



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

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation Nr. 16/2019

Strukturelle Verbesserung der Anreize und Dynamisierung des Wohngeldes

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

ISSN 1868-0097

IMPRESSUM

Herausgeber

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

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat II 12 – Wohnen und Gesellschaft
Nina Oettgen
Ernst Degener

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)
Referat SW II 1 – Immobilien- und Wohnungswirtschaft, Wohneigentum

Auftragnehmer

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
Dr. Ralph Henger
Dr. Judith Niehues

Stand

August 2019

Diese Publikation dokumentiert die Ergebnisse des Projekts „Mikrosimulation des Wohngeldes und strukturelle Verbesserung der Anreize des Wohngeldes“.

Gestaltung

IW Medien – Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

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

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Strukturelle Verbesserung der Anreize und Dynamisierung des Wohngeldes. BBSR-Online-Publikation 16/2019, Bonn, November 2019.



© Schafgans DGPh

Liebe Leserinnen und Leser,

das Wohngeld ist ein wichtiger Bestandteil der deutschen Wohnungs- und Sozialpolitik und unterstützt einkommensschwache Haushalte bei der Finanzierung ihrer Wohnkosten. Es wird als steuerfreier Zuschuss zur Miete oder als Lastenzuschuss für selbst genutzten Wohnraum geleistet.

Im Jahr 2015 wurde die Bundesregierung vom Deutschen Bundestag dazu aufgefordert zu prüfen, wie Haushalte weiter ins Wohngeldsystem integriert werden können, die aufgrund der bestehenden Mechanismen aus dem Wohngeld herauswachsen, und wie der Wechsel zu den Leistungen des SGB II und SGB XII deutlich begrenzt werden kann. Ein ständiger Wechsel zwischen dem System des Wohngeldes und SGB II bzw. SGB XII sollte vermieden werden.

Vor diesem Hintergrund diskutiert die Studie zur Anreizverbesserung des Wohngeldes beispielsweise einen Erwerbstätigenfreibetrag. In der Studie wird empfohlen, das Wohngeld regelmäßig anzupassen. Dabei sollen künftig anhand der allgemeinen Preis- und Mietenentwicklungen die Wohngeldleistungen und Höchstbeträge für die berücksichtigungsfähigen Wohnkosten alle zwei Jahre neu festgelegt werden.

In die Ausgestaltung der Dynamisierung des Wohngeldes im Rahmen der geplanten Wohngeldreform 2020 konnten somit bereits Vorschläge dieses Forschungsprojektes einfließen, so dass Schnittstellen zwischen dem Wohngeld und den Grundsicherungssystemen harmonisiert werden können. Zugleich wurden Forschungsbedarfe für die weitere Verbesserung des Wohngeldes identifiziert und zur Neukalibrierung der Höchstbeträge und Neujustierung der Mietenstufen erste Grundlagen dafür geschaffen.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.



Dr. Markus Eltges

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

Inhalt

Zusammenfassung	5
Summary	7
Vorbemerkung	9
1 Einleitung	10
2 Aktuelle Ausgestaltung und Reichweite des Wohngeldes	11
2.1 Ausgestaltung des aktuellen Wohngeldes	11
2.2 Simulationsrechnungen zum Wohngeld: Empfängerzahlen und Ausgaben	13
2.3 Rückgang der Reichweite des Wohngeldes	16
2.4 Einflussfaktoren des Wohngeldrückgangs	20
3 Möglichkeiten zur Dynamisierung des Wohngeldes	23
3.1 Ausgangssituation und Zielsetzung	23
3.2 Umsetzungsmöglichkeiten einer Dynamisierung	23
3.2.1 Festlegung des Turnus	23
3.2.2 Indexierung der Höchstbeträge	24
3.2.3 Neufestlegung der Mietenstufen	29
3.2.4 Indexierung der Tabellenwerte	31
3.3 Vorschläge zur Dynamisierung des Wohngeldes	32
3.3.1 Annahmen und Randbedingungen	32
3.3.2 Variante 1: Pauschale 2-jährige Dynamisierung ab 2020	33
3.3.3 Variante 2: Gestaffelte 2-jährige Dynamisierung ab 2020	39
3.3.4 Variante 3: Pauschale jährliche Dynamisierung ab 2020	43
3.3.5 Variante 4: Einfache 2-jährige Dynamisierung ab 2020	46
3.4 Empfehlung zur Dynamisierung des Wohngeldes	48
4 Haushalte im Wechsel zwischen Wohngeld und Grundsicherung	49
4.1 Zielsetzung und Schnittstellen der Systeme	49
4.2 Zielgruppen der Reform	53

