angaben zu Wohnfläche und laufendem KdU-Bedarf, jeweils Dezember) , Wohngeldstatistik (reine Wohngeldhaushalte: Hauptmieter / Mietzuschuss, jeweils 31.12.)

Haushalte weisen für diese Städte eine durchschnittliche Miete von 6,89 Euro/m² auf. Da die die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften die Anzahl der Wohngeldhaushalte deutlich übersteigt, beispielsweise in München um rund das 10fache, liegt der Referenzwert mit 6,91 Euro/m² nur geringfügig über den KdU-Referenzwert.⁹⁹ Vergleicht man nun die Mietenstufeneinteilung für die betrachteten Städte – einmal auf Basis der Wohngeldmieten und einmal auf Basis der Wohngeldmieten zuzüglich KdU-Mieten – dann hätte, das Vorgehen nur für fünf Städte eine Zuordnung in eine andere Mietenstufe zur Folge. Die Integration der KdU-Mieten zur Bestimmung der Mietenstufen hätte also nur eher geringe Konsequenzen. Da die KdU-Mieten von den Kommunen durch die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen und die vollständigen Berücksichtigung der Kosten der Unterkunft und Heizung stark beeinflusst werden und daher keine reinen Marktmieten darstellen, sollten Haushalte die KdU-Transfers erhalten, nicht zur Verbreiterung der Datenbasis bei der Festlegung der Mietenstufen mitberücksichtigt werden.

6.3.4. Untersuchungen zu Angebots- und Nachfrageeffekten

Veränderungen der Mietenstufen haben nicht nur Auswirkungen auf die Wohngeldansprüche der Empfängerhaushalte, sondern können auch Rückwirkungen auf den Wohnungsmarkt beinhalten. So ist es etwa vorstellbar, dass Vermieter ihre Mietforderungen an gestiegene Transferansprüche anpassen. Ökonomisch gesehen erhöht die Anhebung einer Mietenstufe die Zahlungsfähigkeit der Empfänger, was sich bei einem unelastischen Angebot positiv auf die Mietpreishöhe auswirken sollte. Andersherum könnte die erhöhte Zahlungsbereitschaft Effekte auf Seiten der Nachfrager auslösen, so dass Empfänger zum Beispiel in größere Wohnungen mit mehr Wohnkomfort umziehen.

Um die genannten Effekte einer Mietenstufenanpassung zu analysieren, hat das IW Köln die Mieten in 36 Städten mit Daten von Immobilienscout24 und der Wohngeldstichproben 2008 und 2009 analysiert. Dabei konnte nicht festgestellt werden, dass das Wohngeld unerwünschte Reaktionen im Wohnungsmarkt auslöst, womit unter anderem die effektive Transferleistung des Wohngeldes beeinträchtigt wäre.

6.4. Räumliches Raster

6.4.1. Zusammenfassung kleiner Kommunen

Aufgrund der gesetzlichen Regelung werden die regionalen Mietenniveaus nur für Kommunen mit 10.000 und mehr Einwohnern separat und für kleinere Kommunen zusammengefasst auf Kreisebene berechnet. Alternative Berechnungen der regionalen Mietenniveaus mit anderen Gemeindegrößenklassen-Einteilungen werden nicht vorgenommen, auch nicht zu Vergleichszwecken. Über alternative Regelungen ist jedoch nachzudenken, da die Mietenstufeneinteilung im Rahmen der letzten Wohngeldnovelle von einigen Kommunen teilweise heftig kritisiert wurde. Darüber hinaus hat sich die Anzahl der Städte und Gemeinden seit der Einführung der 10.000er-Größenklassenregelung vor über 20 Jahren von über 15.000 auf heute nur noch rund 11.340 verringert, denn durch administrative Gebietsreformen wurden kleine Gemeinden z.B. in größere Kommunen eingemeindet (siehe Tabelle 69). Landesweite Kreisreformen in Sachsen-Anhalt (2007), in Sachsen (2008) und in Mecklenburg-Vorpommern (2011) mit erheblichen Veränderungen der Kreiszuschnitte legen nicht nur eine rasche Neufestlegung der Mietenstufen nahe, sondern – durch die nun deutlich geringere politische Kleingliedrigkeit – auch die Frage nach den Zusammenfassungen kleiner Gemeinden auf Ebene der Landkreise bei der Ermittlung der durchschnittlichen Mietenniveaus. Dabei ist klar, dass eine Berechnung der Mietenstufen für Gemeinden mit einer sehr geringen Bevölkerungszahl nicht sinnvoll ist, da die Fallzahlen für Wohngeldempfänger in vielen kleinen Kommunen schlichtweg zu gering sind. Geht man davon aus, dass für eine stabile Durchschnittsbildung zur Berechnung der Mietenniveaus mindestens 50 Wohngeldhaushalte Berücksichtigung finden sollten, dann benötigt man – grob überschlagen – Gemeinden mit mindestens 4.000 Einwohnern (vgl. Diskussion in Abschnitt 6.6.2.).¹⁰⁰ Damit diese kritische Grenze nicht unterschritten wird, kommen insbesondere die folgenden beiden alternativen Größenklassenregelungen in Betracht:

1. **5.000er-Größenklassenregelung:** Die 10.000er-Grenze wird auf 5.000 Einwohner gesenkt, d. h. das Mietenniveau wird für Gemeinden mit 5.000 und mehr Ein-

(99)

Bei beiden Referenzwerten wurden die Mietenniveaus anhand einer Gewichtung über die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften bzw. der Anzahl der reinen Wohngeldhaushalte und Mischhaushalte mit Mietzuschuss (nur Hauptmieter) vorgenommen.

(100)

Annahmen: 40 Mio. Haushalte, 2 Personen pro Haushalt, 2,5 Prozent durchschnittlicher Anteil der Wohngeldhaushalte an allen Haushalten.

(101)

Alternativ könnte auch die Regelung getroffen werden, dass alle Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern nicht nach Kreisen, sondern nach Gemeindeverbänden zusammengefasst werden. Diese Regelung ist insofern problematisch, da Orte mit mehr als 10.000 Einwohnern bisher eine eigene Mietenstufe erhalten und dadurch in diesen Fällen ein Großteil der Bevölkerung herausfällt. Hier wäre das Beispiel Konstanz (83.600 Einwohner) zu nennen, welches zusammen mit Allensbach (7.100) und Reichenau (5.200) eine Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft bildet. Zur Lösung solcher Fälle müssten besonders kleine Gemeinden den Über-10.000-Einwohner-Städten hinzugerechnet werden.

(102)

Nur die drei Stadtstaaten, Nordrhein-Westfalen, Hessen und das Saarland kennen Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene nicht.

(103)

Nach der Amtsordnung für das Land Brandenburg gehören Gemeinden unter 5.000 Einwohner grundsätzlich einem Amt an, das die Verwaltung dieser Gemeinden wahrnimmt und teilweise auch eigene Aufgaben hat.

wohnern gesondert und mit weniger als 5.000 Einwohnern nach Kreisen zusammengefasst ermittelt. Diese Regelung würde dazu führen, dass die Anzahl der bundesweit berechneten Mietenstufen von heute 1.900 auf rund 3.200 ansteigt (vgl. Tabelle 69) und sich der Anteil der Berechnungen auf Gemeindeebene von heute 13,9 Prozent auf 25,4 Prozent vergrößert (Tabelle 69). Der Vorteil dieser Regel ist die einfache Handhabung, da nach einem Einwohnerschwellenwert Mietenniveaus entweder separat oder nach Kreisen zusammengefasst werden und mehr Gemeinden in den Genuss einer individuellen Mietenstufe kämen. Nachteil: Die Anzahl der bundesweit zu berechnenden Mietenstufen steigt an, was den Berechnungs- und Verwaltungsaufwand der Statistikämter deutlich erhöht. Außerdem werden Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern weiterhin nach Kreisen zusammengefasst, was dazu führen kann, dass räumlich weit voneinander getrennte Gemeinden mit unterschiedlichen Mietenniveaus in einer Mietenstufe zusammengefasst werden.

- 2. Gemeindeverband-Regelung:** Das Mietenniveau wird für alle Gemeinden, die nicht Teil eines Gemeindeverbandes sind, gesondert und für Gemeinden eines Gemeindeverbandes nach Gemeindeverband zusammengefasst ermittelt.¹⁰¹ Gemeindeverbände bestehen aus mehreren benachbarten Einzelgemeinden eines gemeinsamen Landkreises. In der Regel sind Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern Teil eines Gemeindeverbandes. Sie treten in 10 von 16 Bundesländern¹⁰² in unter-

schiedlicher Form und Namensgebung auf, z. B. in Bayern, Sachsen und Thüringen als Verwaltungsgemeinschaft, in Niedersachsen als Samtgemeinde, in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt als Verbandsgemeinde. Der Vorteil dieser Regel wäre, dass Mietenstufen nur für räumlich zusammenliegende und politisch eng verbundene Gemeinden gebildet werden. Nachteil: Auch Gemeindeverbände sind gelegentlich kleiner als 4.000 Einwohner, was zu kritischen Wohngeld-Fallzahlen führen kann. Für dieses Problem müssten ergänzende Zusammenfassungsregeln gefunden werden.

Die aktuelle 10.000er-Größenklassenregelung wird zusammen mit den beiden Alternativvorschlägen in drei Beispielkreisen Konstanz, Mainz-Bingen und Potsdam-Mittelmark diskutiert, indem die Spreizung der Mieten in den zusammengefassten Teilräumen miteinander verglichen wird. Die drei Beispielregionen wurden gewählt, um verschiedene Bundesländer mit unterschiedlichen Gemeindestrukturen und demographischen und ökonomischen Entwicklungspfaden diskutieren zu können.

Tabelle 70 gibt einen ersten Überblick über die wesentlichen Eigenschaften und die politische Gliederung der drei Kreise. Potsdam-Mittelmark ist ein ländlicher Kreis im Agglomerationsraum Berlin mit Bad Belzig als Mittelzentrum. Zu ihm gehören 14 amtsfreie Städte und Gemeinden sowie fünf Ämter mit 24 amtsangehörigen Gemeinden.¹⁰³ Mainz-Bingen ist ein verstädterter Kreis (ohne die Landeshauptstadt Mainz), in dem Bingen am Rhein (24.100 Einwohner), Ingelheim am Rhein (24.000) und die

Tabelle 69
Charakteristika der Gemeindegrößenklassen

		Gemeindegröße (Einwohner)			
		1 bis 5.000	5.001 bis 10.000	Größer 10.000	Summe
Gemeinden	Anzahl	8.458	1.301	1.580	11.339
	Anteil	74,6 %	11,5 %	13,9 %	100,0 %
Bevölkerung	Anzahl	12.376.465	9.220.095	60.205.697	81.802.257
	Anteil	15,1 %	11,3 %	73,6 %	100,0 %
Wohngeldempfänger	Anzahl	110.893	91.885	806.110	1.008.888
	Anteil	11,0 %	9,1 %	79,9 %	100,0 %
... davon reine Wohngeldhaushalte	Anzahl	94.147	78.691	687.143	859.981
	Anteil	10,9 %	9,2 %	79,9 %	100,0 %
... davon Mischhaushalte	Anzahl	16.703	13.194	118.967	148.864
	Anteil	11,2 %	8,9 %	79,9 %	100,0 %

Quellen: Gemeindestatistik ohne gemeindefreie Gebiete (Stand: 30.6.2011), Statistisches Bundesamt; Wohngeldstichprobe 2009

Verbandsgemeinde Rhein-Nahe (15.100) als Mittelzentren gelten. Der Kreis ist insgesamt in 66 Gemeinden gegliedert. Hiervon sind 63 verbandsangehörige Gemeinden in 8 Verbandsgemeinden zusammengefasst. Der Landkreis Konstanz ist ebenfalls ein verstädterter Kreis, in dem die Universitätsstadt Konstanz (83.600), Radolfzell am Bodensee (30.600) und die Gemeindeverwaltungsverbände Singen (64.900) und Stockach (32.100) als Ober- bzw. Mittelzentren eingestuft werden. Die politische Gliederung ist folgendermaßen: 22 der 25 Kommunen sind in insgesamt 6 so genannten vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften bzw. in einem Gemeindeverwaltungsverband organisiert.

Innerhalb der drei Landkreise bestehen teilweise erhebliche Unterschiede in den örtlichen Mieten, Wohnungsgrößen und Haushaltsgrößen. Regional konzentrierte Nachfragen nach Wohnungen in bestimmten Standorten führen zu Flächenknappheiten, die zu starken Preisunterschieden führen können. Die regionalen Preisunterschiede wirken sich im Falle ähnlicher Haushaltsgrößen negativ auf den Wohnkonsum der Haushalte aus. Dieser Zusammenhang konnte in zwei der drei Fallstudienkreise festgestellt werden. Darüber hinaus ist ebenfalls die geographische Lage der Gemeinden entscheidend. In allen drei untersuchten Kreisen sind die Mieten der Wohngeldempfänger der Gemeinden, die

näher an den Agglomerationsräumen liegen, höher.

Trotz dieser großen Unterschiede werden die betrachteten Gemeinden allein aufgrund ihrer Einwohnerzahl in einer Mietenstufe zusammengefasst. In den untersuchten Fallbeispielkreisen waren das die Mietenstufen II, III und IV. Inwieweit die großen regionalen Preisunterschiede durch die Mietenstufen adäquat abgebildet werden, kann mit der Analyse der Überschreiterquoten untersucht werden. Liegen im Durchschnitt sehr viele Haushalte über den Höchstbeträgen der jeweiligen Mietenstufe, kann der Schluss gezogen werden, dass die Mietenstufe nicht angemessen ist. Sind nun die Überschreiterquoten regional stark unterschiedlich, kann die Zusammenfassung einzelner Gemeinden allein aufgrund der Einwohnerzahl als kritisch angesehen werden. Betrachtet man die Überschreiterquoten in den drei Fallbeispielkreisen, so trifft der zuvor genannte Fall bei zwei von drei Fallbeispielkreisen zu. In einem ist das Ergebnis dagegen genau umgekehrt. Im Fallbeispielkreis Konstanz ist die Überschreiterquote, trotz der höheren Mieten in den beiden Gemeinden Allensbach und Reichenau, niedriger. Zusammengefasst deuten die Ergebnisse auf die Notwendigkeit einer alternativen Größenklassenregelung hin, können diese aber nicht vollständig bestätigen. Ein Grund hierfür können die geringen Fallzahlen innerhalb der einzel-

(104)

Die Wohnkostenbelastung für die Fallstudien-Kreise wurde auf Basis der Wohngeldstichprobe 2009 berechnet. Sie bildet das Verhältnis der tatsächlichen Miete der reinen Wohngeldhaushalte zum wohngeldrechtlichen Gesamteinkommen des reinen Wohngeldhaushalts ab.

Tabelle 70
Eigenschaften der drei Fallstudien-Kreise

Landkreis	Konstanz	Mainz-Bingen	Potsdam-Mittelmark
Bundesland	Baden-Württemberg	Rheinland-Pfalz	Brandenburg
Einwohner (31.12.2010)	277.550	201.580	204.590
Fläche	818 km ²	606 km ²	2.575 km ²
Anzahl Gemeinden / Gemeindeverbände: 1 bis 5.000 EW	15 G, 1 GV	56 G, 0 GV	26 G, 3 GV
Anzahl Gemeinden / Gemeindeverbände: 5.001 bis 10.000	3 G, 1 GV	8 G, 9 GV	3 G, 6 GV
Anzahl Gemeinden / Gemeindeverbände: Größer 10.000	7 G, 7 GV	2 G, 2 GV	9 G, 10 GV
Anzahl Gemeinden / Gemeindeverbände: Insgesamt	25 G, 9 GV	66 G, 11 GV	38 G, 19 GV
Durchschnittsmieten (2009)	7,11 Euro/m ²	6,57 Euro/m ²	6,35 Euro/m ²
Wohngeldanspruch (Durchschnitt 2009)	124,30 Euro	151,64 Euro	114,10 Euro
Wohnkostenbelastung ¹⁰⁴	52 %	60 %	54 %
Anzahl Mietenstufen	8	3	10
Aktuelle Mietenstufen	II, III (Kreis), V (Konstanz)	III, IV	II, III, IV

Quelle: Eigene Darstellung; G = Gemeinden; GV = Gemeindeverbände

nen Gemeinden sein. Trotzdem werden im Folgenden alternative Größenklassenregelungen aufgezeigt und diskutiert.

Wie die drei Beispielkreise zeigen, bestehen in Landkreisen teilweise erhebliche Mietunterschiede. Daher wird in diesem Abschnitt untersucht, ob es den beiden oben vorgestellten alternativen Größenklassenregelungen im Vergleich zur aktuellen Regel gelingt, homogenere Teilräume mit geringerer Mietenspreizung zu schaffen. Damit würde die Mietenstufenzuordnung notwendigerweise die regionalen Unterschiede in den zusammengefassten Räumen besser abbilden können. Wie Tabelle 71 zeigt, ist die Anzahl der berechneten Mietenstufen bei der 10.000er-Größenklassenregelung am geringsten und bei der Gemeindeverband-Regelung am größten. Eine größere Anzahl an Mietenstufen müsste mit einer insgesamt geringeren Mietenspreizung einhergehen, zumindest dann, wenn diese adäquat zugeschnitten sind. Bei der aktuellen Regelung liegt die durch die Variationskoeffizienten ausgedrückte Mietenspreizung in den großen Gemeinden der drei Kreise im Durchschnitt zwischen 24 und 44 Prozent und auf Landkreisebene zwischen 26 und 51 Prozent. Im Landkreis Mainz-Bingen ist die Spreizung am geringsten und im Landkreis Konstanz am größten. In allen drei Landkreisen liegt die Spreizung der Mieten erwartungsgemäß höher. Dies zeigt sich auch bei der 5.000er-Größenklassenregelung. Durch das Absenken der Einwohnerzahl von 10.000 auf 5.000 nimmt die Mietenspreizung für die Größer-5.000-Kommunen ab. Dagegen zeigt sich auf Landkreis-Ebene ein uneinheitliches Bild, da ja immer noch für alle kleinen – teilweise räumlich weit entfernte und getrennte – Gemeinden eine Mietenstufe ermittelt und festgelegt wird.

Bei der Gemeindeverband-Regelung sind dagegen die Veränderungen der Mietensprei-

zungen markanter. So gehen in den Kreisen Konstanz und Potsdam-Mittelmark die Mietunterschiede deutlich zurück. In Mainz-Bingen nimmt die Spreizung dagegen wider Erwarten zu, was jedoch im Wesentlichen auf eine Ausreißer-Gemeinde zurückzuführen ist (Bingen am Rhein), die für einen Gemeindeverband eine unverhältnismäßig hohe Mietenspreizung aufweist. Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass bei der separaten Berechnung der Mietenniveaus für alle Gemeindeverbände das Problem der Zusammenfassung unterschiedlicher Mietenniveaus in einer Mietenstufe behoben werden kann. Gegen diese Regelung sprechen neben dem höheren Verwaltungs- und Berechnungsaufwand vor allem die teilweise zu geringen Fallzahlen, die sich teilweise auch in Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern zeigen.

Die Ergebnisse zeigen, dass eine feingliedrigere Größenklassenregelung die Mietenspreizung innerhalb der Teilräume verringern kann. Das Ausmaß der Verringerung ist jedoch bei den beiden gewählten Ansätzen deutlich geringer als vermutet ausgefallen. Obwohl bei der 5.000er-Größenklassenregelung die Anzahl der einzelnen Mietenstufen in Konstanz von 8 auf 11, in Mainz-Bingen von 3 auf 11 und in Potsdam-Mittelmark von 10 auf 13 ansteigt, sinkt die Mietenspreizung auf (Rest-)Landkreisebene nur geringfügig oder steigt sogar an. Die Mietenspreizung der 5.000 bis 10.000 Einwohner großen und damit bei der Einzelberechnung neu hinzugekommenen Kommunen ist jedoch sehr gering, wie die verringerte Mietenspreizung der Kommunen über 5.000 Einwohner in Tabelle 71 anzeigt. Die Gemeindeverband-Regelung verringert die Mietenspreizung deutlicher, verlangt aber für die drei betrachteten Kreise die Anzahl von 15, 11 bzw. 19 berechneten Mietenstufen. Darüber hinaus fallen bei dieser Regelung die Fallzahlen zu häufig unter die kritische Fallzahl von

Tabelle 71
Auswirkungen der verschiedenen Größenklassenregelungen

			Konstanz	Mainz-Bingen	Potsdam-Mittelmark
10.000er-Größenklassenregelung	Anzahl Mietenstufen		8	3	10
	Mietenspreizung*	> 10.000 Einwohner Landkreis	44 %	24 %	35 %
			51 %	26 %	47 %
5.000er-Größenklassenregelung	Anzahl Mietenstufen		11	11	13
	Mietenspreizung*	> 5.000 Einwohner Landkreis	40 %	21 %	33 %
			49 %	26 %	51 %
Gemeindeverbandregelung	Anzahl Mietenstufen		15	11	19
	Mietenspreizung*		34 %	28 %	34 %

*Ausgedrückt durch den Variationskoeffizienten

Quelle: Eigene Darstellung

50. Es ist daher zu empfehlen, an der bisherigen 10.000er-Größenklassenregelung festzuhalten, zumindest solange die Datenbasis zur Berechnung der Mietenstufen allein aus Wohngeldhaushalten besteht (vgl. Abschnitt 6.3.1.).