5	Möglichkeiten zur Stärkung und Anreizverbesserung des Wohngeldes	59
5.1	Bestehende Anreize für Arbeitsaufnahme und Wohnkonsum	59
5.1.1	Einkommensabhängigkeit des Wohngeldes	59
5.1.1.1	Subventionssatz	61
5.1.1.2	Wohnkostenbelastung	63
5.1.1.3	Transferentzugsrate	65
5.1.2	Mietabhängigkeit des Wohngeldes	70
5.1.2.1	Subventionssatz	70
5.1.2.2	Marginale Subvention der Wohnkosten	72
5.1.3	Zusammenfassung: Einkommens- und Mietabhängigkeit des Wohngeldes	73
5.2	Vorschläge zur Stärkung und Verbesserung des Wohngeldes	74
5.2.1	Variante 1: Anhebung der Tabellenwerte	75
5.2.1.1	Neufestlegung der Mindesteinkommen	76
5.2.1.2	Neukalibrierung der Wohngeldformel	79
5.2.1.3	Auswirkungen auf die Wohngeld-Charakteristika	82
5.2.1.4	Auswirkungen auf Ausgaben und Wohngeldansprüche	84
5.2.2	Variante 2: Einführung eines Freibetrags für die betriebliche Altersversorgung	86
5.2.3	Variante 3: Einführung eines pauschalen Erwerbstätigenfreibetrags in Höhe von 100 €	86
5.2.4	Variante 4: Anhebung des Kinderzuschlages	87
5.3	Gesamtwirkungen der Reformvorschläge	90
5.3.1	Aufkommenswirkungen	90
5.3.2	Auswirkungen auf verschiedene Haushaltstypen	92
5.3.3	Empfehlungen zur Stärkung des Wohngeldes	101
6	Schlussfolgerungen	104
Literatur		105

Zusammenfassung

In Deutschland erfolgt die soziale Absicherung des Wohnens bei der Subjektförderung neben der Grundsicherung über das Wohngeld. Das Forschungsprojekt hat Verbesserungsmöglichkeiten für die strukturellen Anreize des Wohngeldes analysiert und eine Dynamisierung der Wohngeldleistungen geprüft. Zudem wurde untersucht, wie mehr Haushalte mit Wohngeld unterstützt werden können, die über ein Einkommen verfügen, welches den Grundsicherungsbedarf ohne Wohnkosten abdeckt. Rechtliche Aspekte wie z. B. erforderliche Rechtsänderungen für die Umsetzung einer Dynamisierung waren nicht Gegenstand des Forschungsvorhabens.

Das Wohngeld unterstützt einkommensschwache Haushalte bei der Finanzierung ihrer angemessenen und familiengerechten Wohnkosten und wird als steuerfreier Zuschuss zur Miete oder als Lastenzuschuss für selbst genutzten Wohnraum geleistet. Das Wohngeld wird von Bund und Ländern paritätisch getragen und ist ein wichtiger Bestandteil der deutschen Wohnungs- und Sozialpolitik. Das Wohngeld 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, welche auch die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) mit abdeckt. Seit der grundlegenden Reform der Sozialsysteme (Hartz-Reformen) im Jahr 2005 wendet sich das Wohngeld an Bezieher niedriger Erwerbseinkommen, Altersrenten oder von Arbeitslosengeld (ALG I).

Durch die Wohngeldreform im Jahr 2016 wurde das Wohngeld gestärkt und an die Einkommens- und Mietentwicklung angepasst, sodass wieder mehr einkommensschwache Haushalte unterstützt werden. Angesichts der vorteilhaften Anreize des Wohngeldes auf den Wohnkonsum und die Arbeitsaufnahme könnte das Wohngeldsystem jedoch gegenüber der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe weiter gestärkt werden. Zudem wäre es wünschenswert, wenn das Wohngeld zukünftig regelmäßiger ggf. automatisch an die Preis- und Mietentwicklungen angepasst wird, damit Haushalte nicht aufgrund der Inflation aus dem Wohngeld herauswachsen oder aufgrund der regelmäßigen Regelbedarfsanpassungen bei der Grundsicherung aus dem Wohngeldbezug in die Grundsicherung wechseln.

Der Deutsche Bundestag formulierte vor diesem Hintergrund im Rahmen der „Wohngeldreform 2016“ den Prüfauftrag zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Wohngeldes an die Bundesregierung, der in diesem Vorhaben durchgeführt wurde.

Konzept: Das Forschungsvorhaben hat untersucht, wie die bestehenden Anreizwirkungen des Wohngeldes verbessert und mehr Haushalte ins Wohngeldsystem integriert werden können, die ihren Lebensunterhalt selbst erwirtschaften und allein aufgrund ihrer Wohnkosten auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Zudem wurde analysiert, mit welchen Mechanismen es gelingen kann, das Wohngeldsystem durch regelmäßige Anpassungen vor dem Verlust der Zielgenauigkeit und Reichweite zu schützen. Hierbei wurden mithilfe umfangreicher Mikrosimulationsrechnungen die Wirkungen mehrerer alternativer Reformvorschläge abgeschätzt. Das IW-Mikrosimulationsmodell bildet das deutsche Steuer- und Transfersystem auf Grundlage der „Einkommens- und Verbrauchsstichprobe“ (EVS) vollständig ab. Das Modell ermöglicht die Analyse der sozio-demografischen Struktur von den reformbedingten Wechseln zwischen den einzelnen Transfersystemen als auch die finanzpolitischen Auswirkungen von Änderungen einzelner Systembausteine.

Im Rahmen des Vorhabens wurde am 18. Oktober 2017 ein Expertenworkshop in Berlin durchgeführt. Dort wurden die im Vorhaben erarbeiteten und simulierten Reformvarianten zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Wohngeldes diskutiert. Auf Basis des Austauschs mit den teilnehmenden Wissenschaftlern, Verbänden und politischen Akteuren wurden die Vor- und Nachteile sowie die Aus- und Nebenwirkungen verschiedener Reformvarianten diskutiert und darauf aufbauend Empfehlungen für eine Reform des Wohngeldes abgeleitet. Rechtliche Aspekte blieben dabei – da nicht Gegenstand des Forschungsvorhabens – unberücksichtigt.

Ergebnisse: Das Projekt untersuchte neben der Dynamisierung des Wohngeldes verschiedene Möglichkeiten zur Verbesserung des Wohngeldsystems. In einem ersten Arbeitsschritt wurde gezeigt, welche Haushalte bzw. Bedarfsgemeinschaften im Grundsicherungssystem von einer Stärkung des Wohngeldes profitieren könnten. Der potenziell zu erreichende Personenkreis umfasste im Jahr 2016 insgesamt 2 Millionen Personen, die für eine Integration ins Wohngeld in Frage kommen, sofern sie über ein ausreichendes Einkommen zur Deckung des eigenen Bedarfs ohne Wohnkosten verfügen. Hierzu zählen z. B. Empfänger niedriger Renten.

Zur Stärkung des Wohngeldes wurde insbesondere untersucht, wie die Leistungen angehoben werden können. Bei der Anhebung der Leistungen besteht ein Zielkonflikt zwischen der Begrenzung der Reichweite des Wohngeldes am oberen Einkommensrand und dem Erhalt der positiven Anreize und der niedrigen Grenzbelastung des Wohngeldes. Zudem wurde zur Stärkung des Wohngeldes eine Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrags im Wohngeld, die Einführung eines Freibetrags für die betriebliche Altersversorgung sowie die Stärkung des Kinderzuschlags untersucht. Alle Reformvarianten haben gewisse Vor- und Nachteile und gehen mit unterschiedlichen Aufkommenswirkungen und Auswirkungen auf die Arbeitsanreize einher. Das Gutachten macht hierbei deutlich, dass das Wohngeld zusammen mit dem Kinderzuschlag einer weitgehenden Überarbeitung bedarf. Durch die Beibehaltung der beiden getrennten Systeme Wohngeld und Kinderzuschlag bestehen Probleme hinsichtlich der Transparenz der Leistungen für die potenziellen Empfänger sowie bei der Ausgestaltung der Tarifverläufe und der damit zusammenhängenden Arbeitsanreize. So kann eine Anhebung der Grenzbelastungen im Wohngeld, wie es bei der betrachteten Anhebung der Tabellenwerte auftreten würde, nicht empfohlen werden. Dies ist allenfalls bei einer gleichzeitigen Absenkung der Grenzbelastung im Kinderzuschlag denkbar. Zudem bestehen auch weiterhin Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem Wohngeld und der Grundsicherung, die sich durch die Vorschläge des Gutachtens zwar abmildern, aber nicht vollständig lösen lassen. Hierfür sind weitergehende Überlegungen erforderlich, die nicht nur das Wohngeld, sondern auch den Kinderzuschlag, die Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie die Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung betreffen.

Zur Dynamisierung der Leistungen des Wohngeldes anhand der Preis- und Mietentwicklungen wurden drei Varianten erörtert, die sich z. B. hinsichtlich des Turnus der Anpassungen unterscheiden. Mit der Dynamisierung bleibt die Reichweite des Wohngeldes über die Jahre erhalten. Zudem können reformbedingten Sprünge bei der Anzahl der Leistungsberechtigten und Ausgaben vermieden werden. Nach der Untersuchung der Wirkungen der verschiedenen Varianten spricht sich das Gutachten für eine Dynamisierung aus, bei der die Leistungen des Wohngeldes und die Höchstbeträge anhand der Preis- und Mietentwicklungen alle zwei Jahre neu festgelegt werden.

Summary

In Germany, social housing policy is effected by the means of direct subsidization through the subsistence welfare system (Grundsicherung) and the housing benefit system (Wohngeld). The research project has analysed possibilities for improvement of the structural incentives of housing benefits and examined a dynamisation of housing benefit. It also looked at how to support more households with housing benefit that have an income that covers the basic needs without housing costs. Legal aspects such as e.g. necessary legal changes for the implementation of dynamisation are not part of the research project.

Housing benefit supports low-income households in financing appropriate and family-friendly living costs, and is paid as a tax-free rent subsidy or as housing support to home-owners for owner-occupied dwellings. Housing benefit is paid by the federal and the Länder governments in equal shares, and is a key element of German housing and social policy. With housing benefit it is presumed that the recipient's own income is sufficient to cover general living expenses. If the income is insufficient, the living wage must be provided through the subsistence welfare system, which also helps people pay for accommodation and heating costs (KdU). Since the root-and-branch reform of the welfare system (Hartz reforms) in 2005, housing benefits have been targeting people with low incomes, receiving an old-age pension or unemployment benefits (ALG I).