6.4.2. Differenzierte Mietenstufen für Großstädte

Wie die Diskussion über die Angemessenheit der Mietenspreizung in einer Mietenstufe gezeigt hat, ist natürlich auch darüber nachzudenken, ob nicht auch in Großstädten mehrere Mietenstufen berechnet werden sollten, um den teilweise erheblichen Mietunterschieden innerhalb bevölkerungsreicher Städte Rechnung zu tragen. Beispielsweise könnten für die 14 Großstädte in Deutschland mit mehr als 500.000 Einwohnern verschiedene Mietenstufen für Stadtbezirke gelten. Hier wäre zu prüfen, ob die Landesämter für einzelne – dann noch festzulegende – Unterbezirke in Großstädten durchschnittliche Mietenniveaus berechnen können oder ob dies zu einem zu großen zusätzlichen Erhebungsaufwand führen würde. Die drei bevölkerungsreichsten deutschen Städte Berlin, Hamburg und München weisen eine durchschnittliche Mietenspreizung mit Variationskoeffizienten von 37 Prozent (Berlin), 22 Prozent (Hamburg) und 31 Prozent (München) auf. Vergleicht man diesen Wert mit dem Vorschlag, die Größeneinteilung auf 5.000 Einwohner zu reduzieren, so liegen die Werte bereits auf diesem Niveau. Dies deutet darauf hin, dass die Berechnung mehrerer Mietenstufen in Großstädten etwa auf Bezirksebene wahrscheinlich nur ein sehr geringes Potential hat, die Mietenspreizung zu verringern. Eine dringende Notwendigkeit für eine nähere Untersuchung dieser Fragestellung besteht daher eher nicht.

6.5. Zwischenfazit

Die Mietenstufensystematik bildet die Grundlage für die notwendige regionale Differenzierung der Wohngeldansprüche. Nur dadurch können regionale Unterschiede in den Mieten und Preisen bei der Berechnung der Wohngeldansprüche adäquat berücksichtigt werden.

Abschnitt 6.2. untersuchte die Mietenstufensystematik in ihrer zeitlichen Abfolge, ihrem räumlichen Raster sowie ihrer Datengrundlage und zeigt folgende Ergebnisse:

1. Insgesamt trägt das Wohngeldsystem in adäquater Weise den regionalen Unterschieden der Mieten und Preise Rechnung. Das Wohngeldsystem differenziert seine Leistungen räumlich über die in sechs Mietenstufen festgelegten Miethöchstbeträge. Die Unterschiede dieser Höchstbeträge liegen – über alle Haushaltsgrößen gerechnet – bei rund 40 Prozent und reichen daher beispielsweise bei Vierpersonenhaushalten von 490 Euro in Mietenstufe I bis zu 693 Euro in Mietenstufe VI. Die Spreizung von 203 Euro führt zu unterschiedlichen Wohngeldleistungen in einer Größenordnung von insgesamt 16 Euro (vgl. Abschnitt 6.4.1.).
2. Die zeitliche Abfolge einer Anpassung der Mietenstufen sollte fest im Wohngeldgesetz verankert werden. Der Zeitpunkt könnte dabei an den vierjährigen Turnus des Erscheinens des Wohngeld- und Mietenberichts gekoppelt werden. Darüber hinaus ist eine Indexierung der Höchstbeträge entsprechend der Entwicklung des Mietpreisindex des Statistischen Bundesamtes denkbar.
3. Alternative Größeneinteilungen des räumlichen Rasters erzielen mit Blick auf die regionale Mietenspreizung keine signifikanten Verbesserungen zur bestehenden Regelung. Dies betrifft sowohl eine Absenkung der Größenklasseneinteilung auf 5.000 Einwohner, die Gemeindeverband-Regelung als auch eine differenzierte Mietenstufeneinteilung für Großstädte.
4. Die bisherige Berechnung der Mietenstufen auf Basis der durchschnittlichen Abweichungen der Mieten der Wohngeldempfänger vom Bundesdurchschnitt kann dazu führen, dass die örtlichen Marktmieten in bestimmten Regionen aufgrund zu niedriger Fallzahlen nicht angemessen repräsentiert sind. Dies kann eine falsche Mietenstufeneinteilung zur Folge haben. Zur Lösung dieses Problems sollte jedoch nicht die 10.000er-Größenklassenregelung angehoben werden. Als First-Best-Lösung sollte versucht werden, die Datenbasis zu verbreitern, da diese mit rund 3 Prozent aller Mieterhaushalte schlicht zu gering ist. Als Second-Best könnte auch ein Durchschnitt der Mietenniveaus mehrerer Jahre für die Mietenstufenfestlegung

herangezogen werden. Dies könnte dann zwar womöglich zu Verzögerungseffekten und Doppelzählungs-Problemen führen. Jedoch ließen sich so auf einfache Weise die Fallzahlen vervielfachen.

- Die Einführung weiterer Mietenstufen ist durch die zunehmende räumliche Spreizung der Mieten nicht erforderlich. Hierfür spricht zumindest die Entwicklung der Mieten bis zum Jahr 2009. Denkbar ist beispielsweise eine Mietenstufe 0 für Kommunen und Kreise, deren Mietenniveau unter – 25 Prozent liegt. Ebenfalls könnten eine zusätzliche Mietenstufe VII für Kommunen und Kreise mit Mietenniveaus über 35 Prozent eingeführt werden. Gegen beide Optionen spricht aber die bisherige zu geringe Fallzahl an Kommunen und Kreisen, die diesen neuen Mietenstufen zugeordnet werden würden. Nach der letzten Mietenstufenzuordnung im Jahr 2006 hätten nur 56 der 343 Kommunen und Kreise von Mietenstufe I in die Mietenstufe 0 wechseln können. Das entspricht 3,0 Prozent der 1.854 Mietenstufen (vgl. Tabelle 6). Einer Mietenstufe VII würden nur 21 (1,1 Prozent) der 67 Kommunen und Kreise der Mietenstufe VI zugeordnet werden können. Interessanterweise liegen diese alle in Bayern. Im Jahr 2009 wären die Fallzahlen für diese Mietenstufen zwar größer (Mietenstufe 0: 64; Mietenstufe VII: 27), aber immer noch auf einem niedrigen Niveau. Diese Einschätzung gilt jedoch nur für die Situation bis zum Jahr 2009, da insbesondere seit 2010 die Mieten (und Preise) in einigen Städten rasant zugelegt haben. So gibt der Immobilienpreis-Index für Wohnen von BulwienGesa einen durchschnittlichen Anstieg von jährlich 0,7 Prozent für den Zeitraum von 2000 bis 2009 aus – für die Jahre 2010 und 2011 jedoch eine hohe Dynamik in Höhe von 4,2 bzw. 7,3 Prozent. Bei Fallzahlen über 5 Prozent wäre nach unserer Auffassung die Eröffnung weiterer Mietenstufen bedenkenswert.

6.6. Regionale Strukturen des Wohngeldes

Während das vorangegangene Kapitel die Mietenstufensystematik beschrieben und bewertet hat, legt dieser Abschnitt den Fokus mehr auf die generellen regionalen Strukturen des Wohngeldes. Welche Bedeu-

tung haben die Mietenstufen für die Höhe des Wohngeldes? Welchen Einfluss hatte die Wohngeldreform mit der Mietenstufenanpassung 2009? Diese Fragestellungen sollen anhand der folgenden auf regionaler Ebene betrachteten Kriterien beantwortet und beurteilt werden. Hierbei beziehen sich die ersten beiden Kriterien vorrangig auf die Reichweite und regionale Wirkungsweise des Wohngeldsystems, während die weiteren Kriterien die Haushaltsebene betrachten, anhand derer sich die Mietenstufeneinteilung im Vergleich zu den anderen den Wohngeldanspruch bestimmenden Faktoren (Einkommen, Haushaltstyp, Miete) beurteilen lässt.

6.6.1. Empfängerquote

Der durchschnittliche Anteil der Wohngeldhaushalte (reine und Mischhaushalte zusammen) an allen Privathaushalten lag im Jahr 2011 bundesweit bei 2,2 Prozent. Damit ist der durchschnittliche Anteil der Wohngeldhaushalte an allen Privathaushalten seit dem Jahr 2008 von 1,6 um 0,6 Prozentpunkte gestiegen. Ursache für diesen Anstieg waren die Leistungsverbesserungen im Zuge der Wohngeldreform 2009. Abbildung 29 zeigt die bundesweite Veränderung der Anzahl der Wohngeldempfänger in Prozent nach Landkreisen zwischen 2008 und 2009.

Abbildung 30 zeigt die regionale Verteilung des Anteils der reinen Wohngeldhaushalte an allen Privathaushalten im Jahr 2011. Zu sehen ist, dass zwischen den Regionen erhebliche Unterschiede bestehen, mit einem deutlichen Gefälle von Ost nach West und von Nord nach Süd. Der Anteil der reinen Wohngeldhaushalte an allen Privathaushalten liegt in weiten Teilen Ostdeutschlands bei 3 Prozent oder mehr. Dies deutet auf eine stärkere Wohnkostenbelastung gemessen am verfügbaren Einkommen hin. Die Mieten sind in diesen Regionen zwar ebenfalls niedriger, scheinen aber auf einen ersten Blick die Einkommensunterschiede nicht ausgleichen zu können, so dass die Haushalte ihre höhere Wohnkostenbelastung mit Hilfe des Wohngeldes abfedern.

Tabelle 72 zeigt die Empfängerquote der reinen Wohngeldhaushalte auf Personenebene für die Jahre 2008 und 2009, differenziert nach den sechs Mietenstufen. Man erkennt zwar deutlich die Auswirkungen der Wohngeldreform auf die Empfängerquoten im Zuge des Anstiegs der Empfängerzahlen. Die Quoten liegen für Gesamtdeutschland

im Jahr 2008 bei 1,6 Prozent und im Jahr 2009 bei 2,3 Prozent, also entsprechend einem Plus von 0,7 Prozentpunkten. Bezogen auf die Mietenstufen blieb die Struktur der Empfängerquoten aber nahezu erhalten. In den Mietenstufen I-V stiegen die Quoten zwischen 0,5 und 0,8 Prozentpunkten. Diese Ergebnisse gelten gleichfalls für die Mischhaushalte. Der Durchschnitt steigt hier um 0,2 Prozentpunkte. Allenfalls die sehr geringen Empfängerquoten in der Mietenstufe VI für das Jahr 2009 sind auffällig.

6.6.2. Überschreiterquote

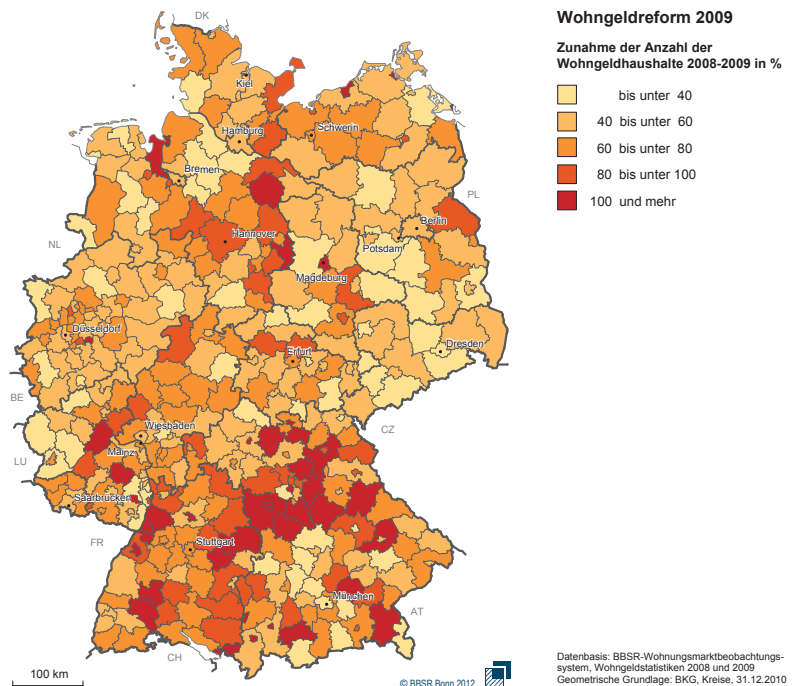
Die Wohnkosten sind nur bis zu den Miethöchstbeträgen zuschussfähig, d.h. die Belastung, die über den Höchstbeträgen liegt, muss von den Wohngeldempfängern vollständig selber getragen werden. Eine Überschreitung der politisch festgelegten und regional differenzierten Höchstbeträge ist in gewissem Umfang unvermeidbar und wohnungspolitisch intendiert, schließlich sollen nicht Wohnungen jeder Preislage in vollem Umfang bezuschusst werden.

Abbildung 31 und Abbildung 32 zeigen die Verteilung der Überschreiterhaushalte in Deutschland nach Landkreisen für die Jahre 2008 und 2009. Durch die Reform 2009 sind die Überschreiterquoten deutlich zurückgegangen. Ende des Jahres 2008 hatten bundesweit 56 Prozent der Wohngeldempfänger eine Miete bzw. eine Belastung über den individuell zulässigen Höchstbeträgen. Durch die Leistungsverbesserungen im Rahmen der Wohngeldnovelle ging die Überschreiterquote im Jahr 2009 um fast die Hälfte auf insgesamt 29 Prozent zurück (vgl. Tabelle 73).

Darüber hinaus zeigt Tabelle 73, dass die Überschreiterquoten über die sechs Mietenstufen hinweg relativ konstant sind. Sie liegen im Jahr 2008 zwischen 53 und 60 Prozent und im Jahr 2009 zwischen 25 und 33 Prozent. Dies spricht dafür, dass die Spreizung der Höchstbeträge angemessen ist und in etwa die Spreizung der Mieten abbildet. So liegen die Unterschiede der Höchstbeträge – über alle Haushaltsgrößen gerechnet – bei rund 30 Prozent (genauer: die Höchstbeträge sind in Mietenstufe VI 30 Prozent höher als in Mietenstufe I) und reichen beispielsweise bei Vierpersonenhaushalten von 490 Euro in Mietenstufe I bis zu 693 Euro in Mietenstufe VI (vgl. Tabelle 1, S. 17). Die Spreizung der Mieten in Deutschland liegt ebenfalls in dieser Größenordnung. Vergleicht man in der

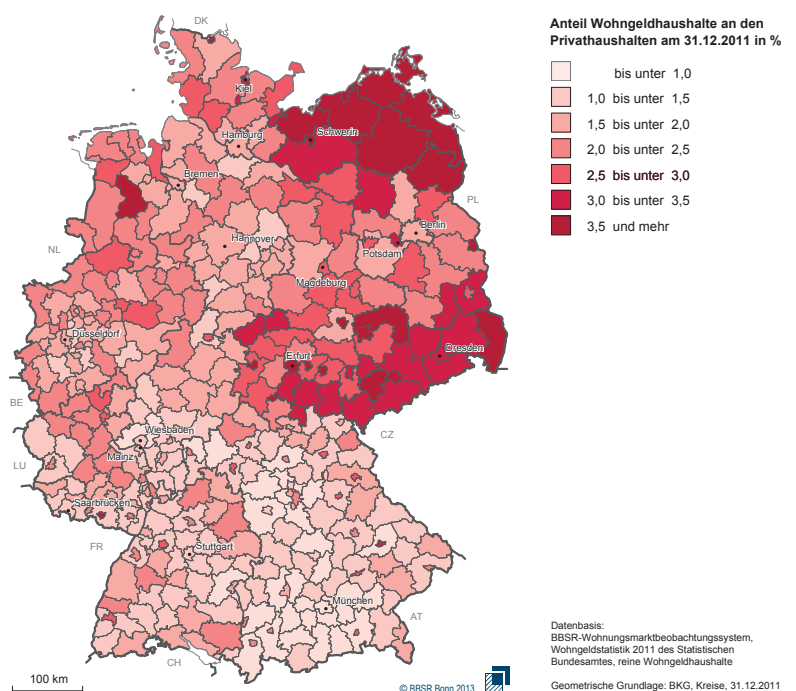
Wohngeldstichprobe 2009 die Höchstmieten des untersten Quartils (5,29 Euro/m²) mit den Niedrigstmieten des obersten Quartils (6,94 Euro/m²), dann erhält man eine Spreizung von 23 Prozent. Das Wohngeldsystem trägt diesen regionalen Mietunterschieden

Abbildung 29
Veränderung der Anzahl Wohngeldempfänger 2008/2009



Quelle: BBSR

Abbildung 30
Anteil der reinen Wohngeldhaushalte an allen Privathaushalten 2011



Quellen: Statistisches Bundesamt; BBSR

(105)

Die Bevölkerungszahlen sind hier auf Basis der den Wohngeldstichproben zugespielten Bevölkerungsdaten ausgewiesen.

durch die sechs Mietenstufen und die dort festgesetzten Höchstbeträge angemessen Rechnung.

Wie in Abschnitt 6.2.2. diskutiert, sollte jedoch auch der Anteil der Überschreiterhaushalte immer nur eine Minderheit der Wohngeldempfänger repräsentieren. Durch die Wohngeldnovelle 2009 sank die Überschreiterquote zwar im Bundesdurchschnitt sehr deutlich von 56 auf 29 Prozent. Es ist aber zu überprüfen, wie sich diese Quoten regional darstellen. Sind die Quoten in einer Gemeinde zu hoch, dann befindet sich diese entweder in einer für sie unverhältnismäßig niedrigen Mietenstufe oder die Gemeinde hat eine untypische Mieten- und Einkommensverteilung, mit unverhältnismäßig vielen Wohngeldhaus-

halten über den Höchstbeträgen. Dem Fall der untypischen Einkommensverteilung wird durch die alleinige Berücksichtigung der Wohngeldhaushalte bei der Berechnung der Mietenniveaus vollständig Rechnung getragen (vgl. Abschnitt 6.3.1.). Befinden sich in einer Kommune viele Überschreiterhaushalte, dann geht dies auch mit höheren (Wohngeld-) Mieten einher, was dazu führt, dass die Kommune bei der Neufestlegung der Mietenstufen heraufgestuft wird. Die Frage ist daher, wieso trotz Mietenstufen-Neufestlegung einige Kommunen Überschreiterquoten von über 50 Prozent aufweisen. Neben dem unwahrscheinlichen Fall, dass Mieten innerhalb eines Jahres stark gestiegen sind, liefert eine mögliche Erklärung die große Anzahl an Hereinwachserhaushalten, die durch die Wohngeldnovelle

Tabelle 72

Empfängerquoten auf Personenebene für 2008 und 2009

2008	Personen in reinen Wohngeldhaushalten	Anteil	Personen in Mischhaushalten*	Anteil	Bevölkerung nach Mietenstufe (31.12.2008)	Empfängerquote reine Wohngeldhaushalte	Empfängerquote Mischhaushalte
Mietenstufe							
I	124.693	10 %	7.376	9 %	8.851.000	1,4 %	0,08 %
II	318.567	25 %	23.901	30 %	18.400.000	1,7 %	0,13 %
III	422.168	33 %	26.112	33 %	23.500.000	1,8 %	0,11 %
IV	233.132	18 %	14.103	18 %	15.500.000	1,5 %	0,09 %
V	142.875	11 %	5.466	7 %	9.642.000	1,5 %	0,06 %
VI	45.336	4 %	1.542	2 %	4.098.000	1,1 %	0,04 %
insgesamt	1.286.771	100 %	78.500	100 %	79.991.400	1,6 %	0,10 %
2009							
Mietenstufe							
I	231.194	13 %	28.550	14 %	11.000.000	2,1 %	0,3 %
II	496.771	27 %	69.336	33 %	19.500.000	2,5 %	0,4 %
III	553.141	30 %	70.245	34 %	22.100.000	2,5 %	0,3 %
IV	300.043	16 %	26.138	13 %	14.800.000	2,0 %	0,2 %
V	187.560	10 %	13.317	6 %	8.600.000	2,2 %	0,2 %
VI	58.131	3 %	1.460	1 %	4.462.000	1,3 %	0,0 %
insgesamt	1.826.840	100 %	209.046	100 %	80.461.000¹⁰⁵	2,3 %	0,3 %

*Personen im wohngeldberechtigten Teilhaushalt

Quellen: Wohngeldstichprobe 2008 und 2009

Tabelle 73

Entwicklung der Überschreiterquoten* von 2005 bis 2011

Mietenstufe	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I	58,2 %	56,6 %	54,9 %	55,0 %	32,8 %	33,5 %	33,3 %
II	55,3 %	54,4 %	53,4 %	53,5 %	30,5 %	30,1 %	30,3 %
III	56,6 %	55,9 %	55,4 %	56,1 %	27,3 %	27,1 %	28,0 %
IV	59,0 %	58,9 %	59,0 %	60,3 %	27,9 %	27,8 %	28,6 %
V	57,3 %	57,7 %	57,2 %	58,1 %	25,0 %	25,8 %	26,7 %
VI	54,5 %	53,4 %	54,9 %	55,6 %	24,7 %	26,7 %	26,0 %
insgesamt	56,9 %	56,2 %	55,7 %	56,3 %	28,6 %	28,6 %	29,1 %

*nur reine Wohngeldhaushalte, Wohngeld insgesamt;

Quellen: Wohngeldstatistiken 2005 bis 2011

2009 in das Wohngeld „hineingewachsen“ sind und typischerweise zu den eher einkommensstarken Haushalten mit hohen Mieten im Wohngeldsystem gehören.¹⁰⁶ Hierfür spricht, dass im Bundesdurchschnitt ein Drittel des Anstiegs der Wohngeldempfängerhaushalte auf Hereinwacher zurückzuführen ist (122.000 von 361.000; vgl. Abschnitt 3.2.2.). Der Empfängerkreis vergrößerte sich insgesamt rasant um rund 61 Prozent. Es ist demnach wahrscheinlich, dass sich die Zusammensetzung des Empfängerkreises innerhalb eines Jahres in einigen Gemeinden und Landkreisen so stark verändert hat, dass sich dort die Überschreiterquoten nicht wie im Bundesdurchschnitt verringerten.

Hierzu die folgenden beispielhaften Extremfälle (berechnet auf Basis der 25 Prozent-Wohngeldstichprobe):

- In Bassum (südlich von Bremen) in Niedersachsen (vor und nach der Mietenstufenanpassung Mietenstufe II) mit 15.870 Einwohnern (Stand: 31.12.2010) ging die Überschreiterquote von 87 Prozent (2008) auf 61 Prozent (2009) zurück (im Vergleich: Bundesdurchschnitt: -27 Prozent). Gleichzeitig stieg die Zahl der reinen Wohngeldempfängerhaushalte von 110 auf 149 um 35 Prozent und damit nur unterdurchschnittlich stark, da bundesweit die Gesamtzahl der reinen Wohngeldempfängerhaushalte nach der Wohngeldreform um 47 Prozent anstieg.
- In Winsen an der Aller (nahe Celle) in Niedersachsen (vor und nach der Mietenstufenanpassung Mietenstufe II) mit 12.895 Einwohnern blieb die Überschreiterquote mit 81 Prozent (2008) und 80 Prozent (2009) nahezu konstant. Gleichzeitig stieg die Zahl der reinen Wohngeldempfängerhaushalte von 42 auf 75 um 79 Prozent und damit überdurchschnittlich stark.
- Saarwellingen im Saarland (13.444 Einwohner) wurde von Mietenstufe II auf Mietenstufe I herabgestuft. Die Überschreiterquote stieg daher sogar von 55 auf 63 Prozent, während die Anzahl der reinen Wohngeldhaushalte von 53 auf 79 um 49 Prozent und damit annähernd durchschnittlich anstieg.
- Lorch in Baden-Württemberg (östlich von Stuttgart) mit 11.074 Einwohnern

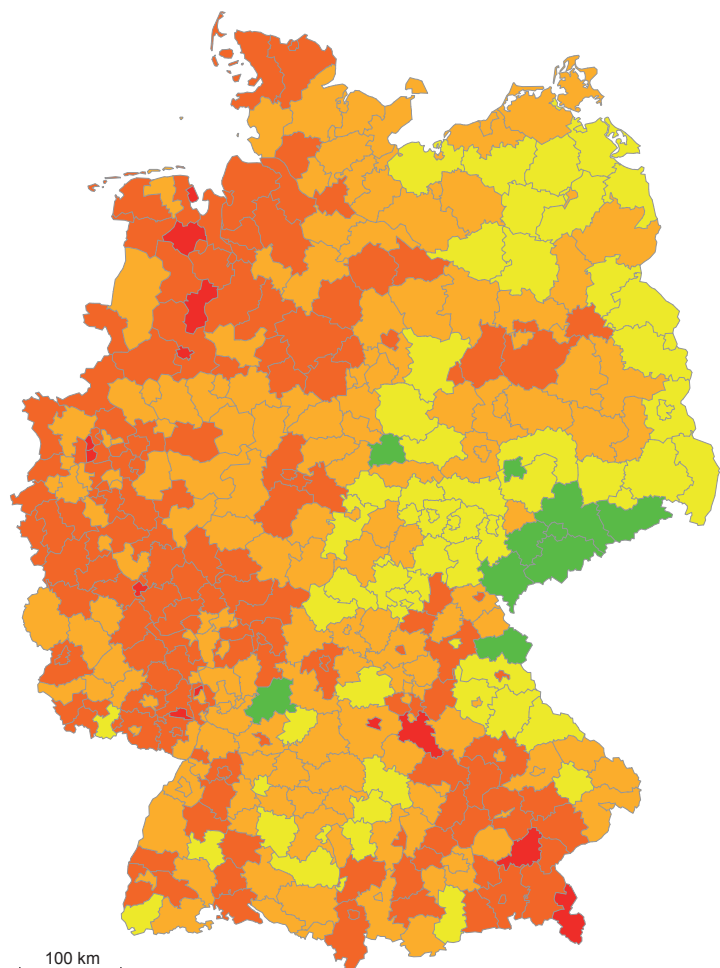
wurde von Mietenstufe I auf Mietenstufe II heraufgestuft. Die Überschreiterquote stieg jedoch auch hier von 57 auf 67 Prozent, während sich die Anzahl der reinen Wohngeldhaushalte von 55 auf 108 mit 96 Prozent fast verdoppelte.

Zusammenfassend zeigen die vier Beispiele, dass sich bei den drei Kommunen mit einer Ausweitung des Empfängerkreises (Winsen an der Aller, Saarwellingen und Lorch) auch die Überschreiterquoten erhöhten, unabhängig von einer Veränderung der Mietenstufe. Damit kann vermutet werden, dass es sich bei einem Großteil der neu hinzugekommenen Wohngeldhaushalte um Überschreiter handelt. Dabei ist auffällig, dass

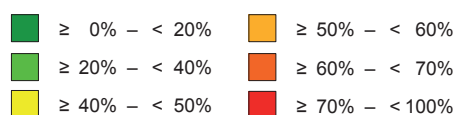
(106)

Der breitere Empfängerkreis und das Hereinwachsen von Haushalten in das Wohngeldsystem resultieren aus dem Anheben der Einkommensberechtigungsgrenzen, wie folgende Beispielrechnung zeigt: Im Jahr 2008 durfte ein Dreipersonenhaushalt in Mietenstufe III maximal 1.962 Euro an monatlichen Einkommen aufweisen, um 10 Euro Wohngeld (= Minimum) zu erhalten. Nach der Reform erhöhte sich dieser Betrag auf 2.019 Euro, da die Höchstsätze um 10 Prozent angehoben wurden, die über die anrechenbare Miete in die Berechnung des Wohngeldes einfließen.

Abbildung 31
Überschreiterquoten in Deutschland nach Landkreisen 2008



Überschreiterquoten 2008 (reine Wohngeldhaushalte; in Prozent)



Quellen: IW Köln; BBSR

es sich bei allen genannten Beispielen um Gemeinden mit nur wenigen Wohngeldhaushalten handelt und daher die Bemessungsgrundlage zur validen Berechnung der Mietenstufen als zu gering einzustufen ist. Dies bestätigt auch ein Blick auf die Überschreiterquoten für Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern insgesamt. 165 dieser 1.558 Städte und Gemeinden (entspricht 10,6 Prozent) hatten auch nach der Mietenstufen-Neufestlegung eine Überschreiterquote von über 50 Prozent. Von diesen Kommunen hatte wiederum keine mehr als 500 Wohngeldhaushalte, aber vor allem

waren 93 Prozent der Fallzahlen kleiner als 250 und 56 Prozent der Fallzahlen kleiner als 100. Diese geringen Fallzahlen könnten ein Beleg dafür sein, dass Fallzahlen in einer Größenordnung von 200 bis 300 erforderlich sind, um die tatsächliche Marktlage richtig abbilden zu können. Als mögliche Alternative könnten die Größenklassen angehoben werden. Wie in Abschnitt 6.4. diskutiert, sollte jedoch eher ein feineres und nicht ein gröberes Raster bei der Berechnung und Festlegung der Mietenstufen herangezogen werden. Außerdem dürfte der Hauptgrund für die hohen Überschreiterquoten auch darin liegen, dass die Hereinwachserhaushalte meist Überschreiterhaushalte darstellen, die bei der Berechnung und Festlegung der Mietenstufen noch nicht berücksichtigt wurden.

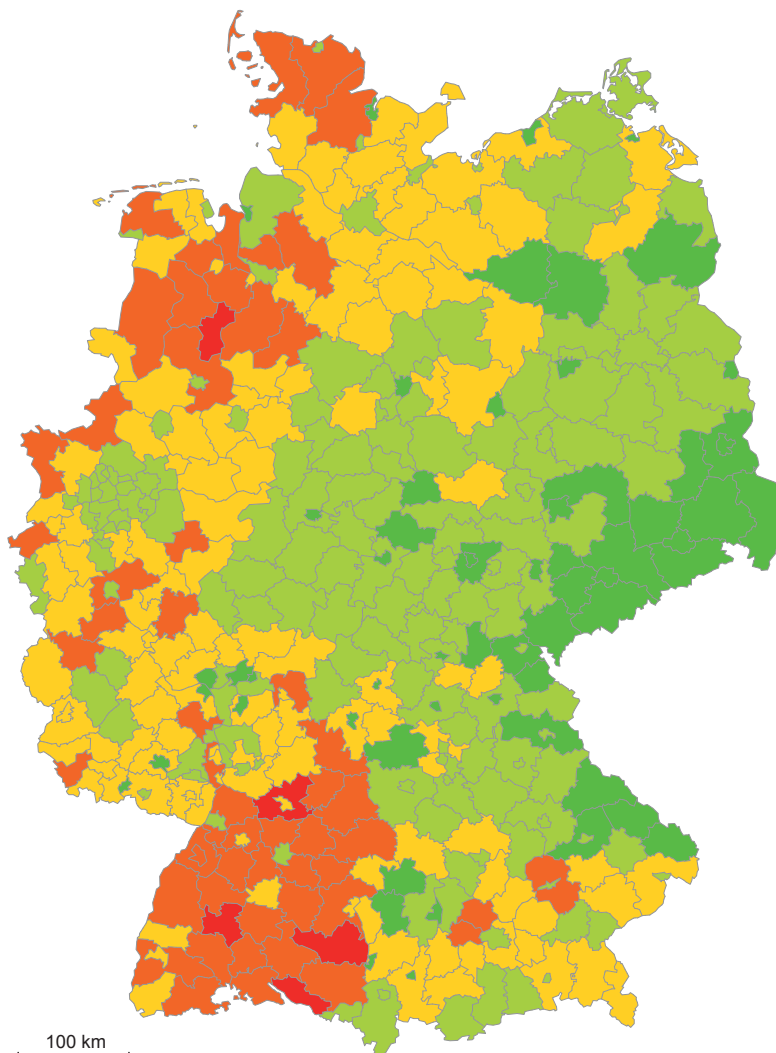
Die mit 165 doch beachtlich hohe Zahl an Städten und Gemeinden über 10.000 Einwohner, die sich offensichtlich in einer zu niedrigen Mietenstufe befinden, legt jedoch eine rasche Mietenstufen-Neufestlegung nahe.

6.6.3. Wohngeldansprüche

Die durchschnittliche Leistungshöhe lag im Jahr 2008 bundesweit bei 88 Euro und erhöhte sich reformbedingt um 42 Prozent auf 125 Euro im Jahr 2009. Für die Kommunen und die dort ansässigen Wohngeldhaushalte fiel die Anhebung der Leistungen jedoch sehr unterschiedlich aus. Welche Auswirkungen hatten also die Wohngeldnovelle 2009 und die Mietenstufenanpassung auf die Leistungshöhen?

Vorab ist hier zu konstatieren, dass es trotz der großen Anzahl an Herabstufungen (vgl. Abschnitt 6.2.2.) durch die Reform prinzipiell keine Haushalte gab, die nach der Reform weniger Wohngeld erhalten als vorher. Dies hat mehrere Ursachen: Erstens die Anhebung der Höchstbeträge um 10 Prozent; zweitens die Anhebung der Wohngeldleistungen um 8 Prozent; und drittens die Zusammenfassung der Baualtersklassen. Da im Rahmen der Wohngeldnovelle 2009 die Höchstbeträge in jeder Mietenstufe um 10 Prozent angehoben wurden, führte eine Herabstufung um eine Mietenstufe nicht zu einem niedrigeren Höchstbetrag (z. B. Zweipersonenhaushalt 2008: Mietenstufe IV: 365 Euro; 2009: Mietenstufe III: 402 Euro). Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass selbst eine Herabsetzung von 2 Stufen in der Regel nicht zu einer nomi-

Abbildung 32
Überschreiterquoten in Deutschland nach Landkreisen 2009



Überschreiterquoten 2009 (reine Wohngeldhaushalte; in Prozent)

■ $\geq 0\% - < 10\%$	■ $\geq 30\% - < 40\%$
■ $\geq 10\% - < 20\%$	■ $\geq 40\% - < 50\%$
■ $\geq 20\% - < 30\%$	■ $\geq 50\% - < 100\%$

Quellen: IW Köln; BBSR

nenalen Verschlechterung führt.¹⁰⁷ Selbst bei einer niedrigen Zuschussquote von 10 Prozent (Durchschnitt 2009: 33 Prozent), erhält ein Zweipersonenhaushalt mit einem Höchstbetrag von 395 Euro in Stufe IV im Jahr 2008 nach der Reform im Jahr 2009 in Stufe II mit einem Höchstbetrag von 380 Euro mehr Wohngeld. Im Jahr 2008 beträgt sein Wohngeldanspruch 40 Euro. Im Jahr 2009 ist der Höchstbetrag zwar durch die Herabstufung von Stufe IV auf II auf 380 Euro gesunken. Er erhält dann aber durch die 8prozentige Erhöhung der Leistungen in der Wohngeldformel 41 Euro Wohngeld. Darüber hinaus führten auch die Zusammenfassung der Baualtersklassen und das einhergehende Anheben der Höchstbeträge auf die jüngste Baualtersklasse für die meisten Haushalte zu einem weiteren Anstieg des Wohngeldanspruchs. Beispielsweise lagen die Höchstbeträge für Wohnungen, die vor 1965 bezugsfertig waren, um 20 bis 40 Prozent niedriger als für Wohnungen ab 1992. Da rund die Hälfte aller Wohnungen in Deutschland vor 1965 errichtet wurde, haben auch sehr viele Wohngeldhaushalte von der Anhebung deutlich profitiert.

Um die Bedeutung der Mietenstufen auf die Ausgaben für das Wohngeld abzuschätzen, ist zunächst der Einfluss der Mietenstufen auf die Höhe der Wohngeldansprüche zu betrachten. Ausgangspunkt ist eine Regression der Wohngeldansprüche aller reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss auf die Parameter der Wohngeldformel und die Mietenstufen. Betrachtet werden dabei nur die Hauptmieter, um die Belastung der Daten zu erhöhen und an die Grundlagenberechnungen des Statistischen Bundesamts anzupassen. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in Tabelle 74 dargestellt.

Mit 91 Prozent ist die Erklärungskraft des Modells sehr hoch. Dies liegt insbesondere daran, dass alle wesentlichen Bestimmungsgrößen des Wohngeldes berücksichtigt sind. Alle Komponenten zeigen darüber hinaus das zu erwartende Vorzeichen und sind hochsignifikant. Mit jedem Euro zusätzlichem Einkommen sinkt der Wohngeldanspruch um 0,34 Euro. Mit jedem weiteren Haushaltsmitglied steigt der Wohngeldanspruch um 77,27 Euro und mit jedem Euro mehr an anrechenbarer Miete steigt der Wohngeldanspruch um 0,34 Euro. Die Zuschussquote entspricht demnach 34 Prozent. Um den Einfluss der Mietenstufen herauszufiltern, wurden fünf Dummies gebildet (Mietenstufe I, II, IV, V und VI), um die unterschiedlichen Leistungsansprüche in den Mietenstufen im Vergleich zur Mietenstufe III abbilden zu können. Die Ergebnisse zeigen, dass im Vergleich zur Mietenstufe III der Wohngeldanspruch bei einer Herabstufung (Heraufstufung) um eine Mietenstufe um 3,19 Euro (3,49 Euro) sinkt (steigt). Bei einer Änderung um zwei Mietenstufen sind es bei einer Herabstufung 6,90 Euro, bei einer Heraufstufung 7,02 Euro. Insgesamt führt eine Herab- oder Heraufstufung um eine Stufe zu einem durchschnittlich veränderten Wohngeldanspruch von 3 bis 3,50 Euro. Setzt man diese Werte in Verhältnis zum reformbedingten Anstieg der durchschnittlichen Leistungshöhe von 88 Euro im Jahr 2008 auf 125 Euro im Jahr 2009, dann spielt die Einordnung in eine Mietenstufe nur eine untergeordnete Rolle.

6.6.4. Zuschussquote

Das Wohngeld ist per Gesetz als Zuschuss zu den Unterkunftskosten definiert. Die Zuschussquote beschreibt hierzu den Anteil

(107) Herabstufungen um zwei Stufen gab es nur in insgesamt 11 Gemeinden (vgl. Tabelle 64). Darüber hinaus sind Herabstufungen möglich, wenn sie zwischen 1999 und 2006 die 10.000-Ew.-Grenze über- bzw. unterschritten und deswegen die Kommunen neue Mietenstufen erhielten. Gab es hierdurch eine Herabstufung eventuell um drei Mietenstufen, kann der ungünstige Fall eintreten, dass sich in einer Kommune ein Haushalt durch die Reform schlechtergestellt hat, wenn er Übersreiter war und in einem Gebäude der jüngsten Baualtersklasse wohnte.

Tabelle 74
Einflüsse des Wohngeldanspruchs

	Koeffizient	Standardabweichung	t-Wert	P-Wert
Einkommen	-0,34	0,00	-2123,50	0,00
Haushaltsgröße	77,27	0,04	1837,09	0,00
anrechenbare Miete	0,34	0,00	920,07	0,00
Mietenstufe I	-6,90	0,12	-56,12	0,00
Mietenstufe II	-3,19	0,09	-37,03	0,00
Mietenstufe IV	3,49	0,09	36,85	0,00
Mietenstufe V	7,02	0,11	61,59	0,00
Mietenstufe VI	8,90	0,19	46,90	0,00
R ² =0,91; Adj. R ² =0,91				

Quelle: Wohngeldstichprobe 2009

(108)

Das monatliche Gesamteinkommen bestimmt sich hier nach der Wohngeldstichprobe und bildet den zwölften Teil der Summe der Jahreseinkommen nach § 14 WoGG der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder. Abgezogen werden weiterhin die Freibeträge nach § 17 und § 18 WoGG.

der Miete, der durch Wohngeldleistungen gedeckt ist. Bei der regionale Betrachtung der bundesweiten Zuschussquoten der reinen Wohngeldempfänger nach Landkreisen für das Jahr 2010 (Abbildung 33) zeigt sich, dass bundesweit die Zuschussquoten zwischen den einzelnen Landkreisen zwischen 30 und 36 Prozent liegen. Der Durchschnitt beträgt 32 Prozent. Durch die Reform 2009 sind die Zuschussquoten, bedingt durch die Mehrleistungen nach der Reform, gestiegen. Zwischen den Mietenstufen und in der regionalen Betrachtung bestehen in den Zuschussquoten aber nur sehr geringe Unterschiede, womit sich zeigt, dass die re-

gionale Differenzierung im Blick auf dieses Leistungskriterium sehr gut funktioniert und die regionalen Unterschiede in den Mieten im Wohngeldsystem sehr gut abgebildet und berücksichtigt werden.