The latest reform in 2016 strengthened housing benefit and adjusted it to changes in income and rent so that even more low-income families could be supported. Given the beneficial impact of housing benefit on housing costs and employment, the housing benefit system could be further strengthened compared to the subsistence welfare system for jobseekers and social benefits. It would also be desirable if housing benefit were adjusted to price and rent changes on a regular basis, automatically if necessary, to make sure that households do not grow out of housing benefit merely due to inflation, or they do not switch to the subsistence welfare system from receiving housing benefit due to the regular adjustments of the former.

Against such a background, the German Bundestag expressed the need to look into the further development of the idea of housing benefit as part of the "Housing Benefit Reform 2016" to the federal government, which was implemented in this project.

Concept: The research project has analysed how the existing incentive effects of housing benefit could be improved, and how to include more households in the housing benefit system which can provide for their own livelihood and which depend on the subsistence welfare system only because of their housing costs. Moreover, it was analysed what mechanisms could protect the housing benefit system from losing its target and reach by making regular adjustments. To this end, extensive micro-simulation calculations have been made to estimate the impact of several alternative reform proposals. The micro-simulation model of the German Economic Institute (IW) gives a clear picture of the German tax and transfer system based on the "survey of income and consumption" (EVS). The model facilitates an analysis of the socio-demographic structure of people switching from one transfer system to the other because of reforms, as well as the fiscal impacts of changing the individual elements of the system.

As part of the project, an "Expert Workshop on Housing Benefit" was also organised on 18 October 2017 in Berlin to discuss the reform options on the further policy development of housing benefit, as elaborated and simulated in the project. Based on the exchange of views among the participating scientists, associations and political players, the benefits and the drawbacks as well as the impacts and the secondary effects of the different reform alternatives were discussed, and recommendations for the reform of the housing benefit were made accordingly.

Legal aspects were not discussed, as they were not part of the research project.

Results: The project looked at ways to stimulate housing benefit, and also considers a number of options to improve it. As a first step, we showed which households or “communities in need” (Bedarfsgemeinschaften) in the subsistence welfare system could benefit from the strengthening of housing benefit.

In 2016 a total of nearly 2 million people who can possibly be integrated into the housing benefit system, if they have sufficient income to cover their own needs apart from housing costs, e.g. people receiving small pensions.

To strengthen housing benefit, we looked in particular at how the payments could be raised. Enhancing the services results in a conflict of aims between limiting the scope of housing benefit at the income ceiling and maintaining the positive inducements as well as the low marginal burden of housing benefit. Moreover, to strengthen housing benefit we also examined the introduction of a tax allowance in housing benefit for wage and salary earners, the introduction of a tax allowance for occupational pension provisions, and the strengthening of the supplementary child allowance. All of the reform options have their advantages and disadvantages; they operate differently and have different impacts on work incentives. However, the report emphasizes that the housing benefit system and the child allowance system require an extensive revision. By maintaining two separate schemes with housing benefits and child allowances, there are problems with the transparency of benefits for potential recipients and in the design of payments and related work incentives. For example, an increase in the marginal burden on housing allowances, as would occur with the increase in table values considered, cannot be recommended. This is only conceivable with a simultaneous reduction of the marginal burden in the child allowance system. In addition, there are still difficulties in distinguishing between housing benefits and the subsistence welfare system, which can be mitigated by the proposals of the report but not completely resolved. This task requires further consideration, which concerns not only housing benefits, but also child allowances and the subsistence welfare system (for jobseekers, retired workers and disabled people).

To make housing benefit dynamic over time, three alternatives which differ in terms of their cycles and adjustments was discussed in light of the changes to prices and rents. The dynamization keeps the number of households constant over time. In addition, reform-related rapid changes in the number of beneficiaries and expenses can be avoided. After examining the effects of the various variants, the report advocates a dynamisation of housing benefit in which the payments of housing benefit and the maximum amounts are redefined every two years on the basis of price and rental changes.

Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht zum Projekt „Mikrosimulation des Wohngeldes und strukturelle Verbesserung der Anreize des Wohngeldes“ beschreibt Möglichkeiten zur strukturellen Anreizverbesserung des Wohngeldes. Hierbei wurde untersucht, wie mehr Haushalte ins Wohngeldsystem integriert werden können, die ihren Lebensunterhalt selbst erwirtschaften und allein aufgrund ihrer Wohnkosten auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Zudem wurden mögliche Varianten einer Dynamisierung des Wohngeldes analysiert, damit das Wohngeld über die Zeit seine Zielgenauigkeit und Reichweite erhält.