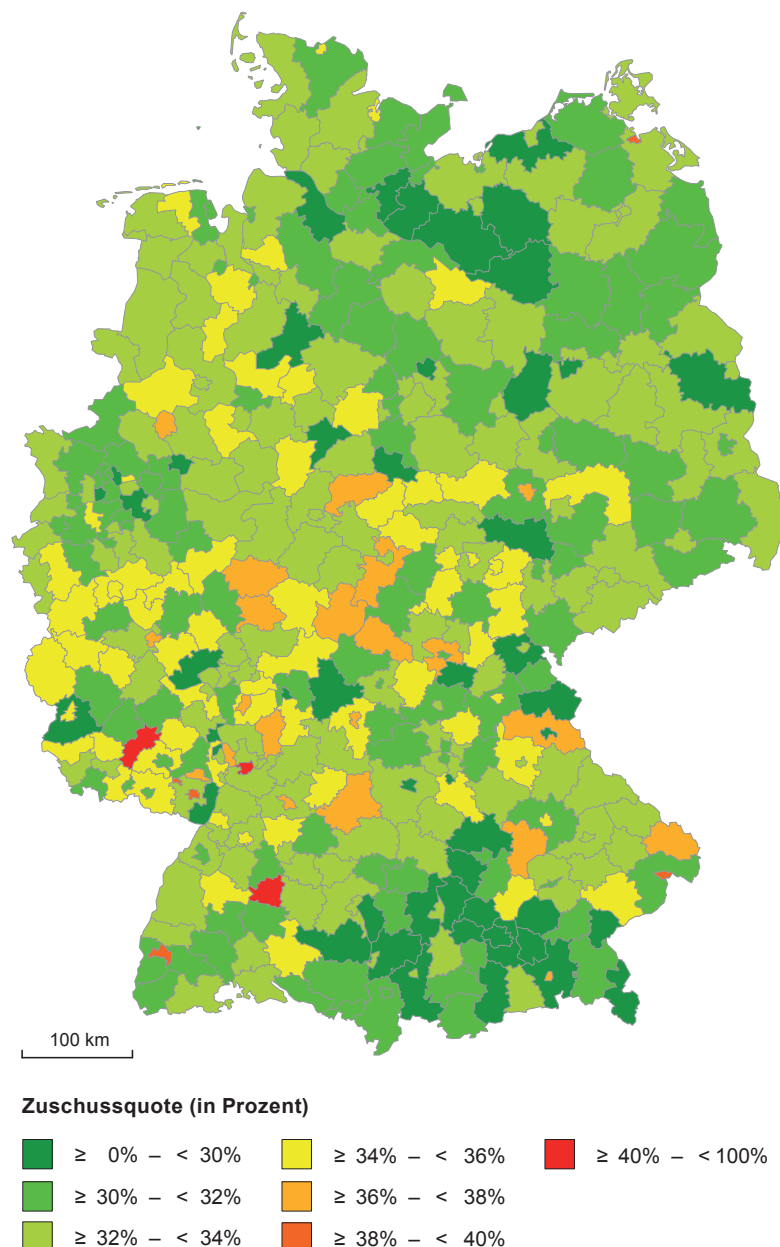
6.6.5. Mietbelastung

Einen wichtigen Indikator zur Analyse der Effektivität des Wohngeldsystems stellt die Wohnkostenbelastung dar, die die Relation der (Bruttokalt-) Miete zum verfügbaren Haushaltseinkommen beschreibt. Sowohl die Mieten als auch die Einkommen in Deutschland sind regional stark differenziert. Es besteht ein ausgeprägtes Ost-West-Gefälle, dahingehend, dass sich in den neuen Bundesländern die durchschnittlich kleineren und günstigeren Wohnungen finden. Darüber hinaus werden insbesondere die höheren Mieten und Belastungen in den Einzugsgebieten der Städte München, Hamburg, Köln, Stuttgart und Frankfurt am Main sichtbar. Ein Hauptgrund hierfür ist, dass gerade in diesen Einzugsgebieten der Städte viele Eigenheime und damit Lastenzuschussempfänger zu finden sind, deren Belastungen höher sind als die der Mieter in den Städten, wo sich die Mietzuschussempfänger mit günstigeren Mietwohnungen versorgen können. Gleichzeitig zeigen sich in den ländlicheren Regionen die größeren Wohnflächen der Eigenheimbesitzer, während in den stark besiedelten Räumen der Wohnraum knapper ist und die Wohngeldempfänger kleinere Wohnungen aufweisen.

Auch bei den monatlichen Gesamteinkommen¹⁰⁸ der reinen Wohngeldhaushalte zeigen sich sehr deutliche regionale Unterschiede. Wie auch bei den Mieten und Belastungen besteht ein starkes Ost-West-Gefälle und höheren Gesamteinkommen konzentrieren sich auf die Großstädte.

Um die Entlastungswirkungen des Wohngeldes regional zu differenzieren, wurden die Entlastungswirkungen nach den Mietenstufen differenziert kalkuliert. Tabelle 75 stellt die Entlastungswirkungen für die Jahre 2008, 2009 und 2010 dar. Insgesamt lag die Wohnkostenbelastung der Wohngeldhaushalte im Jahre 2008 vor der Gewährung von Wohngeld bei 39,1 Prozent und nach der Gewährung bei 29,9 Prozent. Dies entspricht einer Entlastung in Höhe von 9,2 Prozentpunkten. Nach den Leistungsverbesserungen durch die Wohngeldnovelle

Abbildung 33
Zuschussquote der reinen Wohngeldhaushalte nach Landkreisen 2010



Quelle: Eigene Darstellung nach der Wohngeldstichprobe 2010

2009 lag die Wohnkostenbelastung vor dem Erhalt von Wohngeld ebenfalls bei rund 39 Prozent, ging aber nach der Gewährung von Wohngeld auf 26,7 Prozent zurück, was einer Entlastung von 12,6 Prozentpunkten entspricht. Diese Werte veränderten sich im Jahr 2010 nur geringfügig. Die Haushalte in den Mietstufen IV bis VI profitierten dabei absolut gesehen durch die Reform am meisten. Dies dürfte vor allem auf die Zusammenführung der Baualtersklassen zurückzuführen sein, da gerade in urbanen Regionen im Vergleich zu ländlichen Räumen die Mieten von Altbauten besonders hoch sind.

6.6.6. Zwischenfazit

Der vorangegangene Abschnitt untersuchte die regional differenzierte Leistungsfähigkeit, anhand von fünf unterschiedlichen Kriterien. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- I. Empfängerquote:** Der Anteil der reinen Wohngeldhaushalte an allen Privathaushalten in Deutschland hat sich durch die Wohngeldreform von 1,5 auf 2,1 Prozent erhöht. Die Quotenunterschiede sind zwischen den einzelnen Mietstufen insgesamt als gering einzustufen.
- II. Überschreiterquote:** Die Überschreiterquoten sind über die sechs Mietstufen hinweg relativ konstant. Sie liegen im Jahr 2008 zwischen 53 und 60 Prozent und im Jahr 2009 zwischen 25 und 33 Prozent.

III. Wohngeldanspruch: Die durchschnittlichen Leistungen sind zwischen 2008 und 2009 von 88 auf 125 Euro gestiegen. Die regionalen Untersuchungen zum Wohngeldanspruch haben gezeigt, dass sich die durchschnittlichen Wohngeldansprüche in einer Größenordnung von insgesamt 16 Euro zwischen den Mietstufen unterscheiden. So sind die durchschnittlichen Leistungen in Mietstufe I (II) um 7 (3) Euro niedriger und in den Mietstufen IV, V und VI um 3, 7 bzw. 9 Euro höher als in der mittleren Mietstufe III. Insgesamt führte eine reformbedingte Herab- oder Heraufstufung um eine Stufe zu einem durchschnittlich veränderten Wohngeldanspruch von 3 bis 3,50 Euro. Im Vergleich zum genannten reformbedingten Anstieg der durchschnittlichen Leistungshöhe um 37 Euro hatte somit eine Neuordnung der Mietstufe nur einen sehr geringen Einfluss auf den Wohngeldanspruch.

- IV. Zuschussquote:** Die Quote ist insgesamt durch die Reform 2009 um 8 Prozentpunkte auf 32 Prozent gestiegen. Der Vergleich der sechs Mietstufen zeigt, dass fast keine erkennbaren Unterschiede in den Zuschussquoten bestehen.
- V. Mietbelastung:** Durch die Reform ist die Wohnkostenbelastung der Wohngeldhaushalte nach der Gewährung von Wohngeld von 29,9 auf 26,7 gesunken. Die Mietbelastungen (sowohl vor als auch nach der Gewährung von Wohngeld) steigen mit der Höhe der Mieten-

Tabelle 75
Entlastungswirkungen des Wohngeldes nach Mietstufen 2008 bis 2010*

Mietstufe	Entlastungswirkungen 2008			Entlastungswirkungen 2009			Entlastungswirkungen 2010		
	Mietbelastung vor Wohngeld (in Prozent)	Mietbelastung nach Wohngeld (in Prozent)	Entlastung (in Prozentpunkten)	Mietbelastung vor Wohngeld (in Prozent)	Mietbelastung nach Wohngeld (in Prozent)	Entlastung (in Prozentpunkten)	Mietbelastung vor Wohngeld (in Prozent)	Mietbelastung nach Wohngeld (in Prozent)	Entlastung (in Prozentpunkten)
I	35,8	27,5	8,3	35,7	24,4	11,3	35,0	23,8	11,2
II	37,7	28,8	8,9	37,7	25,7	12,0	37,2	25,3	11,9
III	38,8	29,7	9,1	39,3	26,8	12,5	39,1	26,5	12,5
IV	40,4	31,0	9,5	41,4	28,2	13,2	41,4	28,0	13,4
V	42,4	32,2	10,2	42,9	28,8	14,1	42,5	28,4	14,1
VI	42,5	32,4	10,1	42,7	29,2	13,5	41,6	28,2	13,4
Insgesamt	39,1	29,9	9,2	39,3	26,7	12,6	38,9	26,4	12,6

*Nach den Wohngeldstatistiken der jeweiligen Jahre; bereinigt um unplausible Wohnkosten
Quelle: Eigene Darstellung

stufe an. Die Entlastungswirkungen waren vor der Reform – abhängig der Mietenstufe – äußerst unterschiedlich. Sie lagen im Jahr 2008 bei durchschnittlich 9,2 Prozentpunkten. Im Jahr 2009 stieg die Entlastung auf 12,6 Prozentpunkte. Die regionalen Unterschiede in den Entlastungswirkungen wurden durch die Reform fast vollständig nivelliert.

6.7. Zusammenfassung und Fazit

Die vorangegangenen Abschnitte haben die Funktions- und Wirkungsweisen des Wohngeldsystems räumlich analysiert. Dieser Abschnitt fasst nun abschließend die wichtigsten Ergebnisse zusammen und diskutiert mögliche Schlussfolgerungen.

- Das Wohngeldsystem differenziert seine Leistungen räumlich über die in sechs Mietenstufen festgelegten Höchstbeträgen für die berücksichtigungsfähige Miete bzw. Belastung. Die Unterschiede dieser Höchstbeträge liegen – über alle Haushaltsgrößen gerechnet – bei rund 40 Prozent und reichen daher beispielsweise bei Vierpersonenhaushalten von 490 Euro in Mietenstufe I bis zu 693 Euro in Mietenstufe VI. Die Spreizung von 203 Euro führt zu unterschiedlichen Wohngeldleistungen in einer Größenordnung von insgesamt 16 Euro, da die durchschnittlichen Leistungen in Mietenstufe I um 7 Euro niedriger und in Mietenstufe VI um 9 Euro höher liegen als in der Mittel-Mietenstufe III (reine Wohngeldhaushalte, Hauptmieter, Mietzuschuss). Die Bedeutung der Mietenstufen für die Leistungshöhe ist somit in Relation zur durchschnittlichen Leistungshöhe von 125 Euro (2009) als gering einzustufen.
- Durch die Mietenstufen-Neufestlegung im Rahmen der Gesetzesnovelle 2009 wechselten 35 Prozent der Gemeinden und Landkreise ihre Mietenstufe. Dabei gab es mit 25 Prozent deutlich mehr Herabstufungen als Heraufstufungen mit nur 10 Prozent. Ursächlich hierfür ist der sich zunehmende verstärkende Konzentrationsprozess auf städtische Wachstumszentren, der zu einer Abkoppelung der Mietenentwicklungen zwischen Agglomerations- und ländlich geprägten Räumen führt. Als Folge dieses Prozesses befinden sich im Jahr 2006 (dem für die Neufestlegung der Mietenstufen zugrunde gelegten Jahr) weit mehr Kommunen in den äußeren Mietenstufen-Klassen (I, II und VI), vor allem jedoch deutlich mehr Kommunen in den unteren Klassen I und II. Da sich deutlich mehr Kommunen in ländlich geprägten Räumen und damit unteren Mietenstufen befinden, führen die räumlichen Konzentrationsprozesse in der Summe zu mehr Herab- als Heraufstufungen.
- Das neue (vereinfachte) Berechnungsverfahren des Statistischen Bundesamtes zur Berechnung der durchschnittlichen Mietenniveaus führt nur für sehr wenige Städte und Gemeinden zu einer veränderten Mietenstufeneinteilung. Die Zusammenfassung der Baualtersklassen und die alleinige Differenzierung nach der Finanzierungsart führen also nicht nur zu einem deutlich geringeren Berechnungsaufwand, sondern auch zu einer ebenfalls angemessenen Mietenstufeneinteilung der Kommunen und Kreise.
- Durch die Wohngeldreform 2009 wurde prinzipiell kein Wohngeldempfänger nominal schlechtergestellt, da selbst bei den sehr selten zu beobachtenden Herabstufungen über zwei Mietenstufen immer noch höhere Wohngeldansprüche im Vergleich zum Vorjahr bestehen. Ursachen hierfür sind die Anhebung der Wohngeldleistungen und Höchstbeträge sowie die Zusammenfassung der Baualtersklassen.
- Aufgrund der teilweise sehr stark unterschiedlichen lokalen Mietenentwicklungen sollten die Mietenstufen regelmäßig neu festgelegt werden. Gleichzeitig ist eine Indexierung der Höchstsätze auf Basis des Mietindex des Statistischen Bundesamtes zu empfehlen. Ein angemessener Zeitraum für die Neufestlegung der Mietenstufen und Anpassung der Höchstbeträge wären beispielsweise vier Jahre, beispielsweise im Rahmen der Berichtspflicht der Bundesregierung über das Wohngeld und die Entwicklung der Mieten für Wohnraum (§ 39 WoGG).
- Das räumliche Raster der Mietenstufen ist mit der 10.000er-Größenklassenregelung als insgesamt ausreichend einzu-

stufen. Zwar zeigen die drei betrachteten Beispielkreise, dass die Spreizungen der Mieten in einigen Landkreisen teilweise als unangemessen hoch einzustufen sind. Die vorgeschlagenen alternativen Regelungen auf niedrigerem Aggregationsniveau konnten zwar teilweise die Mietenspreizung der zusammengefassten Teilräume deutlich senken, führen aber zu dem Problem, dass aufgrund zu geringer Fallzahlen keine repräsentative Berechnung des durchschnittlichen Mietenniveaus mehr möglich ist.

- Wie im Wohngeldgesetz vorgegeben, bestimmt das Statistische Bundesamt die Mietenniveaus auf der Grundlage der Ergebnisse der Wohngeldstatistik. Die Daten zur Berechnung der Mietenstufen repräsentieren damit jedoch nur 3,4 Prozent aller Mieterhaushalte in Deutschland. Damit ist die Gefahr von Fehlbewertungen der Mietenstufen groß, gerade wenn die Zahl der Wohngeldempfänger in einer Mietenstufenregion gering ist. Allerdings gibt es zu diesem Ansatz derzeit noch keine Alternative, da umfangreiche amtliche Mietpreisdaten fehlen. Derzeit laufende Bemühungen, wie z.B. die Bündelung und Veröffentlichung der Daten der Gutachterausschüsse (die auch Mieteninformationen sammeln), eröffnen jedoch langfristig die Chance auf mehr Transparenz und eine bessere Datenbasis, die dann auch zu einer Verbesserung des Wohngeldsystems beitragen können. Auch die Einbeziehung der SGB-II-Mieten wäre eine Möglichkeit zur Verbesserung der Datengrundlage, erscheint aber insgesamt nicht zweckmäßig.
- Die Mietenstufenanpassungen hatten keinen nachweisbaren Einfluss auf die Angebotsmieten. Aufgrund fehlender Kenntnis oder aufgrund des geringen Anteils der Wohngeldempfänger an allen Wohnungssuchenden passten die Vermieter ihre Angebote nicht an die gestiegene Zahlungsfähigkeit der Wohngeldhaushalte an. Dies bedeutet, dass der Vorteil der Transfererhöhung vollständig dem Empfänger zugutekam, was die Effizienz des Wohngeldsystems unterstreicht.
- Die Untersuchungen zur Veränderung des Nachfrageverhaltens der Wohngeldempfänger durch die Mietenstu-

fenanpassung und die Erhöhung der Miethöchstbeträge zeigten keine eindeutigen Ergebnisse. In allen betrachteten Städten (Städte ohne Anpassung, Städte mit Herauf- und Städte mit Herabstufungen) zeigte sich zum Teil ein gestiegener Wohnkonsum oder keine Veränderungen. Der Grund für diese Ergebnisse liegt darin, dass eine Erhöhung des Wohnkonsums nur durch einen Wohnungswechsel erreicht werden kann. Diese Wohnungswechsel können die Daten leider nicht abbilden. So ist es auch wahrscheinlich, dass die Erhöhungen durch nach der Reform ins Wohngeld „hereinwachsende“ Haushalte hervorgerufen wurden.

7. Prognose der weiteren Entwicklung

(109)

Vgl. DIW (2012), Frühjahrsgrundlinien 2012, DIW Wochenbericht 14+15, 79. Jg., Berlin.

Die Zahl der Empfänger sowie die Ausgaben des Wohngeldes unterlagen in den letzten Jahren erheblichen Schwankungen. Maßgeblich hierfür waren vor allem die Reform im Jahr 2009 sowie die Abschaffung der Heizkostenkomponente im Jahr 2011. Darüber hinaus hatten jedoch auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt sowie die gesamtwirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise Auswirkungen auf das Wohngeld. In diesem Abschnitt soll ein Blick in die Zukunft gewagt werden und die Zahl der Wohngeldempfänger sowie die hiermit verbundenen Ausgaben bis ins Jahr 2014 fortgeschrieben werden. Hierbei wird davon ausgegangen, dass sich das Wohngeldsystem nicht ändert und auch die übrigen Sozialsysteme nicht reformiert werden. Die Fortschreibung spiegelt damit vor allem die Abhängigkeit des Wohngeldsystems von der konjunkturellen Entwicklung wieder. Allerdings wird auch gezeigt, welche Auswirkung etwa eine Erhöhung der ALG-II-Regelsätze hätte.

7.1. Darstellung der Szenarien

Im Folgenden werden bei der Fortschreibung drei Szenarien unterschieden. Im Basis-Szenario wird die bisherige Entwicklung

der wirtschaftlichen Entwicklung seit 2011 linear fortgeschrieben, wobei extreme Veränderungen – wie etwa der Einbruch bei den Vermögenseinkommen – geglättet wurden. Im Szenario „Gute Konjunktur“ wird von einer insgesamt sehr positiven Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und auch der Erwerbsstruktur ausgegangen, während im Szenario „Schlechte Konjunktur“ ein wirtschaftlicher Einbruch unterstellt wird, der sowohl die Einkommens- als auch die Beschäftigtenentwicklung trifft. In Tabelle 76 sind die Annahmen der Fortschreibung zusammengefasst.