Die ökonomische Begleitung und die Simulation der erwarteten Effekte der nächsten Wohngeldreform erfolgte im Rahmen des Projekts „Mikrosimulation und Vorschläge zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes“. Die neuen Regelungen sollen am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Die Zielsetzung der Reform unterscheidet sich von den im vorliegenden Projekt untersuchten Varianten jedoch dahingehend, dass nicht grundlegende Veränderungen über das Wohngeld hinaus angestrebt wurden, sondern dass das Wohngeld gestärkt wird und zukünftig mehr Haushalte Wohngeld erhalten. Dabei sollen auch die Arbeitsanreize verbessert werden, indem zusätzliches Einkommen das Wohngeld in geringerem Maße reduziert. Die in diesem Bericht dargestellten Varianten und Wirkungen sind daher nicht mit der Reform vergleichbar.

Bei der Dynamisierung der Wohngeldleistungen im Rahmen der Wohngeldreform 2020 wurde auf Vorschläge des vorliegenden Projektes zurückgegriffen. Die in diesem Bericht dargestellten Varianten und Wirkungen basieren jedoch auf der aktuellen Ausgestaltung des Wohngeldes und einem älteren Datenstand. Daher unterscheiden sich die hier simulierten Wirkungen mit denen des Gesetzentwurfs zur Wohngeldreform.

1 Einleitung

Das Wohngeld unterstützt einkommensschwächere Haushalte bei der Finanzierung ihrer angemessenen und familiengerechten Wohnkosten und wird als steuerfreier Zuschuss zur Miete oder als Lastenzuschuss für selbst genutzten Wohnraum geleistet. Das Wohngeld wird von Bund und Ländern paritätisch getragen und ist ein wichtiger Bestandteil der deutschen Wohnungs- und Sozialpolitik. Das Wohngeld ist vorrangig gegenüber der Grundsicherung in Anspruch zu nehmen, wenn der für die Deckung des allgemeinen Lebensunterhaltes erforderliche Bedarf durch eigene Einkünfte (inklusive Wohngeld) gewährleistet wird. Liegen ausreichende eigene Einkünfte nicht vor, dann muss das Existenzminimum durch die Grundsicherung gewährleistet werden, welche auch die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) mit abdeckt. Seit der grundlegenden Reform der Sozialsysteme (Hartz-Reformen) im Jahr 2005 wendet sich das Wohngeld an Bezieher kleiner Erwerbseinkommen, Altersrenten oder von Arbeitslosengeld (ALG I).

In Bezug auf die wohnungspolitische Zielsetzung ist das Wohngeld im Vergleich zu den Leistungen der Grundsicherung sowie der Objektförderung und sozialen Wohnraumförderung sehr treffsicher und zudem effizient. Da beim Wohngeld nur ein Zuschuss zur Miete (oder Belastung) gewährt wird und zusätzliches Einkommen das Wohngeld nur anteilig reduziert, sind insgesamt nur sehr geringe Auswirkungen auf die Arbeitsaufnahme und den Wohnkonsum der Empfänger sowie die Preisentwicklung des einfachen Wohnungsmarktsegmentes zu erwarten. Damit hat das Wohngeld insbesondere einen Vorteil gegenüber den KdU-Leistungen, welche im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe gewährt werden. Die Höhe des Einkommens hat auf das Wohngeld – trotz des gewährten Erwerbstätigenfreibetrags im SGB II – deutlich geringere (negative) Auswirkungen als im Grundsicherungssystem. Das Wohngeld kann flexibel auf die wirtschaftliche Situation einkommensschwacher Haushalte reagieren, während ein Privathaushalt mit Belegungsrecht in eine Sozialwohnung auch dann noch von der Förderung profitiert, wenn das Einkommen wieder ausreichen sollte, um sich auf dem Markt mit angemessenem Wohnraum von allein zu versorgen.

Vor dem Hintergrund dieser Vorteile, untersucht das Projekt „Mikrosimulation des Wohngeldes und strukturelle Verbesserung der Anreize des Wohngeldes“ aus ökonomischer Sicht, wie die bestehenden strukturellen Anreize des Wohngeldes verbessert werden können, um mehr Haushalte ins Wohngeldsystem zu integrieren, die ihren Lebensunterhalt selbst erwirtschaften können und alleine aufgrund ihrer Wohnkosten auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Zudem wird analysiert, mit welchen Mechanismen es gelingen kann, das Wohngeldsystem durch regelmäßige Anpassungen der Tabellenwerte und Höchstbeträge sowie der Neufestlegung der Mietenstufen dauerhaft vor den Folgen der bundesweiten und regionalen Preis- und Mietveränderungen sowie Anpassungen in anderen Sozialleistungssystemen zu unterstützen, so dass es über die Zeit nicht an Zielgenauigkeit und Reichweite verliert. Hierfür werden Mikrosimulationen durchgeführt und konkrete Politikempfehlungen zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Wohngeldes im Rahmen der verfügbaren Mittel aufgezeigt.

Das Gutachten gliedert sich wie folgt. Im nächsten Kapitel werden zunächst kurz die aktuelle Ausgestaltung und die Reichweite des Wohngeldes dargestellt. Dabei wird auf die Simulationsrechnungen eingegangen, die anhand des IW-Mikrosimulationsmodells vorgenommen werden. Darauf aufbauend werden die Reformvorschläge zur Dynamisierung (Kapitel 3) und zur Anreizverbesserung und Stärkung (Kapitel 4 und 5) vorgestellt und mit ihren Wirkungen diskutiert.