Die Erwerbsstruktur wurde auf Basis der bisherigen Entwicklung der Erwerbsstruktur fortgeschrieben, während für die Einkommensentwicklung eine Konjunkturprognose des DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) herangezogen wurde.¹⁰⁹ Die Werte für das Jahr 2012 sind für alle drei Szenarien gleich, da für dieses Jahr massive Veränderungen gegenüber gegenwärtigen Prognosen nicht zu erwarten waren. Das Basis-Szenario für die Jahre 2013 und 2014 fußt dann wieder auf der Prognose des DIW, während bei den Szenarien „Gute Konjunktur“ und „Schlechte Konjunktur“ plausible Annahmen hinsicht-

Tabelle 76
Annahmen der Fortschreibung (jährliche Veränderung)

	Szenario „Schlechte Konjunktur“ (entspricht etwa einem Wirtschaftswachstum von 0 Prozent p.a.)			Basis-Szenario (entspricht etwa einem Wirtschaftswachstum von 1 Prozent p.a.)			Szenario „Gute Konjunktur“ (entspricht etwa einem Wirtschaftswachstum von 2 Prozent p.a.)		
Erwerbsstruktur									
Selbständige			-0,22 %			-0,22 %			-0,22 %
Beamte			-1,50 %			-1,50 %			-1,50 %
Angestellte			2,20 %			2,80 %			3,10 %
Arbeiter			-2,40 %			-2,20 %			-2,00 %
ALG I			5,00 %			0,00 %			-10,00 %
ALG II (Personen in Bedarfsgemeinschaften insgesamt)			2,00 %			0,00 %			-0,50 %
Rentner			0,58 %			0,58 %			0,58 %
Pensionäre			1,23 %			1,23 %			1,23 %
Studenten			2,50 %			2,50 %			2,50 %
Einkommen	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Bruttolöhne und Gehälter	1,7 %	-1,0 %	1,9 %	1,7 %	3,3 %	2,0 %	1,7 %	5,4 %	4,3 %
Inflationsrate	1,6 %	3,3 %	1,8 %	1,6 %	1,9 %	2,0 %	1,6 %	1,9 %	0,5 %
Renteneinkommen	0,7 %	0,5 %	0,4 %	0,7 %	0,5 %	0,4 %	0,7 %	0,5 %	0,4 %
Transfereinkommen (Grundsicherungsleistungen und weitere Sozialleistungen)	-4,3 %	-5,7 %	-6,0 %	-4,3 %	-2,6 %	2,2 %	-4,3 %	-8,6 %	-3,7 %
Vermögenseinkommen	2,9 %	3,7 %	3,6 %	2,9 %	0,7 %	1,2 %	2,9 %	4,8 %	4,7 %

Quellen: DIW; Prognose des IW Köln vom Frühjahr 2012

lich einer besseren oder schlechteren wirtschaftlichen Entwicklung gesetzt wurden. Alle drei Szenarien gemeinsam können eine weite Spannbreite für die weitere Entwicklung abbilden, so dass auf eine Aktualisierung der Prognosen für die Simulation verzichtet werden kann. Für das Jahr 2013 wurden die bereits angekündigten ALG-II-Regelsätze angesetzt, für das Jahr 2014 eine weitere Erhöhung um 2 Prozent. In allen drei Szenarien wachsen die Mieten mit der Inflationsrate. Tatsächlich sind die durchschnittlichen Mieten in der Vergangenheit langsamer gewachsen als die Inflationsrate, derzeit hingegen etwas schneller. Allerdings gibt es große regionale Unterschiede in der Mietpreisentwicklung, die in dem hier gewählten Ansatz nicht berücksichtigt werden können.

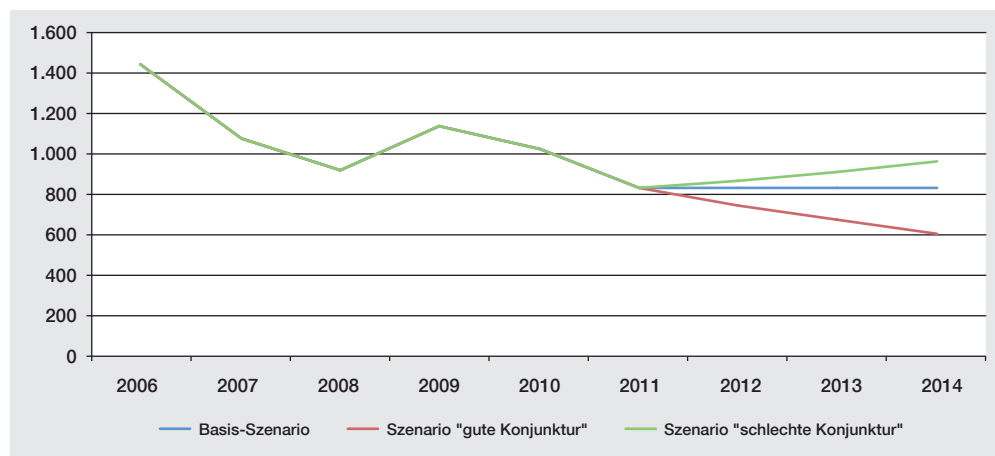
Die Spannbreite der Szenarien verdeutlicht ein Blick auf die Zahl der ALG I-Empfänger (Abbildung 34). Nach dem Basis-Szenario

bleibt die Zahl der ALG I-Empfänger bis zum Jahr 2014 konstant bei etwa 830.000. Nach dem Szenario „Gute Konjunktur“ sinkt hingegen die Zahl der ALG I-Empfänger um mehr als 200.000 Menschen auf 604.000. Nach dem Szenario „Schlechte Konjunktur“ kommt es dagegen zu einem deutlichen Anstieg auf 961.000 Arbeitssuchende.

7.2. Ergebnisse für die drei Szenarien

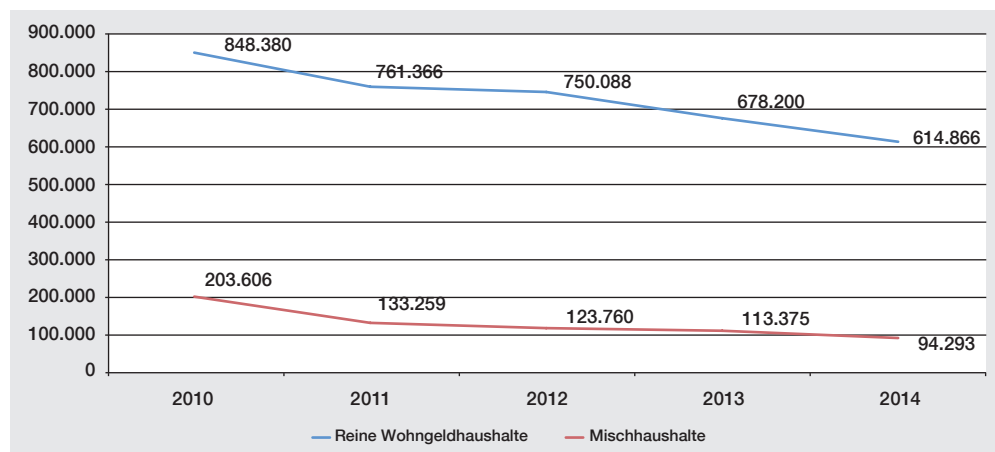
Auf Basis der vorgestellten Szenarien und des Mikrosimulationsmodells können die Empfängerzahlen und die Ausgaben für das Wohngeldsystem fortgeschrieben werden, wobei von einem unveränderten Wohngeldsystem ausgegangen wurde und nur die skizzierten Veränderungen in der wirtschaftlichen Entwicklung berücksichtigt wurden. Die Ergebnisse für die Entwicklung

Abbildung 34
Entwicklung der ALG I-Empfänger nach den drei Szenarien



Quelle: IW Köln

Abbildung 35
Entwicklung der Wohngeldempfängerhaushalte nach dem Basis-Szenario



Quelle: Prognose des IW Köln vom Frühjahr 2012

(110)

Die genaue Anzahl der Haushalte kann nicht bestimmt werden, da sich die Zahl der bestehenden Haushalte bereits durch die Umgewichtung verringern kann und die Effekte der Umgewichtung und der steigenden Einkommen nicht getrennt werden können.

der Empfängerzahlen nach dem Basis-Szenario finden sich in Abbildung 35.

Die Zahl der Wohngeldempfänger wird laut Prognose des IW Köln vom Frühjahr 2012 wie bereits im Jahr 2011 auch im Jahr 2012 weiter zurückgehen. Dies ist zum einen auf die gute wirtschaftliche Situation zurückzuführen, zum anderen aber auf die Abschaffung der Heizkostenpauschale. Allein aufgrund dieser Veränderung sinkt die Zahl der reinen Wohngeldhaushalte nach der Mikrosimulation um etwa 75.000 Haushalte. Hinzu kommen dann noch eine größere Zahl an Herauswachsern¹¹⁰, also Haushalte, die aufgrund steigender Einkommen ihren Wohngeldanspruch verlieren.

Auch die Zahl der Mischhaushalte ging von 2010 auf 2011 signifikant zurück, wobei hier nur eine geringe Anzahl der Haushalte aufgrund der Abschaffung der Heizkostenpauschale ihren Anspruch verliert. Rechtliche Änderungen wie etwa von § 12a SGB II, der bislang das so genannte Kinderwohngeld begründete, können in der Simulation nicht berücksichtigt werden. Nachdem die Empfängerzahlen von 2011 auf 2012 nur moderat zurückgehen, wird für das Jahr 2013 im Basis-Szenario ein deutlicher Rückgang prognostiziert. Weitere Analysen deuten an, dass dies vorrangig auf die positive Einkommensentwicklung im Zusammenspiel mit dem fehlenden Inflationsausgleich in der Wohngeldformel zurückzuführen ist: Bei der gegebenen Einkommensstruktur der Wohngeldempfänger und der unterstellten durchweg steigenden Einkommensentwicklung in den Basis-Szenarien verliert im Jahr 2013 eine substantielle Anzahl von Haushalten ihren Anspruch auf Wohngeld. Würde man in der Wohngeldformel einen zweiprozentigen Einkommensanstieg berücksichtigen, dann würde sich die Zahl der Wohngeldempfänger nur geringfügig verändern. Ähnliches gilt für den Rückgang der Wohngeldempfänger zum

Jahr 2014. In diesem Jahr werden nach dieser Fortschreibung nur noch rund 700.000 Haushalte Wohngeld beziehen, wobei der Anteil der Mischhaushalte dann knapp 15 Prozent beträgt.

In Tabelle 77 ist dargestellt, wie sich die Zahl der Empfänger in den Alternativszenarien entwickelt. Im Einklang mit den obigen Ergebnissen ergeben sich insbesondere nach dem Jahr 2012 deutliche Unterschiede zwischen den Szenarien der „guten“ und „schlechten“ konjunkturellen Entwicklung. Im günstigsten Fall sinkt die Zahl der reinen Wohngeldhaushalte bis zum Jahr 2014 auf 576.000, im schlechtesten Fall steigt sie auf 657.000 Empfänger. Ähnlich verhält es sich mit der Entwicklung der Zahl der Mischhaushalte, die im Szenario „Gute Konjunktur“ deutlich von 133.000 in 2011 auf 91.000 in 2014 abnehmen, während sie im Szenario „Schlechte Konjunktur“ nur auf 119.000 sinken. Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu beachten, dass die Fortschreibungen für die Mischhaushalte jedoch mit einer deutlich höheren Unsicherheit behaftet sind, da dieser Haushaltstyp nur unzureichend modelliert werden konnte. Dass die Zahl der Wohngeldhaushalte auch bei Unterstellung einer schlechten konjunkturellen Entwicklung zurückgeht, liegt zum einen an den steigenden ALG-II-Regelsätzen, zum anderen daran, dass die Einkommensentwicklung gegenüber dem Jahr 2011 insgesamt trotzdem positiv ist. Bei steigenden nominalen Einkommen fallen im Zeitablauf immer mehr Haushalte aus der Förderung heraus, auch wenn sich die reale Kaufkraft kaum oder nicht verändert. Insgesamt bestätigen die mittlerweile veröffentlichten Ergebnisse der Wohngeldstatistik 2011 die Ergebnisse der Prognose für das Jahr 2011.

Betrachtet wurde auch die Entwicklung der Kosten, wobei hier nicht zwischen Mischhaushalten und reinen Wohngeldhaushal-

Tabelle 77

Zahl der Wohngeldhaushalte nach den Alternativ-Szenarien

	2011	2012	2013	2014
Szenario: „Gute Konjunktur“: Reine Wohngeldhaushalte	761.366	745.946	653.056	576.343
Szenario „Gute Konjunktur“: Mischhaushalte	133.259	123.659	98.651	91.142
Szenario „Schlechte Konjunktur“: Reine Wohngeldhaushalte	761.366	755.230	715.827	657.074
Szenario „Schlechte Konjunktur“: Mischhaushalte	133.259	124.016	122.517	119.373

Quelle: Prognose des IW Köln vom Frühjahr 2012

ten unterschieden wird. Tabelle 78 dokumentiert die Kosten des Wohngeldes nach den jeweiligen Szenarien und Jahren. Die Wohngeldkosten beinhalten die unterstellte Summe von 100 Millionen Euro für die nicht erfassten Mehrpersonenhaushalte sowie die Wohngeldkosten für die gemäß Inanspruchnahmequote approximierten Hereinwacher, die jeweils mit dem durchschnittlichen Wohngeld der gesamten Anspruchsberechtigten angesetzt werden. Spiegelbildlich zur Entwicklung der Wohngeldempfängerzahlen werden die Kosten in den nächsten Jahren zurückgehen. Im Szenario „Gute Konjunktur“ sinken die Kosten bis zum Jahr 2014 auf insgesamt auf 837 Millionen Euro, im ungünstigeren Szenario betragen sie zu diesem Zeitpunkt 1.079 Millionen Euro. Nach dem Basis-Szenario liegen die Ausgaben 2014 bei knapp über 925 Millionen Euro. Die vorliegenden Ergebnisse der Haushaltsrechnungen für 2012 zeigen auch hier eine hohe Treffsicherheit der Prognose.

Dass auch im Szenario „Schlechte Konjunktur“ die Ausgaben sinken, hängt mit dem vermehrten Wechsel ins Grundsicherungssystem bei fallenden Einkommen sowie der zunehmenden Zahl der Überschreiter bei weiter steigenden Mieten zusammen. Zur Ergänzung des Basis-Szenarios wurden zwei weitere Berechnungen vorgenommen, die den isolierten Einfluss von Veränderungen des ALG-II-Systems und den Effekt einer starken Mietpreiserhöhung aufzeigen. Im ersten Fall wurde von einer weiteren Er-

höhung der ALG-II-Regelsätze um 3 Prozent ausgegangen und im zweiten Fall von einer Erhöhung der Mieten um 5 Prozent pro Jahr anstelle der Erhöhung mit der Inflationsrate. Die Ergebnisse dieser ergänzenden Simulationen finden sich in Tabelle 79.

Die Erhöhung der Mieten um jährlich 5 Prozent hat einen nicht eindeutigen Effekt auf die Zahl der Wohngeldempfänger. Im Jahr 2013 steigt die Zahl der Wohngeldempfänger geringfügig um etwa 3.000, bei der unterstellten Einkommensstruktur im Jahr 2014 bleibt die Zahl der Wohngeldhaushalte praktisch unverändert. Der geringe Effekt auf die Empfängerzahlen verdeutlicht, dass das Wohngeld stärker von der Einkommensverteilung als von den Mietenniveaus abhängt. Höhere Mieten gehen aber mit spürbar steigenden Ausgaben für das Wohngeld einher. Im Jahr 2013 würden die Wohngeldkosten um knapp 30 Millionen Euro ansteigen, im Jahr 2014 um etwa 20 Millionen Euro.

Gravierender sind die Effekte, die aus einer Regelsatzerhöhung resultieren. Höhere Regelsätze führen sowohl bei den Empfängerzahlen als auch bei den Kosten zu deutlichen Rückgängen: Die Zahl der Wohngeldhaushalte sinkt jeweils um rund 40.000, die Kosten jeweils um etwa 60 Millionen Euro. Dies verdeutlicht die enge Verzahnung der beide Systeme und dass Reformen des einen Systems immer auch mit starken Effekten auf das andere System einhergehen, die berücksichtigt werden sollten.

Tabelle 78
Kosten des Wohngeldes in Mio. Euro nach den verschiedenen Szenarien

	Ist 2011	Ist 2012	2012	2013	2014
Basis-Szenario	1.490,7	1.183,3	1.174,8	1.051,8	926,5
Gute Konjunktur	1.490,7	1.183,3	1.184,7	957,5	837,8
Schlechte Konjunktur	1.490,7	1.183,3	1.194,4	1.138,3	1.078,5

Quelle: Prognose des IW Köln vom Frühjahr 2012, BMVBS

Tabelle 79
Auswirkungen von Mietpreisänderungen und ALG-II-Anpassungen auf das Wohngeldsystem

	2013	2014
Anzahl reine Wohngeldhaushalte		
Basis-Szenario	678.200	614.866
Basis-Szenario und ALG II + 3 Prozent	635.729	576.753
Basis-Szenario und Miete + 5 Prozent	681.147	614.503
Wohngeldausgaben in Mio. Euro		
Basis-Szenario	856,3	768,4
Basis-Szenario und ALG II + 3 Prozent	791,9	711,2
Basis-Szenario und Miete + 5 Prozent	884,9	786,6

Quelle: Prognose des IW Köln vom Frühjahr 2012

8. Handlungsempfehlungen

Das vorliegende Gutachten hat das Wohngeld auf Zielgenauigkeit und Effizienz untersucht. Zunächst werden nochmals die Ausgestaltung und die Vorzüge des Wohngeldes kurz dargestellt. Anschließend werden daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Das Wohngeld ist eine sozialpolitische Leistung zur Wohnkostenentlastung für einkommensschwache Haushalte. Als originär wohnungmarktpolitisches Instrument grenzt es sich von der Grundsicherung (SGB II und XII) dadurch ab, dass es nicht darauf abzielt, das Existenzminimum sicherzustellen, sondern die Mietzahlungsfähigkeit zu gewährleisten (bzw. die Belastung eines selbst genutzten Eigentums zu tragen). Es zielt daher auf ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen und stellt auf die Gegebenheiten des Wohnungsmarktes ab.

Als solches setzt es voraus, dass der für die Deckung des allgemeinen Lebensunterhaltes erforderliche Regelbedarf bereits durch eigene Einkünfte erreicht wird. Liegen ausreichende eigene Einkünfte nicht vor, dann muss das Existenzminimum durch die Grundsicherung gewährleistet werden, die dann auch die Kosten der Unterkunft und Heizung mit abdeckt. Wohngeld wendet sich damit insbesondere an Bezieher kleiner Erwerbseinkommen, Altersrenten oder von Arbeitslosengeld (ALG I).

Das Wohngeld ist so konzipiert, dass die Mietbelastung der berechtigten Haushalte zumutbar bleibt (Kapitel 2). Die Höhe des Wohngeldes ist abhängig von der Haushaltsgröße, dem Einkommen und der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung. Regionale Mietunterschiede werden durch nach sechs Mietstufen gestaffelte Miethöchstbeträge abgedeckt (Kapitel 6).

Die Einkommensabhängigkeit ist so gestaltet, dass ein Euro zusätzliches Einkommen das Wohngeld – je nach Haushaltsgröße und Miete – im Durchschnitt um 25-30 Cent reduziert. Daher bewirkt es deutlich positive Arbeitsanreize im Vergleich zum Grundsicherungssystem. Bei der Anmietung einer preiswerteren Wohnung reduziert sich der Wohngeldanspruch je eingesparten Euro Miete – je nach Haushaltsgröße und Miete – im Durchschnitt nur um etwa 30-35 Cent. Ein höheres Einkommen und ge-

ringere Wohnkosten (bruttokalt) führen bei Wohngeldbezug immer zu einem höheren verbleibenden Nettoeinkommen der Empfängerhaushalte – im Unterschied zur Grundsicherung.

Auch im SGB II wurden mit den Erwerbstätigenfreibeträgen, die inzwischen mehrfach reformiert wurden, Arbeitsanreize geschaffen. Für das Wohngeld haben die Erwerbstätigenfreibeträge zur Folge, dass SGB II-Leistungen auch bei Haushalten mit Erwerbseinkommen in vielen Fällen höher sind als das Wohngeld, obwohl dieser Effekt durch die Wohngeldreform 2009 abgemildert wurde.

In Bezug auf die wohnungspolitische Zielsetzung ist das Wohngeld im Vergleich zu den KdU-Leistungen treffsicher und konsistent. So hat die Analyse gezeigt, dass das Wohngeld so ausgestaltet ist, dass es nicht nur einen angemessenen Wohnkonsum bewirkt, sondern auch einen wirtschaftlichen Umgang mit den Energiekosten. Im Gegensatz zu dem KdU-System, bei dem die Höhe der Mietobergrenzen Einfluss auf die Mietpreisgestaltung der Wohnungswirtschaft und damit auf die Preisentwicklung des einfachen Wohnungsmarktsegmentes hat, vermeidet das Wohngeld vergleichbare Folgewirkungen auf den Wohnungsmarkt. Weiterhin ist die Bestimmung der angemessenen Mieten durch regional gestaffelte Miethöchstbeträge für alle Beteiligten klar und nachvollziehbar geregelt, was die Streitanfälligkeit des Systems gering hält.

Dieser Bericht zeigt allerdings auch, dass eine Übergangsproblematik zwischen der Grundsicherung und dem Wohngeld besteht. Daher ist es naheliegend, das System dadurch zu verbessern, dass zum einen die Grenzen zu den SGB II- und XII-Leistungen klarer gezogen werden und zum anderen der Kreis der Wohngeldempfänger ausgeweitet wird. Denn viele Grundsicherungsempfänger, die häufig ihren Regelbedarf ohne Wohnkosten selbst decken können, benötigen ausschließlich Unterstützung bei ihren Wohnkosten. Dazu gehören vor allem viele erwerbstätige SGB II-Empfänger (Aufstocker). Die Übernahme der Unterkunftskosten im Rahmen der Grundsicherung hat in diesem Fall fast die gleiche Funktion wie das Wohngeld. Die Haushalte sind aber ge-

genwärtig aufgrund der Spezifika und Unterschiede in der Einkommens- und Haushaltsdefinition und Leistungsberechnung dennoch Grundsicherungsempfänger.

Darüber hinaus würden klare Grenzen und nachvollziehbare Zuordnungen auch die Akzeptanz des sozialen Netzes insgesamt erhöhen. Viele Haushalte im Niedriglohnbereich müssen derzeit sowohl die Grundsicherungsstelle als auch die Wohngeldbehörde aufsuchen, bevor sie letztendlich wissen, von welchem System sie Unterstützung erhalten. Darüber hinaus sind Leistungsberechtigte im Grundsicherungssystem verpflichtet, Leistungen anderer Träger vorrangig in Anspruch zu nehmen, wenn sie dadurch ihre Hilfebedürftigkeit vermeiden oder vermindern können. Die Leistungsberechtigten müssen hierfür alle erforderlichen Anträge stellen. Die Grundsicherungsstellen zahlen wiederum erst die Transferleistungen aus und lassen sich schließlich die vorgeleisteten Transfers von den jeweiligen Stellen erstatten. Die strikten Vorrangigkeitsregeln alternativer Leistungssysteme führen also dazu, dass viele Haushalte mit Kindern ihre Transferleistungen von mehreren Ämtern erhalten. Für die Wohngeldbehörden und Arbeitsagenturen stellt sich die Situation häufig äußerst komplex dar, wie die unterschiedliche Verwaltungspraxis zum Beispiel zu den so genannten Kinderwohngeldhaushalten gezeigt hat. Die Abschaffung des zwingenden Vorrangs des Kinderwohngeldes war daher richtig. In Zukunft sollte aber weiter darüber nachgedacht werden, wie sich in der Verwaltungspraxis Prozesse vereinfachen lassen, indem beispielsweise Leitlinien wie „Ein Haushalt, ein Amt“ stärker verfolgt werden, ohne dabei leistungsberechtigte Haushalte und Kinder schlechterzustellen.¹¹¹

Die vorangegangenen Kapitel haben eine Reihe von Punkten aufgezeigt, an denen mögliche Reformoptionen ansetzen sollten. Hierzu gehören:

- Die Einführung des Erwerbstätigenfreibetrags im SGB II hatte erhebliche Auswirkungen auf den Übergang von der Grundsicherung in das Wohngeld. Hierdurch ist für viele Erwerbstätige ein breiter Einkommensbereich entstanden, in dem zwar der Bedarf eines Haushaltes durch eigenes Einkommen zuzüglich Wohngeld gedeckt werden

kann, jedoch keine Vorteilhaftigkeit des Wohngeldes gegenüber den SGB-II-Leistungen besteht. Dieser hier als „Grauzone“ oder „Wahlzone“ bezeichnete Einkommensbereich führt für Antragsteller und Behörden zu zahlreichen Problemen, die einer schnellen Bearbeitung einer Antragstellung entgegenstehen.

- Ein wesentlicher Grund für die schwierige Nachvollziehbarkeit der Feststellung der Leistungsansprüche ist die Vielzahl der nebeneinander bestehenden Einkommensbegriffe. Die unterschiedlichen Einkommensbegriffe führen dazu, dass letztendlich alleine die für die Leistung zuständigen Behörden eine genaue Abschätzung über die zu erwartenden Leistungen abgeben können, was beispielsweise bei der Feststellung der Hilfebedürftigkeit und Vorrangigkeit alternativer Leistungen erforderlich ist. Die verschiedenen Einkommensbegriffe erklären sich aus den unterschiedlichen Ansprüchen an die Leistungssysteme (z. B. SGB II, SGB XII, Wohngeld, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss, BaföG) und werden sich sicherlich auch in Zukunft nur in einigen Fällen vollständig vereinheitlichen lassen. Jeder Schritt zu einer Annäherung der Begriffe ist es jedoch wert, ernsthaft geprüft zu werden, um mehr Klarheit und Transparenz in dem Gesamtsystem zu erreichen.
- Die Zahl der so genannten Kinderwohngeldhaushalte ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Diese Entwicklung war hauptverantwortlich für den rasanten Anstieg der Anzahl an Mischhaushalten, von denen im Jahr 2010 rund zwei Drittel Kinderwohngeldhaushalte darstellten. Inzwischen nimmt die Zahl dieser speziellen Haushalte wieder deutlich ab, da seit April 2011 die Verpflichtung für das Kinderwohngeld weggefallen ist. Damit wurde ein wichtiger Schritt zur Verringerung des Verwaltungs- und Organisationsaufwands für Ämter und Haushalte getan. In Zukunft sollte jedoch überprüft werden, ob die Wahlfreiheit, Kinderwohngeld zu beantragen oder ausschließlich Grundsicherungsleistungen zu beziehen, zweckmäßig ist.
- Das Wohngeldsystem differenziert seine Leistungen räumlich über sechs Mie-

(111)
Siehe Bundesrechnungshof (2012): Bericht nach § 99 BHO über den Vollzugaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende. BT-Drucksache 17/10322.

tenstufen mit sog. Höchstbeträgen für die berücksichtigungsfähige Miete oder Belastung. Hierdurch trägt das Wohngeldsystem in adäquater Weise den regionalen Unterschieden der Mieten und Preise Rechnung. Jedoch kommt es vor, dass die örtlichen Marktmieten in bestimmten Regionen aufgrund zu niedriger Fallzahlen nicht angemessen repräsentiert sind. Zur Lösung dieses Problems bietet es sich an, Mietenniveaus mehrerer Jahre für die Mietenstufenfestlegung zu berücksichtigen.

Im Folgenden werden Optionen für eine Verbesserung und Optimierung des Wohngeldsystems aufgezeigt. Diese Vorschläge verbessern das bestehende System und lassen sich ohne weitgehende Sozialreformen umsetzen.

Die Abgrenzungsprobleme zwischen Wohngeld und Grundsicherung lassen sich allerdings durch die Vorschläge nicht vollständig lösen. Weitergehende Überlegungen, die in der Fachöffentlichkeit diskutiert werden, haben eine Zusammenlegung der beiden Sicherungssysteme zum Gegenstand. Eine solche Lösung wäre jedoch wesentlich aufwändiger, als dies auf den ersten Blick erscheint. Denn sie beträfe nicht nur Wohngeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Vielmehr beträfe sie auch alle familienbezogenen Transferleistungen (wie z. B. Kinderzuschlag, Elterngeld, Kindergeld, Unterhaltsvorschuss) und würde damit unter Umständen neue Schnittstellenprobleme schaffen. Hierzu wären auch die Ergebnisse der vor kurzem veröffentlichten Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen der Bundesregierung zu berücksichtigen.

Eine solche neue zusammengefasste Leistung müsste wie die heutige Grundsicherung nach Regelbedarfen, Mehrbedarfen und Bedarfen für Unterkunft unterscheiden. Die Erstattung der Wohnkosten sollte nach den wohnungsmarktkonformen Konstruktionsprinzipien des Wohngeldes erfolgen, da die hier vorgenommene Analyse gezeigt hat, dass die Systematik des Wohngeldes problemadäquat ist. Dabei müsste für Menschen ohne eigenes Einkommen die vollständige Übernahme der Wohnkosten gewährleistet sein.

Von einer solchen Reform wären mind. 5 Mio.

Haushalte betroffen – mehr als bei der Hartz-IV-Reform. Auch die Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die heute rund 17 Mrd. Euro für Wohngeld und KdU ausgeben, wäre neu festzulegen. Wohngeld, SGB II und XII weisen dabei unterschiedliche Kostenverteilungsschlüssel zwischen den öffentlichen Haushalten auf. Verwaltungsstrukturen müssten ebenfalls angepasst werden.

Daher würde eine solche Zusammenlegung eine umfassende Neuordnung der Sozialsysteme erfordern. Ein Vorschlag für eine solche Neuordnung wäre weit über den Rahmen dieses Gutachtens hinausgegangen, dessen Auftrag vor allem in der Evaluierung der Wohngeldreform 2009 besteht.

8.1. Stärkung des Wohngeldes als vorrangige Leistung

Das Verhältnis der vorrangigen Leistung Wohngeld zur nachrangigen Grundsicherung wird auch in Zukunft wichtiger Gegenstand der Sozialpolitik bleiben. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich dieses Kapitel auf die folgenden möglichen Reformelemente des Wohngeldes, mit denen vorrangig die beiden folgenden Ziele erreicht werden sollen.

1. Erstes Ziel ist die Stärkung des Wohngeldes als vorrangige Leistung, so dass
 - (i) die in den letzten Jahren gestiegenen Transferunterschiede zwischen Grundsicherung und Wohngeld in der sog. Grauzone (vgl. Abschnitt 5.3.) verringert werden und
 - (ii) mehr Aufstocker und Rentner in das Wohngeldsystem integriert werden. Diese Personengruppen verfügen oft über ein Einkommen, das den Grundsicherungsbedarf ohne Wohnkosten bereits abdeckt. Da Wohngeld aufgrund der Anreizgestaltung und der Handhabung gegenüber den KdU-Leistungen vorteilhaft ist, empfiehlt sich eine Ausweitung des Wohngeldes auf diese Haushalte.
2. Zweites Ziel einer Reform sollte sein, die Abgrenzung zwischen dem Wohngeld und alternativen Transferleistungen einfacher zu gestalten. Für die Antragsteller sollten die Zuständigkeiten klarer geregelt und die zwischen den Behörden parallel laufenden und sich wiederholenden Prüfungsverfahren vermieden werden.

Zur Umsetzung der formulierten Ziele bestehen viele Möglichkeiten, bei denen einer oder mehrere Parameter, die für die Bestimmung des Wohngeldanspruchs maßgeblich sind, anzupassen wären. Die Reformbausteine werden in den nächsten Abschnitten einzeln diskutiert und mit ihren Wirkungen auf die wichtigsten Haushaltstypen, Ausgaben und Empfängerzahlen im Wohngeldsystem dargestellt. Alle hier diskutierten Reformoptionen fokussieren sich fast ausschließlich auf das Wohngeldsystem und lassen so Regelungen der Grundsicherung nach dem SGB II und XII sowie des Kinderzuschlages weitgehend unberührt.

8.1.1. Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrages

Aktuell gewährt die Grundsicherung nach § 11b Abs. 2 bis 3 SGB II einen Erwerbstätigenfreibetrag¹¹². Ansonsten verringern Einnahmen die SGB-II-Leistung in glei-

cher Höhe. Der Erwerbstätigenfreibetrag des SGB II spielt für die Arbeitsanreize von Haushalten im Niedriglohnbereich eine zentrale Rolle. Er definiert die Hinzuverdienstregeln und die Frage, wie viel vom selbst erwirtschafteten Einkommen nicht auf die Transferleistungen der Grundsicherung angerechnet werden. Wie im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung vereinbart, wurden die Arbeitsanreize für SGB-II-Empfänger durch Änderungen bei den Hinzuverdienstregeln gestärkt, indem ab 2011 die maximalen Freibeträge von 280 Euro (310 Euro für Haushalte mit Kindern) auf 300 Euro (330 Euro) angehoben wurden (siehe Abschnitt 5.3.). Diese Anhebung dürfte sich insgesamt leicht positiv auf das Gesamtvolumen des Arbeitsangebots ausgewirkt haben. Allerdings kann diskutiert werden, ob der Erwerbstätigenfreibetrag in dieser Höhe im SGB II gerechtfertigt ist und ob er nur Anreize zur Aufnahme geringfügiger Beschäftigung bietet.¹¹³ Alter-

(112) Grundsicherungsempfänger erhalten einen Erwerbstätigenfreibetrag. Nach diesem dürfen die ersten 100 Euro ohne Abzüge hinzuverdiene werden. Steigt das Einkommen über den Grundfreibetrag von 100 Euro, dann werden bis 1.000 Euro 80 Prozent des übersteigenden Erwerbseinkommens angerechnet. Weiter werden bis 1.200 Euro (bzw. 1.500 Euro, wenn mindestens ein minderjähriges Kind in der Bedarfsgemeinschaft lebt) 90 Prozent des 1.000 Euro übersteigenden Erwerbseinkommens (§ 11b Abs. 2 bis 3 SGB II) angerechnet. Hieraus resultiert ein Freibetrag bis maximal 300 Euro (bzw. 330 Euro) (siehe Abschnitt 5.2.1.).

Tabelle 80
Wirkung der Einführung des Erwerbstätigenfreibetrags

	Annahmen		Untergrenze ^a			Vorteilsgrenze ^b	Obergrenze ^c
	Bruttowarmmiete (=KdU) / Bruttokaltmiete	Gesamtbedarf	Förderquote ^d	Wohngeld	Bruttoeinkommen	Bruttoeinkommen	Bruttoeinkommen
Typ 1: Single-Haushalt	303 / 264	677	(43,6 %) 83,3 %	(115) 220	(700) 550	(nicht erreicht) 1.030	(1.150) 1.580
Typ 2: Alleinerziehend, 1 Kind	383 / 322	1.111	(66,5 %) 86,6 %	(214) 279	(720) 630	(1.460) 1.100	(1.600) 2.090
Typ 3: Verheiratet o. Kinder	383 / 322	1.057	(8,1 %) 59,3 %	(26) 191	(1.300) 1.100	(nicht erreicht) 1.650	(1.350) 1.960
Typ 4: V erheiratet, 2 Kinder	517 / 445	1.661	(70,1 %) 85,8 %	(312) 382	900	(1.440) 1.280	(2.460) 2.950
Typ 5a: Single-HH (Rentner)	303 / 264	677	31,4 %	83	650	immer vorteilhaft	840
Typ 5b: Verheiratetes Rentnerpaar	383 / 322	1.057	2,6 %	10	1.140	nicht erreicht	1.140

^a Berechnet für ein minimales Bruttoeinkommen, bei dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes (Erwerbseinkommen – Sozialversicherungsabgaben + Wohngeld) ausreicht, um den Gesamtbedarf zu decken.

^b Berechnet für ein Bruttoeinkommen, ab dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes im Wohngeldsystem das verfügbare Einkommen im Grundsicherungssystem übersteigt.

^c Berechnet für ein maximales Bruttoeinkommen, bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Wohngeld ≤ 10 Euro).

^d Die Förderquote (Wohngeld geteilt durch Bruttokaltmiete) an der Untergrenze des zum Wohngeld berechtigenden Einkommens entspricht der maximalen Förderquote im relevanten Einkommensbereich.

Quelle: IW Köln; Beträge in Euro, sofern nichts anderes angegeben; Aktueller Rechtsstand in Klammern; Ausführliche Erläuterungen zur Tabelle finden sich in Abschnitt 5.3.

(113)

Siehe ZEW (2010): Vergleichen des Gutachten zur Bewertung von Simulationsergebnissen zu Vorschlägen für geänderte Erwerbstätigenfreibeträge, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Endbericht vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) vom 3. September 2010, Holger Bonin und Markus Clauss und IZA (2010): „Gutachten zur Berechnung von Vorschlägen zur Neuregelung der Erwerbstätigenfreibeträge“, Gutachten vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Hilmar Schneider, Andreas Peichl, Nico Pestel, Sebastian Sieglösch.

(114)

Vgl. z. B. Schäfer, Holger, 2007, Die soziale Grundsicherung in Deutschland – Status quo, Reformoptionen und Reformmodelle, IW-Position Nr. 37, Köln.

(115)

Für frühere Vorschläge zur Einführung eines wohngeldrechtlichen Erwerbstätigenfreibetrags siehe IWU (2009): „Wohngeldreform 2008 – Simulationsrechnungen zu Änderungen des Wohngeldrechts im Jahr 2008“, Endbericht vom Institut Wohnen und Umwelt (IWU) im Auftrag des Bundesamtes für Raumwesen und Raumordnung, Joachim Kirchner und Holger Cischinsky.

(116)

Hubert, Franz (1995): Zur Reform des Wohngeldes, Freie Universität Berlin, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte.

nativen hierzu stellen etwa regressiv ausgestaltete Freibeträge dar.¹¹⁴ Diese Diskussion führt aber über den hier gesetzten Rahmen hinaus.

Im Gegensatz zum SGB II reduziert ein Euro zusätzliches Einkommen das Wohngeld – je nach Haushaltsgröße und Miete – im Durchschnitt nur um 25-30 Cent. Das Wohngeld bietet daher bessere Arbeitsanreize als das SGB II.

Kapitel 5 hat gezeigt, dass SGB-II-Leistungen gerade bei Haushalten mit Erwerbseinkommen ohne Kinder in den meisten Fällen höher sind als das Wohngeld. Das liegt zum einen am Erwerbstätigenfreibetrag, zum anderen daran, dass das Wohngeld seit der Reform 2009 im Gegensatz zum SGB II nicht mehr an die Mieten- und Einkommensentwicklung angepasst wurde. Daher wird im Folgenden überprüft, ob eine Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrags im Wohngeld sinnvoll sein könnte und welche Wirkungen damit verbunden wären. Ein Erwerbstätigenfreibetrag im Wohngeld könnte sich z. B. entweder an der Erwerbstätigenfreibetragsregelung des SGB II orientieren oder einen konstanten Pauschalbetrag in Höhe des SGB-II-Grundfreibetrags von 100 Euro festsetzen.¹¹⁵ Dies würde die Symmetrie der Systeme erhöhen und so zur Gleichbehandlung der Empfänger beitragen.

Für das Wohngeldsystem stellt sich die Frage, mit welchen Argumenten eine Übertragung des Erwerbstätigenfreibetrags in das Wohngeld zu begründen und zu rechtfertigen wäre. Befürchtungen einer Beeinträchtigung der Leistungsmotivation durch das Wohngeld wurden bisher kaum innerhalb des Wohngeldsystems, sondern vielmehr beim Übergang von der Grundsicherung in das Wohngeld geäußert.¹¹⁶ Denn trotz Erwerbstätigenfreibetrag liegt die Grenzbelastung des zusätzlichen Einkommens im SGB II bei einem Bruttoeinkommen zwischen 100 und 1.000 Euro bei 80 Prozent und zwischen 1.000 und 1.200 Euro (1.500 Euro, falls Kind im Haushalt) bei 90 Prozent. Beim Wohngeld liegt die Grenzbelastung im relevanten Einkommensbereich für Einpersonenhaushalte dagegen nur in einer Größenordnung von maximal 50 Prozent und verringert sich mit zunehmender Haushaltsgröße auf ein Niveau von 20 bis 25 Prozent (vgl. auch Abschnitt 5.6.4.). Durch die Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrags im Wohngeld analog der SGB-II-Regelung würde sich die Grenzbe-

lastung des Bruttoeinkommens im Einkommensbereich bis 1.000 Euro um 20 Prozentpunkte und bis 1.200 bzw. 1.500 Euro um 10 Prozentpunkte verringern. Damit läge die Grenzbelastung in diesen Einkommensbereichen nur noch bei etwa 10 Prozent.

Die Wirkungen einer Einführung des Erwerbstätigenfreibetrags auf die Wohngeldleistungen wären erheblich, wie Tabelle 80 dokumentiert und die Mikrosimulationsrechnungen zeigen. Der wohngeldrechtlich relevante Einkommensbereich wäre für alle Haushalte mit Erwerbseinkommen deutlich breiter. Für Einpersonenhaushalte würde sich der relevante Einkommensbereich beispielsweise von aktuell 700 bis 1.150 Euro auf 550 bis 1.580 Euro ausweiten. Die maximale Förderquote würde sich nahezu verdoppeln, ebenso wie der Wohngeldbetrag an der unteren Einkommensgrenze von aktuell 115 Euro auf 220 Euro. Darüber hinaus würde durch einen wohngeldrechtlichen Erwerbstätigenfreibetrag erreicht, dass für alle Haushalte ein Einkommensbereich besteht, für den das Wohngeld gegenüber dem SGB II vorteilhaft ist.

Mit einem entsprechenden Freibetrag würden insgesamt etwa 230.000 Haushalte aus dem SGB II in das vorrangige Wohngeld wechseln. Zusätzlich hätten allerdings auch etwa 450.000 Hereinwachserhaushalte erstmals einen Wohngeldanspruch, die nicht zur eigentlichen Zielgruppe des Freibetrags gehören. Im Ergebnis würde die Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrags jährlich ungefähr 1,1 Milliarden Euro kosten. Gleichzeitig ergäben sich Einsparungen im SGB II von etwa 300 Million Euro pro Jahr.