Die Aufkommenswirkungen der Reformen und die Charakteristika der potenziellen Wechsler und die Wechselwirkungen des Wohngeldes mit anderen Sozialleistungen werden mit dem IW-Mikrosimulationsmodell dargestellt. Die wichtigsten Reformelemente für die nächste Wohngeldreform werden schließlich in einem Fazit herausgestellt und bewertet.

2 Aktuelle Ausgestaltung und Reichweite des Wohngeldes

2.1 Ausgestaltung des aktuellen Wohngeldes

Das Wohngeld als Subjektförderung ist so konzipiert, dass die Wohnkostenbelastung einkommensschwacher Haushalte zumutbar bleibt. Das Wohngeld dient damit der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens und ist im Wohngeldgesetz (WoGG) geregelt. Details über die Berechnung der Miete und Belastung finden sich in der Wohngeldverordnung (WoGV). Verbindliche Hinweise an die Vollzugsbehörden (Wohngeldbehörden) zur Auslegung und Durchführung des WoGG enthält die Wohngeld-Verwaltungsvorschrift (WoGVwV). Die letzte Reform des Wohngeldes fand zum 1.1.2016 statt und enthielt Leistungsverbesserungen entsprechend der Entwicklungen der Einkommen und Wohnkostenbelastungen seit dem Jahr 2009 (Deutscher Bundestag 2015a, 2015b, 2017a).

Die Höhe des Wohngeldes ist abhängig von der Haushaltsgröße (Teil 2 – Kapitel 2 im WoGG), der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung (Kapitel 3) und dem Einkommen (Kapitel 4). Es stärkt die Zahlungskraft einkommensschwacher Haushalte, sodass diese sich leichter mit angemessen Wohnraum auf dem gesamten Wohnungsmarkt bei tragbarer Mietbelastung versorgen können.

Das Wohngeld richtet sich zunächst einmal nach der Anzahl der **zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder**. Der Haushaltsbegriff des Wohngeldes leitet sich aus § 5 Abs. 1 bis 4 WoGG ab und umfasst alle wohngeldberechtigten Personen, die in einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft zusammenleben. Der wohngeldrechtliche Haushaltsbegriff unterscheidet sich von der im Rechtskreis des SGB II oder SGB XII angewendeten Bedarfsgemeinschaft unter anderem dahingehend, dass auch entferntere Verwandte (wie z. B. Nichten, Neffen, Tante, Onkel, erwachsene Geschwister) dem Haushalt bzw. der Gemeinschaft zugeordnet werden (§ 5 Abs. 1 Satz 2 WoGG, BBSR 2013, Winkel 2015). Gleichzeitig sind Personen vom Wohngeld ausgeschlossen, wenn sie Transferleistungen wie z. B. Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehen. Leben vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder (z. B. SGB-II-Empfänger) mit nicht vom Wohngeld ausgeschlossenen Haushaltsmitgliedern (zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder) zusammen in einem gemeinsamen Haushalt, spricht man von einem **Mischhaushalt**.

Das Wohngeld wird entweder in Form eines Mietzuschusses oder eines Lastenzuschusses gewährt. Der **Mietzuschuss** wird an Mieter als Zuschuss zur Bruttokaltmiete (§ 9 WoGG i.V.m. §§ 2, 6 WoGV) gezahlt, während der **Lastenzuschuss** an selbstnutzende Eigentümer für Belastungen aus Wohneigentum (Kapitaldienst und Kosten der Bewirtschaftung, § 10 WoGG i.V.m. § 8 WoGV) vorgesehen ist.

Die bestehenden regionalen Mietunterschiede werden im Wohngeldsystem durch die so genannten Höchstbeträge (§ 12 WoGG) berücksichtigt. Übersteigt die tatsächliche Miete oder Belastung den Höchstbetrag, dann wird nur der Höchstbetrag zur Berechnung des Wohngeldes herangezogen. Somit steigt das Wohngeld mit zunehmender Miete solange an, bis der Höchstbetrag erreicht ist. Die **Höchstbeträge** sind nach Haushaltsgröße und **Mietenstufe** gestaffelt. Die Zugehörigkeit einer Gemeinde oder eines Landkreises zu einer der insgesamt sechs Mietenstufen richtet sich nach dem örtlichen Mietenniveau und ist in § 12 Abs. 2 bis 5 WoGG geregelt. Die letzte Neufestlegung der Mietenstufen erfolgte im Rahmen der letzten Wohngeldreform zum 01.01.2016. Aktuell wird bei einem Einpersonenhaushalt in Mietenstufe I beispielsweise eine Bruttokaltmiete von maximal 312 Euro pro Monat berücksichtigt, in Mietenstufe VI hingegen bis zu 522 Euro (Tabelle 1).