Da die Wirkungen derart stark und weitreichend sind, müsste die Einführung des Erwerbstätigenfreibetrags mit weiteren Änderungen der Wohngeldberechnung flankiert werden. So könnten beispielsweise Anpassungen am Tarifverlauf vorgenommen werden, so dass die Obergrenzen der Wohngeldberechtigung nicht so stark ansteigen und nicht zu viele Haushalte in das Wohngeld hineinwachsen. Das bedeutet, dass mit Eingriffen in den Tarifverlauf verhindert werden müsste, dass die Grenzbelastung des Bruttoeinkommens nicht so stark verringert werden würde und eine Abflachung der Budgetlinie erreicht würde (siehe Abschnitt 5.3.). Damit blieben die Arbeitsanreize unverändert, aber das Wohngeld wäre insgesamt gestärkt. Allerdings hätten hierdurch Rentner und

andere Nicht-Erwerbspersonen geringere Wohngeldansprüche.

Angesichts der sehr weitreichenden und kostenträchtigen Wirkungen sollte von einer Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrages abgesehen werden. Allenfalls könnte über die Einführung eines Grundfreibetrags nachgedacht werden. Zudem bietet das Wohngeld bereits heute positive Arbeitsanreize. Deshalb wäre es besser, um Wohngeld und Arbeitsanreize stärken, die Erwerbstätigenfreibeträge im SGB II zu ändern.

8.1.2. Anpassung des Tarifverlaufs

Die Wohngeldleistungen und die Schnittstellen-Problematik lassen sich durch Anpassungen des Tarifverlaufs verbessern. Der Tarifverlauf wird durch die Wohngeldformel bestimmt, die die Wohngeldleistungen in Abhängigkeit vom Einkommen und der Bruttokaltmiete setzt (bei Eigentümern in Abhängigkeit von der fiktiven Miete abhängig des Kapitaldienstes inklusive Betriebskosten). Die Wohngeldformel wurde Anfang der 1990er Jahre mit dem Ziel konzipiert, die Mietbelastung der Haushalte (Miete abzüglich Wohngeld im Verhältnis zum Einkommen) relativ gleichmäßig zu gestalten und in der Regel nicht 30 Prozent übersteigen zu lassen.¹¹⁷ Aktuell hat die Wohngeldformel¹¹⁸ die folgende Form (siehe Anlage 1 zu § 19 Abs. 1 WoGG):

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

W = Wohngeldanspruch

M = zu berücksichtigende Miete oder Belastung
(Bruttokaltmiete sowie Kosten der Bewirtschaftung)

Y = Einkommen

a,b,c = spezifische Parameter für die Berücksichtigung der Haushaltsgröße

Dieser Abschnitt diskutiert, wie durch eine Veränderung der Parameter das Wohngeld als vorrangige Leistung gestärkt werden kann. Dabei soll die aktuelle Struktur der Wohn-

geldformel unangetastet bleiben und an dieser Stelle auf andere Studien verwiesen werden.¹¹⁹ Eine Anpassung der Parameter sollte dabei so vorgenommen werden, dass Leistungsverbesserungen in denjenigen Einkommensbereichen erfolgen, in denen das Wohngeld und die Grundsicherung ähnlich hoch sind. Gleichzeitig sollte vermieden werden, dass der Kreis der Wohngeldempfänger durch eine Veränderung der Wohngeldformel zu stark ausgedehnt wird, weil zu viele Haushalte in das Wohngeld hereinwachsen. Mit Blick auf die Wohngeldformel lässt sich dies am einfachsten erreichen, indem der voranstehende Faktor 1,08 angehoben wird. Alternativ könnte auch Parameter b verringert werden, was mit geringfügig unterschiedlichen Wirkungen in Abhängigkeit von den Mieten der Haushalte einhergeht. Konkret führt bei Haushalten mit niedrigen Mieten die Anhebung des Faktors 1,08 – ceteris paribus – zu mehr Hereinwachsen, bei höheren Mieten die Absenkung des Parameters b zu mehr Hereinwachsen. Insgesamt ist festzuhalten, dass eine Stärkung des Wohngeldes als vorrangige Leistung durch Anpassung der Parameter immer auch mit einer Anhebung der oberen Einkommensberechtigungsgrenze einhergeht. Mit anderen Worten: eine starke Abflachung der Budgetlinie, die zu einer spürbaren Leistungsverbesserung der Haushalte im einkommensrelevanten Bereich führt, ist mit der aktuellen Wohngeldformel nicht möglich. Hierfür müsste die Formel grundlegend reformiert werden, beispielsweise auf die Weise, wie es die „Expertenkommission Wohnungspolitik“ in den 1990er Jahren vorgeschlagen hat.¹²⁰

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird vorgeschlagen, den Faktor 1,08 und die Parameter b und c so anzupassen, dass die Entwicklung der Mieten und Verbraucherpreise seit der letzten Wohngeldform bis zum frühestmöglichen Inkrafttreten einer Reform Berücksichtigung finden. Der Parameter b ist mit den Mietsteigerungen und

(117)

Hubert, Franz (1995): Zur Reform des Wohngeldes, Freie Universität Berlin, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte.

(118)

Seit seiner Einführung hat sich die Berechnung des Wohngeldanspruches nur geringfügig verändert. Die Parameter a, b, und c wurden leicht modifiziert und zur Wohngeldreform 2009 wurden die Wohngeldleistungen insgesamt linear um 8 Prozent angehoben, indem die gesamte Wohngeldformel seither mit dem Faktor 1,08 multipliziert wird.

(119)

Vgl. Hubert (1995).

(120)

Die Expertenkommission Wohnungspolitik schlug vor, das Wohngeld nicht wie aktuell an der Mietbelastung eines Haushaltes $((M-W)/Y)$ auszurichten, sondern an der durchschnittlichen Subventionsrate der anrechenbaren Mieten (W/M) . Siehe auch Hubert (1995).

Tabelle 81
Entwicklung der Verbraucherpreise und Mietpreisindex

	Verbraucherpreise		Mietpreisindex	
	Veränderungen in Prozent	Index: 2008=100	Veränderungen in Prozent	Index: 2008=100
2009	0,4	100,4	1,1	101,1
2010	1,1	101,5	1,1	102,2
2011	2,3	103,8	1,2	103,4
2012	2,0	105,8	1,2	104,6

Quelle: IW Köln, Statistisches Bundesamt

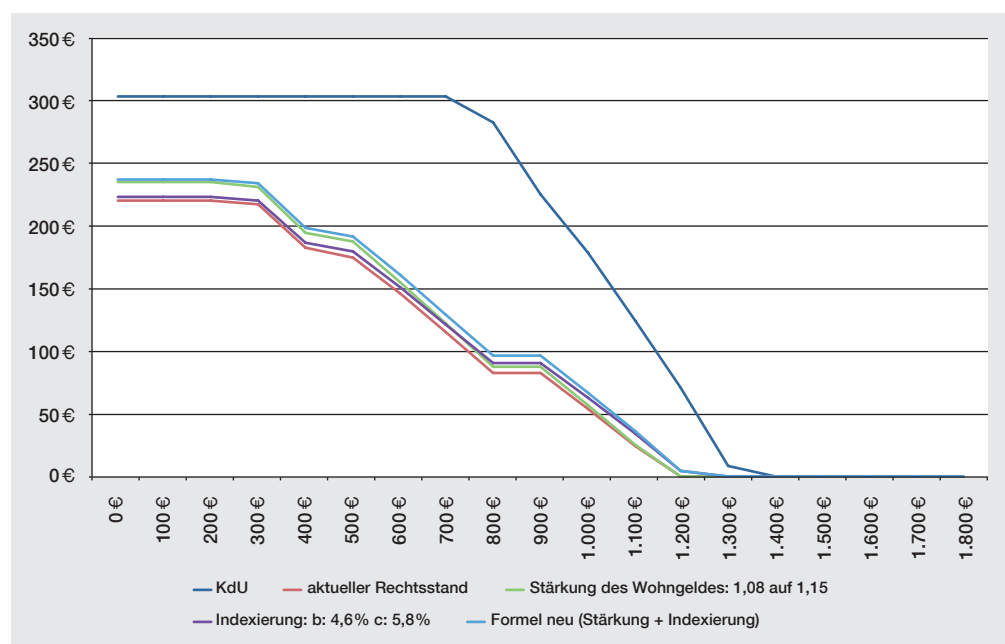
der Parameter c mit den Preissteigerungen zu diskontieren. Nach dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes sind die Preise seit dem Jahr 2009 bis Ende 2012 im Jahresdurchschnitt um 1,5 Prozent gestiegen. Geht man davon aus, dass sich die Preise bis Ende 2012 mit gleicher Rate weiterentwickeln, dann liegen die Preise nach den gesamten vier Jahren um 5,8 Prozent höher. Ein Teilindex der Verbraucherpreisstatistik ist der Mietpreisindex, der die Entwicklung der Nettokaltmieten einschließlich der kalten Nebenkosten abbildet. Nach den gleichen Annahmen wie bei den Lebenshaltungskosten sind die Mieten von 2009 bis 2012 um insgesamt 4,6 Prozent angestiegen.

Um darüber hinaus eine Verbesserung der Wohngeldleistungen über die Realwertsicherung hinaus zu erreichen, wird vorgeschlagen, den voranstehenden Faktor anzuheben, was an dieser Stelle beispielhaft mit einer Anhebung von aktuell 1,08 auf 1,15 geschehen soll. Abbildung 36 zeigt die Auswirkungen der verschiedenen Vorschläge in Abhängigkeit vom Einkommen am Beispiel eines Single-Haushaltes (Typ 1). Dabei wird zunächst einmal deutlich, dass die aktuelle wohngeldrechtliche Förderung für diesen Haushalt in allen Einkommensbereichen unter den KdU-Förderleistungen liegt. Die durch Realwert-

sicherung und die Anhebung des Faktors erreichten Leistungsverbesserungen reichen bei weitem nicht, um diese Lücke zu schließen. Hierfür müssten die Parameter b und c deutlich mehr verringert werden, so dass auch Single-Haushalte in den Einkommensbereichen über rund 1.300 Euro (maximales Bruttoeinkommen, bei dem der KdU-Anspruch erlischt) einen Anspruch auf Wohngeld bekommen. Verfolgt eine Reform das Ziel, auch für Single-Haushalte einen Einkommensbereich zu schaffen, in dem Wohngeld zu einem größeren Transfer im Vergleich zur Grundsicherung führt, ist eine deutliche Anpassung der Parameter für Einpersonenhaushalte erforderlich. Die Anpassungen der Parameter für Mehrpersonenhaushalte könnten dagegen weniger stark ausfallen.

Tabelle 82 zeigt die Auswirkungen der veränderten drei Formelparameter für alle sechs Haushaltstypen. Durch die Anhebung der Wohngeldleistungen sinkt die Einkommensuntergrenze für den Bezug von Wohngeld für fast alle Haushalte. Nur für die Haushalte, bei denen die Untergrenze mit der Mindesteinkommensgrenze des Kinderzuschlags zusammenfällt, bliebe die Untergrenze unverändert. Falls eine Vorteilsgrenze nach heutiger Rechtslage besteht, verringert sich diese ebenfalls spürbar. Die Obergrenzen steigen bei allen

Abbildung 36
Auswirkungen verschiedener Anpassungen am Tarifverlauf in Abhängigkeit von Einkommen für Alleinstehende (Typ 1)



Quelle: IW Köln; Annahmen: Bruttokaltmiete: 264 Euro, KdU: 303 Euro, Gesamtbedarf: 677 Euro

Haushalten an, was dazu führt, dass sich der wohngeldrechtliche Einkommensbereich bei allen Haushalten erweitert. Für Einpersonenhaushalte würde sich der relevante Einkommensbereich beispielsweise von aktuell 700 bis 1.150 Euro auf 670 bis 1.190 Euro ausweiten.

8.1.3. Wiedereinführung der Heizkostenpauschale

Im Jahr 2009 wurde die „Heizkostenpauschale“ (alternativ „Heizkostenzuschuss“ oder „Heizkostenkomponente“) eingeführt und im Zuge der Haushaltskonsolidierung zum 1.1.2011 wieder abgeschafft (vgl. Abschnitt 3.1.4.). Für die Berücksichtigung der Heizkosten im Wohngeld spricht, dass die Heizkosten einen integrativen Bestandteil der Wohnkosten darstellen und das Wohngeld der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens dient. Darüber hinaus entspricht eine Nichtberücksichtigung der Heizkosten nicht der Handhabung der Grundsicherung, in der die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) mitberücksichtigt werden. Da die Heizkosten als Bestandteil der Bruttowarmmiete immer mehr an Bedeutung gewinnen, spielt auch die Frage der Berücksichtigung der Heizkosten im Wohngeld eine größere Rolle.

sichtigung der Heizkosten im Wohngeld eine größere Rolle.

Bei der Berücksichtigung der Heizkosten ist eine pauschale Regelung vorzuziehen, da dann aus dem Heizkostenzuschuss keine Fehlanreize für die Empfängerhaushalte resultieren. Da eine Pauschale vollkommen unabhängig von den tatsächlichen Heizkosten gewährt wird, haben die Empfängerhaushalte weiterhin einen starken finanziellen Anreiz zum sparsamen Heizen, erfahren aber dennoch eine deutliche Entlastung. Darüber hinaus führt die Berücksichtigung der Heizkosten durch eine Pauschale zu einem deutlich geringeren Verwaltungsaufwand der Wohngeldbehörden als alternative Verfahren, in denen beispielsweise die Bruttowarmmiete (Summe aus Bruttokaltmiete und Heizkosten) als Bemessungsgrundlage herangezogen und in ihrer Angemessenheit überprüft wird (vgl. Warmmietenkonzept, Abschnitt 3.1.4.). Der hohe Verwaltungsaufwand resultiert insbesondere aus der Erhebung der tatsächlichen Heizkosten, die starken Schwankungen unterliegen und jährlich abgerechnet werden. Die Pauschale hebt sich damit von den Regelungen im Rahmen der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) ab, die in der Regel die tatsächlichen Heizkosten der Haushalte übernehmen.¹²¹

(121) BBR/BMVBS (2009): Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte – Auswirkungen der Regelungen zur Übernahme der Kosten der Unterkunft auf Transferleistungsempfänger und Kommunen. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Forschungen Heft 142. Bonn 2009.

Tabelle 82

Wirkung einer Anpassung der Wohngeldformel (Realwertsicherung und Leistungsverbesserung)

	Annahmen		Untergrenze ^a			Vorteilsgrenze ^b	Obergrenze ^c
	Bruttowarmmiete (=KdU) / Bruttokaltmiete	Gesamtbedarf	Förderquote ^d	Wohngeld	Bruttoeinkommen	Bruttoeinkommen	Bruttoeinkommen
Typ 1: Single-Haushalt	303 / 264	677	(43,6 %) 53,8 %	(115) 142	(700) 670	nicht erreicht	(1.150) 1.190
Typ 2: Alleinerziehend, 1 Kind	383 / 322	1.111	(66,5 %) 67,7 %	(214) 218	(720) 670	(1.460) 1.400	(1.600) 1.660
Typ 3: Verheiratet o. Kinder	383 / 322	1.057	(8,1 %) 17,1 %	(26) 55	(1.300) 1.270	nicht erreicht	(1.350) 1.400
Typ 4: Verheiratet, 2 Kinder	517 / 445	1.661	(70,1 %) 76,4 %	(312) 340	900	(1.440) 1.400	(2.460) 2.560
Typ 5a: Single-HH (Rentner)	303 / 264	677	(31,4 %) 40,2 %	(83) 106	(650) 630	immer	(840) 870
Typ 5b: Verheiratetes Rentnerpaar	383 / 322	1.057	(2,6 %) 9,3 %	(10) 30	(1.140) 1.130	nicht erreicht	(1.140) 1.180

^a Berechnet für ein minimales Bruttoeinkommen, bei dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes

(Erwerbsinkommen – Sozialversicherungsabgaben + Wohngeld) ausreicht, um den Gesamtbedarf zu decken.

^b Berechnet für ein Bruttoeinkommen, ab dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes im Wohngeldsystem das verfügbare Einkommen im Grundsicherungssystem übersteigt.

^c Berechnet für ein maximales Bruttoeinkommen, bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Wohngeld ≤ 10 Euro).

^d Die Förderquote (Wohngeld geteilt durch Bruttokaltmiete) an der Untergrenze des zum Wohngeld berechtigenden Einkommens entspricht der maximalen Förderquote im relevanten Einkommensbereich.

Quelle: IW Köln; Beträge in Euro sofern nichts anderes angegeben; Aktueller Rechtsstand in Klammern; Ausführliche Erläuterungen zur Tabelle finden sich in Abschnitt 5.3.

Aus den genannten Gründen wird für die Wiedereinführung der Heizkostenpauschale mit mindestens der gleichen Leistungshöhe plädiert und in diesem Abschnitt mit ihren Wirkungen beschrieben. Die gleichen Leistungen sind dadurch gerechtfertigt, dass die Preise für die beiden wichtigsten Brennstoffe Erdgas und Heizöl zur Beheizung von Wohnungen mit 7 bzw. 9 Cent/kWh Ende im März 2013 wieder auf dem gleichen Niveau lagen wie Ende des Jahres 2008, als die Höhe der Heizkostenpauschale bestimmt wurde (vgl. Abbildung 3). Ausgangspunkt der Pauschale ist die zu berücksichtigende Wohnfläche (Normwohnfläche). Diese setzt für Einpersonenhaushalte 48 Quadratmeter, für Zweipersonenhaushalte 62 Quadratmeter und für jedes weitere Haushaltsmitglied 12 zusätzliche Quadratmeter an. Wie in Abschnitt 3.1.4. gezeigt, kommt die Normwohnfläche sehr nahe an die aktuellen tatsächlichen Zahlen der Wohngeldempfängerhaushalte heran. Die Wohngeldempfänger können 0,50 Euro pro m² (Richt-)Wohnfläche monatlich als Heizkosten geltend machen. Hierdurch erhalten die Wohngeldempfängerhaushalte effektiv einen monatlichen Zuschuss in Höhe von durchschnittlich

rund 32 bis 40 Cent pro Quadratmeter tatsächlicher Wohnfläche. Geht man von den durchschnittlichen warmen Nebenkosten für Mietwohnungen in Höhe von 1,25 Euro pro Monat und Quadratmeter aus, dann werden bei einem effektiven Heizkostenzuschuss von 32 bis 40 Cent pro m² und Monat somit rund ein Drittel der laufenden Heizkosten übernommen und damit liegt man auf dem Niveau der Zuschussquote für der Bruttokaltmiete.

Die Wirkung einer Wiedereinführung der Heizkostenpauschale auf die sechs wichtigsten Haushaltstypen ist in Tabelle 83 dokumentiert. Einem Dreipersonenhaushalt werden beispielsweise pauschal 37 Euro pro Monat als Heizkosten anerkannt. Das führt bei einem angenommenen Bruttomonatseinkommen von 1.500 Euro beim Haushaltstyp 2 zu 15 Euro (Anstieg von 38 auf 53 Euro) mehr Wohngeld und bei Haushaltstyp 4 zu einem Plus in Höhe von 24 Euro (Anstieg von 176 auf 200 Euro).

Zukünftig könnte auch darüber nachgedacht werden, ob die energetische Gebäudequalität im Wohngeldsystem Berücksichtigung finden sollte. Schließlich haben energetisch modernisierte Wohnungen

Tabelle 83
Wirkung einer Wiedereinführung der Heizkostenpauschale

	Annahmen		Untergrenze ^a			Vorteilsgrenze ^b	Obergrenze ^c
	Bruttowarmmiete (=KdU) / Bruttokaltmiete	Gesamtbedarf	Förderquote ^d	Wohngeld	Bruttoeinkommen	Bruttoeinkommen	Bruttoeinkommen
Typ 1: Single-Haushalt	303 / 264	677	(43,6 %) / 54,2 %	(115) / 143	(700) / 670	nicht erreicht	(1.150) / 1.180
Typ 2: Alleinerziehend, 1 Kind	383 / 322	1.111	(66,5 %) / 78,6 %	(214) / 253	(720) / 670	(1.460) / 1.400	(1.600) / 1.650
Typ 3: Verheiratet o. Kinder	383 / 322	1.057	(8,1 %) / 15,2 %	(26) / 49	(1.300) / 1.280	nicht erreicht	(1.350) / 1.390
Typ 4: Verheiratet, 2 Kinder	517 / 445	1.661	(70,1 %) / 78 %	(312) / 347	900	(1.440) / 1.400	(2.460) / 2.530
Typ 5a: Single-HH (Rentner)	303 / 264	677	(31,4 %) / 40,2 %	(83) / 106	(650) / 630	(immer)	(840) / 860
Typ 5b: Verheiratetes Rentnerpaar	383 / 322	1.057	(2,6 %) / 7,5 %	(10) / 24	(1.140) / 1.140	nicht erreicht	(1.140) / 1.170

^a Berechnet für ein minimales Bruttoeinkommen, bei dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes (Erwerbseinkommen – Sozialversicherungsabgaben + Wohngeld) ausreicht, um den Gesamtbedarf zu decken.