Tabelle 1: Höchstbeträge für Miete und Belastung

	Mietenstufe					
	I	II	III	IV	V	VI
1 PHH	312 €	351 €	390 €	434 €	482 €	522 €
2 PHH	378 €	425 €	473 €	526 €	584 €	633 €
3 PHH	450 €	506 €	563 €	626 €	695 €	753 €
4 PHH	525 €	591 €	656 €	730 €	811 €	879 €
5 PHH	600 €	675 €	750 €	834 €	927 €	1.004 €
6 PHH	671 €	756 €	841 €	935 €	1.038 €	1.130 €
7 PHH	742 €	837 €	932 €	1.036 €	1.149 €	1.256 €
8 PHH	813 €	918 €	1.023 €	1.137 €	1.260 €	1.382 €
9 PHH	884 €	999 €	1.114 €	1.238 €	1.371 €	1.508 €
10 PHH	955 €	1.080 €	1.205 €	1.339 €	1.482 €	1.634 €
11 PHH	1.026 €	1.161 €	1.296 €	1.440 €	1.593 €	1.760 €
12 PHH	1.097 €	1.242 €	1.387 €	1.541 €	1.704 €	1.886 €

Quellen: § 12 WoGG 2016, Institut der deutschen Wirtschaft, PHH = Personenhaushalt

Das **Haushaltseinkommen** für den Wohngeldanspruch regelt Kapitel 4 des Wohngeldgesetzes. Es setzt sich aus dem jährlichen Bruttoeinkommen aller zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder (§§ 13 bis 15 WoGG) abzüglich pauschaler Beträge für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (§ 16 WoGG), bestimmter Freibeträge (§ 17 WoGG) sowie Abzugsbeträge für Unterhaltsleistungen (§ 18 WoGG) zusammen. § 14 WoGG regelt in Verbindung mit der WoGV und der WoGVwV, welche Einkünfte zum Haushaltseinkommen zählen und welche nicht. So zählen steuerpflichtige Einkommen (§ 14 Abs. 1 WoGG) und bestimmte steuerfreie Einnahmen (§ 14 Abs. 2 WoGG) zum wohngeldrechtlichen Einkommen. Das Kindergeld nach §§ 62 ff. Einkommensteuergesetz (EStG) bzw. nach dem Bundeskindergeldgesetz und der Kinderzuschlag werden nicht angerechnet. Werbungskosten (§ 14 Abs. 1 Satz 2 WoGG i. V. m. § 2 Satz 1 Nr. 2 EStG), Kinderbetreuungskosten und Unterhaltsverpflichtungen (§ 18 WoGG) sind wie bei der Einkommensteuer absetzbar. Aufgrund der pauschalen Abzugsbeträge und der Freibeträge unterscheidet sich der Haushaltsbegriff des Wohngeldes zum Teil sehr deutlich von den Einkommensbegriffen wie sie beispielsweise bei der Einkommenssteuer, der Grundsicherung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) oder dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) oder dem Kinderzuschlag verwendet werden (BBSR 2013). Das Vermögen eines Haushaltes bleibt bis zu einer Grenze von 60.000 Euro für das erste Haushaltsmitglied (30.000 Euro für jedes weitere) unberücksichtigt (Teil A Nr. 21.36 f. WoGVwV).

Das Wohngeld fällt umso höher aus, je höher die zu berücksichtigende Miete und je niedriger das anrechenbare Einkommen der Haushalte ist. Mit den beschriebenen Größen wird der Wohngeldanspruch seit dem Jahr 2016 anhand folgender Formel berechnet (siehe Anlage 1 und 2 zu § 19 Abs. 1 WoGG):

$$W = 1,15 * (M - (a + b * M + c * Y) * Y)$$

Mit W = Wohngeldanspruch in Euro, M = zu berücksichtigende monatliche Miete oder Belastung in Euro, Y = monatliches Gesamteinkommen in Euro und a, b, c = spezifische Parameter für die Berücksichtigung der Haushaltsgröße. Auf Basis dieser Formel wird die Wohngeldleistungshöhe (so genannte **Tabellenwerte**) berechnet, die auf der Internetseite des BMI dokumentiert ist.

Um die Zuschussfunktion des Wohngeldes sicherzustellen, prüft die Wohngeldbehörde, ob der antragstellende Haushalt mit seinem nachzuweisenden Einkommen zusammen mit dem zu erwartenden Wohngeld 80 Prozent des sozialhilferechtlichen Bedarfs decken bzw. seinen Lebensunterhalt bestreiten kann (Teil A Nr. 15.01 Abs. 1 WoGVwV). Die Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II kann auch dadurch vermieden oder beseitigt werden, wenn eigenes Einkommen bezogen wird und neben Wohngeld auch Kinderzuschlag (KIZ) geleistet wird.