^b Berechnet für ein Bruttoeinkommen, ab dem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes im Wohngeldsystem das verfügbare Einkommen im Grundsicherungssystem übersteigt.

^c Berechnet für ein maximales Bruttoeinkommen, bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Wohngeld ≤ 10 Euro).

^d Die Förderquote (Wohngeld geteilt durch Bruttokaltmiete) an der Untergrenze des zum Wohngeld berechtigenden Einkommens entspricht der maximalen Förderquote im relevanten Einkommensbereich.

Quelle: IW Köln; Beträge in Euro, sofern nichts anderes angegeben; Aktueller Rechtsstand in Klammern; Ausführliche Erläuterungen zur Tabelle finden sich in Abschnitt 5.3.

deutlich geringere Heizkosten, dagegen aber in der Regel auch eine höhere Bruttokaltmiete. Eine Berücksichtigung des energetischen Gebäudezustandes könnte beispielsweise über eine Differenzierung der Höchstbeträge stattfinden. So könnten für Gebäude mit bestimmtem Energieeffizienzstandard höhere Höchstbeträge eingeführt werden. Im Unterschied zu einer allgemeinen Erhöhung der Höchstbeträge würden von einer energetischen Differenzierung der Höchstbeträge aber nur wenige Haushalte profitieren.

8.1.4. Gesamtwirkung der vorgeschlagenen Reformoptionen

Die vorherigen Abschnitte haben drei mögliche Reformschritte mit ihren Wirkungen für die wichtigsten Haushaltskonstellationen im Wohngeldsystem dargestellt, von denen zwei weiterverfolgt werden sollten. Um das Wohngeld als vorrangige Leistung zu stärken, können die Reformoptionen „Anpassung des Tarifverlaufs“ sowie die „Wiedereinführung der Heizkostenpauschale“ zügig umgesetzt werden, da diese Optionen keine Anpassungen in anderen Sozialsystemen erfordern. Tabelle 84 zeigt die Auswirkungen der beiden vorgeschlagenen Reformoptionen auf die Wohngeldausgaben und die Anzahl der Empfänger auf Basis des IW-Mikrosimulationsmodells für ein angenommenes Inkrafttreten der Reformoptionen im Jahr 2013. Dabei wurden jeweils die (zusätzlichen) wohngeldberechtigten Personen bei Simulation der einzelnen Reformkomponenten bestimmt sowie die damit verbundenen Wohngeldzahlungen (wenn alle Anspruchsberechtigten Wohngeld empfangen würden). Die zu erwartenden tatsächlichen Wohngeldempfänger und das tatsächlich in An-

spruch genommene Wohngeld wurden jeweils auf Basis der Quote der Wohngeld-Inanspruchnahme 2010 approximiert.

Die vorgeschlagene Anpassung des Tarifverlaufs zur Stärkung des Wohngeldes (Realwertsicherung und Leistungsverbesserung) sowie die Anhebung der Höchstbeträge um 4,6 Prozent (analog zur Mietpreissteigerung) führt zu einem jährlichen zusätzlichen Ausgabevolumen von etwa 500 Millionen Euro (alle Angaben Bund und Länder) bei rund 210.000 neuen Wohngeldempfängerhaushalten. Die Einführung der Heizkostenpauschale führt zu ungefähr 110.000 zusätzlichen Wohngeldhaushalten und zusätzlichen Ausgaben in Höhe von 300 Millionen Euro im Jahr.

Bei den beiden für eine gleichzeitige Umsetzung empfohlenen Reformschritten „Anpassung des Tarifverlaufs“ und „Wiedereinführung der Heizkostenpauschale“ ist von jährlichen Mehrausgaben in Höhe von rund 900 Millionen Euro auszugehen, während gleichzeitig die Anzahl der Wohngeldhaushalte um rund 320.000 ansteigt.¹²² In seiner Dimension wäre ein Reformschritt mit diesen beiden Bausteinen demnach vergleichbar mit der Wohngeldreform 2009.

Die genannten Vorschläge zur Stärkung des Wohngeldes hätten zur Folge, dass die Zahl der Wohngeldempfänger im Verhältnis zu den Grundsicherungsempfängern steigen würde. Bei den 90.000 Wechslerhaushalten, die im Durchschnitt vorher in der Grundsicherung 190 Euro erhalten haben, entspricht dies einer Entlastung der Grundsicherungsausgaben um jährlich über 200 Millionen Euro. Die Entlastung der Grundsicherung geht mit einer Effizienzverbesserung einher, da sich u. a.

(122)

Aufgrund von komplementären Effekten resultieren bei der Kombination mehrerer Reformbausteine höhere Aufkommenswirkungen, als sich durch die Addition der einzelnen Bausteine ergeben.

Tabelle 84
Wirkungen der vorgeschlagenen Reformoptionen

	Anpassung des Tarifverlaufs (Realwertsicherung und Leistungsverbesserung)	Wiedereinführung der Heizkostenpauschale	Reformwirkung insgesamt
Anzahl der zusätzlichen Empfängerhaushalte			
Zusätzliche (reine) Wohngeldhaushalte	210.000	110.000	320.000
... davon Wechsler	60.000	30.000	90.000
... davon Hereinwachser	150.000	80.000	230.000
Aufkommenswirkung in Millionen Euro			
Gesamt ¹²²	500	300	900

Quellen: IW-Mikrosimulationsmodell; Wohngeldstatistik

die in Abschnitt 6.3. diskutierten Nebenwirkungen des Grundsicherungssystems auf den Wohnungsmarkt abschwächen würden.

Daneben dürfte eine Stärkung des Wohngeldes als vorrangige Leistung auch zu einem weiteren Rückgang der Anzahl der Mischhaushalte führen, da ein Teil dieser Haushalte vollständig ins Wohngeldsystem überführt werden könnte. Weniger Mischhaushalte und damit eine klarere Zuordnung von Haushalten in ein System würde die Effizienz der Verwaltung und damit die Transparenz zugunsten der Antragsteller steigern.

8.2. Regelmäßige Indexierung der Wohngeldansprüche

Damit die Funktionsfähigkeit des Wohngeldes über die Zeit erhalten bleibt, ist das Wohngeld in regelmäßigen zeitlichen Abständen zu erhöhen. Dem ist der Gesetzgeber in der Vergangenheit durch die Novellen der Jahre 1990, 2002 und 2009 nachgekommen (vgl. Abschnitt 6.1.).

Im Gegensatz zum Wohngeld werden die Regelsätze der Grundsicherung nach einer festen Methode jährlich angepasst. Zuletzt wurde dies 2010 mit dem Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 SGB XII (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz) neu geregelt,

Das Wohngeldsystem muss über die Zeit an die folgende Entwicklung angepasst werden:

- Anpassung an die regional unterschiedlichen Mietenentwicklungen
- Anpassung an den inflationsbedingten Kaufkraftverlust des Wohngeldes

Zur Anpassung an die Mietenentwicklungen sind zunächst einmal die Höchstbeträge zu aktualisieren und die Mietenstufen neu festzusetzen. So wird erreicht, dass nicht zu viele Haushalte mit ihrer Miete die zuschussfähigen Höchstbeträge überschreiten und dass die Mietenstufen die räumlich-strukturellen Mietunterschiede richtig abbilden. Um den inflationsbedingten Kaufkraftverlust zu verhindern, sind die Parameter der Wohngeldformel anzupassen (siehe Schaukasten und Ab-

schnitt 8.1.2.). Beispielweise hat ein Einpersonenhaushalt mit einer Bruttokaltmiete von 264 Euro (Typ 1) und einem Bruttoerwerbseinkommen von 800 Euro seit dem 1.1.2009 einen Wohngeldanspruch von 83 Euro (ohne Heizkostenpauschale). Nach vier Jahren sollte dieser Anspruch auf 92 Euro ansteigen, um den steigenden Mieten und dem Kaufverlust des Wohngeldes Rechnung zu tragen.

Damit das Wohngeldsystem über die Zeit nicht an Zielgenauigkeit verliert, sollte eine Indexierung der Wohngeldansprüche in regelmäßigen Abständen erfolgen, und nicht wie bisher im Rahmen von Gesetzesnovellen. Da der Bundesregierung alle vier Jahre eine Berichtspflicht über das Wohngeld und die Entwicklung der Mieten für Wohnraum obliegt (§ 39 WoGG), wird vorgeschlagen, auch diesen Turnus zur Anpassung heranzuziehen, da ein Vierjahreszeitraum auch vor dem Hintergrund der zu beobachtenden Preis- und Mietdynamiken angemessen erscheint (vgl. Abschnitt 6.1.). Der nächste Zeitpunkt für die Einführung der regelmäßigen Indexierung wäre beispielsweise der 1.1.2016, da Mitte 2015 der nächste „Wohngeld- und Mietenbericht“ durch die Bundesregierung vorzulegen ist.

Die regelmäßige Indexierung des Wohngeldsystems sollte dabei die folgenden Elemente enthalten:

- Anhebung der Miethöchstbeträge anhand des Mietindex des Statistischen Bundesamtes für Nettokaltmieten und Nebenkosten,
- Neufestlegung der Mietenstufen,
- Diskontierung des Parameters b anhand des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes (VPI)¹²³,
- Diskontierung des Parameters c anhand des Mietindex des Statistischen Bundesamtes für Nettokaltmieten und Nebenkosten und
- Anhebung der Heizkostenpauschale anhand des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes (VPI)¹²⁴.

(123)

Alternativ könnte auch ein Mischindex wie nach § 28a SGB XII herangezogen werden, der zur Neufestlegung der Regelbedarfsstufen verwendet wird und die Preisentwicklungen aller regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen mit einem Anteil von 70 Prozent und die Entwicklung der Nettolöhne mit einem Anteil von 30 Prozent berücksichtigt.

(124)

Alternativ könnte die regelmäßige Indexierung der Heizkosten auch auf Basis eines Teilindex, erfolgen, der nur die Preisentwicklung der Energiekosten erfasst.

Schaukasten: Indexierung der Wohngeldformel

Die Parameter in der Wohngeldformel müssen so angepasst werden, dass die realen Wohnkostenbelastungen nicht durch den nominalen Anstieg der Preise und Mieten zunehmen. Wie die Anpassungen vorzunehmen sind, wurde bereits von Hubert (1995) und IWU (2009) ausgiebig diskutiert. Demnach müssen in der Wohngeldformel der Parameter b mit den Mietpreisteigerungen und der Parameter c mit der Preissteigerungsrate diskontiert werden. Die Bestimmung der marginalen Subventionsrate der Wohnkosten und der marginalen Belastung der Einkünfte verdeutlicht die Wirkungen der Veränderungen einzelner Parameter:

$$\frac{\partial W}{\partial M} = 1,08 (1 - bY)$$

$$\frac{\partial W}{\partial Y} = 1,08 (-a - bM - 2cY)$$

Der Parameter b entscheidet über die Abhängigkeit der Wohngeldleistungen von der Miete. Umso größer der Parameter b, umso geringer die marginale Subventionsrate der Wohnkosten. Die Grenzbelastung des Einkommens wird dagegen von allen Parametern bestimmt. Umso größer die Parameter, umso geringer die marginale Belastung des Einkommens. Soll durch die Reform der bewährte ursprüngliche Charakter der Wohngeldformel erhalten bleiben und nur die Leistungen an die Miet- und Preissteigerungen der letzten Jahre angepasst werden, dann sind alleine der mietabhängige Parameter b und der einkommensabhängige Parameter c zu verändern.

Zur Ermittlung des Anstiegs der Mieten und Preise ist die Kopplung an den Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes (VPI) zu empfehlen, der die durchschnittliche Preisentwicklung aller Waren und Dienstleistungen misst und auch die Entwicklung der Nettokaltmieten einschließlich Nebenkosten enthält (Mietindex). Alternativ könnte auch ein Mischindex wie nach §28a SGB XII herangezogen werden, der zur Neufestlegung der Regelbedarfsstufen verwendet wird und die Preisentwicklungen aller regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen mit einem Anteil von 70 Prozent und die Entwicklung der Nettolöhne mit einem Anteil von 30 Prozent berücksichtigt.

8.3. Erweiterung der Datengrundlage zur Berechnung der Mietenniveaus

Wie in Kapitel 6 diskutiert, repräsentieren die Daten zur Berechnung der Mietenstufen ungefähr drei Prozent aller Mieterhaushalte in Deutschland. Eine Ausweitung der Datenbasis ist jedoch schwierig, da die Wohngeldstatistik die einzige amtliche Statistik darstellt, die Mietdaten auch auf dem niedrigen Aggregationsniveau für Gemeinden und Städte bereithält. Eine mögliche Erweiterung der Datenbasis durch die Hinzunahme von KdU-Statistiken sollte nicht weiter verfolgt werden, da die Mieten durch die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen und die vollständigen Berücksichtigung der Kosten der Unterkunft und Heizung stark beeinflusst werden und daher keine reinen Marktmieten darstellen (Vgl. Abschnitt 6.3.3). Auch die 10.000er-Größenklassenregelung sollte zur Erhöhung der Fallzahlen

nicht angehoben werden, um weiterhin eine möglichst genaue Abbildung der örtlichen Mietenniveaus zu ermöglichen.

Ein deutlich einfacheres Verfahren zur Anhebung der Fallzahlen stellt die Möglichkeit dar, den Zeitraum der erhobenen Mieten der Wohngeldempfänger von einem Jahr auf zwei Jahre zu erhöhen. Bisher werden die Mietenniveaus, die zur Einteilung der Kommunen in Mietenstufen herangezogen werden, vom Statistischen Bundesamt auf der Grundlage der Ergebnisse der Wohngeldstatistik (§§ 34 bis 36) zum 31. Dezember des vorletzten Kalenderjahres berechnet – bei der letzten Festlegung etwa zum 1.1.2009 auf Basis des 31.12.2006. Der Vorschlag wäre hierbei, neben den Daten des vorletzten Jahres auch noch die Ergebnisse der Wohngeldstatistik des vor-vorletzten Jahres hinzunehmen. Hierdurch wäre die Datenbasis deutlich breiter, da in zwei Jahren die Zahl der erfassten Wohngeldempfänger-

haushalte aufgrund der Fluktuation um gut die Hälfte höher ist (vgl. Abschnitt 5.5.). Bei der Bestimmung der Durchschnittsmieten sind dabei insbesondere zwei Methoden denkbar. Die erste Methode wäre die einfache Durchschnittsbildung aus den zwei gewählten Jahren. Der Vorteil wäre, dass die gesamte Systematik nicht verändert werden müsste. Der Nachteil läge jedoch darin, dass Haushalte, die in beiden Jahren Wohngeld erhalten, doppelt gezählt werden. Doppelzählungen führen immer zu gewissen Verzerrungen bei der Durchschnittsbildung. Um Doppelzählungen auszuschließen, müsste ein Datensatz geschaffen werden, in dem jeder Wohngeldhaushalt einer Mietenstufe nur einmal auftaucht. Bei den doppelt vertretenen Haushalten sollte immer die letzte zur Verfügung stehende Information herangezogen werden, um die jeweils aktuellste Information zu nutzen.

Das Problem von Doppelzählungen ist jedoch als äußerst gering einzustufen. Da darüber hinaus die Schaffung eines Zweijahres-Datensatzes ohne Doppelungen sicherlich nicht ohne großen Aufwand vom Statistischen Bundesamt umgesetzt werden kann, sollte die erste Variante umgesetzt werden. Dies erfordert eine Änderung von § 12 Absatz 4 Satz 3 des Wohngeldgesetzes in folgender Weise: „Das Mietenniveau wird vom Statistischen Bundesamt auf der Grundlage der Ergebnisse der Wohngeldstatistik (§§ 34 bis 36) zum 31. Dezember des vorletzten und vor-vorletzten Kalenderjahres, das dem Tage des Inkrafttretens einer Anpassung der Höchstbeträge nach Absatz 1 vorausgeht, festgestellt.“

8.4. Weitere mögliche Reformoptionen

Während die drei vorherigen Abschnitte die primäre Zielvorgabe „Stärkung des Wohngeldes als vorrangige Leistung“ verfolgt haben, dient dieser Abschnitt dazu, Möglichkeiten zu eruieren, um die Grenzen zwischen dem Wohngeld und der Grundsicherung (wieder) deutlicher zu ziehen. Eine Möglichkeit wäre, das seit 2005 bestehende Konstrukt der Kinderwohngeldhaushalte wieder abzuschaffen. Hierfür müsste § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II geändert werden, der regelt, dass unverheiratete Kinder unter 25 Jahren dann nicht zur Bedarfsgemeinschaft gehören, wenn sie aus eigenem Einkommen oder Vermögen die Leistungen zur Sicherung ihres Le-

bensunterhalts beschaffen können (vgl. Abschnitt 5.4.2.). Die Vorteile einer Abschaffung der Kinderwohngelds liegen auf der Hand, da Empfänger dann nicht mehr zwei Ämter aufsuchen müssen und der enge und äußerst verwaltungs- und abstimmungsbedürftige Austausch der Wohngeldbehörden mit den Grundsicherungsstellen entfiel. Zwar ist bereits im April 2011 die Verpflichtung für das Kinderwohngeld weggefallen (Änderung des § 12a SGB II), was bereits zu einem deutlichen Rückgang dieser Haushalte geführt hat. Der Wegfall der Verpflichtung wird jedoch nicht dazu führen, dass es in Zukunft keine Kinderwohngeldhaushalte mehr gibt. Bei einer vollständigen Abschaffung würden die bisherigen Kinderwohngeldhaushalte vollständig in die Grundsicherung zurückfallen. Eine solche klare Regelung wäre aus Sicht der bedürftigen Haushalte als auch aus Sicht der zuständigen Behörden von Vorteil. Die Haushalte haben den gleichen Gesamtleistungsanspruch,¹²⁵ müssen aber nur noch die Grundsicherungsstelle aufsuchen.¹²⁶ Wenn gleichzeitig die in den vorherigen Abschnitten beschriebenen Leistungsverbesserungen umgesetzt würden, würde ein Teil dieser Haushalte als reine Wohngeldhaushalte Wohngeld beziehen.

(125)
Einige wenige Haushalte dürften geringe finanzielle Nachteile haben.

(126)
Je nach Ausgestaltung wird dabei zu prüfen und zu berücksichtigen sein, ob nicht ggf. eine nicht sachlich gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Kindern in Mischhaushalten gegenüber Kindern mit Eltern ohne SGB-II-Bezug vorliegt.

9. Ausblick

Das Wohngeld ist eine wichtige Säule der Wohnungspolitik und des Sozialsystems. Die Reform der Grundsicherung im Jahr 2005 hat zwar die Bedeutung des Wohngeldes vermindert, da seitdem Empfänger der Grundsicherung nicht mehr Wohngeld, sondern die Kosten der Unterkunft und Heizung als Teil der Grundsicherung erhalten. Durch die Wohngeldreform 2009 hat die Bedeutung des Wohngeldes jedoch wieder zugenommen. Seitdem erhalten gut 2 Prozent aller Haushalte Wohngeld. Wie das Gutachten zeigt, hat die Reform 2009 die gewünschten Wirkungen erreicht: Senkung der Wohnkostenbelastung der Wohngeldempfänger, Absenkung der hohen Überschreiterquoten und Entlastung des Grundsicherungssystems durch den Wechsel von Haushalten ins Wohngeld.

Dennoch besteht weiterer Verbesserungsbedarf. Die Überschneidungen zwischen Wohngeld und Grundsicherung zeigen sich an der Zahl der Wechsler, die zwischen den Sozialsystemen pendeln. Geringfügige Leistungsverbesserungen im ALG-II-System haben erhebliche Rückwirkungen auf das Wohngeldsystem, wie das Mikrosimulationsmodell zeigt. Im Besonderen verdeutlicht der erhebliche Zuwachs der Mischhaushalte von 2008 bis 2010 und darunter im Speziellen das so genannte Kinderwohngeld die engen Verknüpfungen der beiden Systeme.

Zukünftige Reformen sollten daher die Grenzen zwischen den Systemen schärfen. Außerdem sollte das Wohngeld gegenüber der Grundsicherung gestärkt werden, vor allem, weil es bessere Anreize setzt und weniger Kontrollaufwand als etwa die KdU-Regelungen verursacht. Vorschläge hierzu wurden in dem Gutachten erstellt. So sollten etwa die Wohngeldleistungen indexiert und die Heizkostenpauschale wieder eingeführt werden.