2.2 Simulationsrechnungen zum Wohngeld: Empfängerzahlen und Ausgaben

Der Einfluss möglicher Änderungen des Wohngeldgesetzes auf die Anzahl der Anspruchsberechtigten sowie die Auswirkungen auf die Wohngeldausgaben lassen sich mit dem IW-Mikrosimulationsmodell systematisch untersuchen. Das IW-Mikrosimulationsmodell kann das deutsche Steuer- und Sozialsystem auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) mit seinen Einzelregelungen vollständig abbilden, wodurch sich Änderungen institutioneller Tatbestände neu modellieren lassen. Das Modell wurde bereits in vielen Projekten zur Simulation von Verteilungs- und Aufkommenswirkungen sozial- und finanzpolitischer Instrumente herangezogen. Im Rahmen der Projekte „Soziale Absicherung des Wohnens – Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes“ (BBSR-Sonderveröffentlichung, Juni 2015, BBSR, 2013) sowie „Wohngeldreform 2016: Mikrosimulationsrechnungen zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes“ (BBSR-Online-Publikation Nr. 06/2016, BBSR, 2016) wurde das Modell explizit auf die Untersuchung wohngeldrechtlicher Fragestellungen ausgerichtet und um ein Prognosemodell erweitert.

Ein grundlegendes Problem bei wohngeldrechtlichen Simulationsanalysen ist die Abbildung tatsächlicher Wohngeldempfänger in den verfügbaren Mikrodatsätzen. Eine Referenzverteilung der Wohngeldempfänger bietet die amtliche Wohngeldstichprobe/-statistik. Diese Daten erlauben aber keine Untersuchungen zu den Wechselwirkungen zwischen Wohngeld und beispielsweise dem Rechtskreis des SGB II, der eine zentrale Zielgröße für das angezeigte Forschungsprojekt darstellt. Daher kommen für die Analyse nur repräsentative Haushaltsbefragungsdaten wie die EVS oder das SOEP in Frage, die jeweils die gesamte Bevölkerung Deutschlands abbilden. Deskriptive Auswertungen zeigen jedoch auch für diese beiden Datengrundlagen an, dass die Struktur der Wohngeldempfänger deutlich von den Referenzdaten der Wohngeldstatistik abweichen. Dies liegt zum einen daran, dass Befragte nicht eindeutig zwischen Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz und Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB II unterscheiden können. Zum anderen werden in der EVS nur Quartalsdurchschnitte der Wohngeldbeträge und Einkommen ausgewiesen. Simulationen wohngeldrechtlicher Änderungen auf Basis dieser Einkommens- und Empfängerstruktur führen daher notgedrungen zu Fehlspezifikationen und unbefriedigenden Ergebnissen. Korrekte Ergebnisse für den Status quo sind jedoch unabdingbar, um Unsicherheiten bei Prognosen für die Zukunft zu minimieren.

Aufgrund der erkannten Probleme wurde das IW-Mikrosimulationsmodell in den oben genannten Forschungsvorhaben mehrfach grundlegend überarbeitet und speziell auf wohngeldrechtliche Fragestellungen ausgerichtet. Hierbei wurde auf Daten der EVS zurückgegriffen, die zwar nur alle fünf Jahre durchgeführt wird, aber insgesamt eine größere Zahl an Wohngeldempfängern ausweist und damit robustere Ergebnisse ermöglicht. Im Rahmen des Projektes „Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld“ (BBSR, 2017) wurde die Datengrundlage gemäß der aktuell verfügbaren EVS-Daten des Jahres 2013 aktualisiert.

Im Modell werden die in den Mikrodaten enthaltenen Haushalte in Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII gesplittet, um in den Ergebnissen auch wohngeldrechtliche Teilhaushalte identifizieren zu können. Dabei erfolgt ein genauer Abgleich der Haushalte in der Wohngeldstatistik und der Wohngeldempfänger in der EVS. Hierbei zeigt sich, dass bestimmte Gruppen in der EVS deutlich unter-

repräsentiert oder nicht vorhanden sind. Das betrifft zum einen Haushalte mit vier und mehr Kindern sowie Wohngeldhaushalte, die aus mehr als drei Erwachsenen bestehen. Diese Haushaltstypen sind in Deutschland zwar insgesamt selten, haben jedoch aufgrund ihrer Haushaltsgröße einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die Wohngeldausgaben. Auf Basis der Informationen der Wohngeldstatistik zeigt sich, dass jedes Jahr relativ konstant rund 30.000 Haushalte mit 6 Haushaltsmitgliedern oder mehr Wohngeld beziehen. Für diese Haushalte müssen jährlich circa 100 Millionen Euro der Ausgaben vorgesehen werden. Da sich diese Haushalte in der Mikrosimulation nicht abbilden lassen, müssen Annahmen über die zu erwarteten Ausgaben dieser Gruppen getroffen werden, um eine wesentliche Unterschätzung der Gesamtausgaben zu vermeiden.

In einem weiteren Anpassungsschritt erfolgt eine Angleichung der tatsächlichen Wohngeldempfänger an die EVS-Zahlen. Hierzu werden zunächst diejenigen Haushalte simuliert, die gemäß Wohngeldgesetz Anspruch auf Wohngeld haben. Bei allen Haushalten, die sich im Fragebogen als Wohngeldempfänger klassifiziert haben, für die aber kein Wohngeldanspruch simuliert wird, wird eine falsche Antwort angenommen und das Wohngeld auf null gesetzt. Die verbleibenden Wohngeldempfänger in den Daten werden anschließend um eine Zufallsstichprobe aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten ergänzt, so dass die Gesamtheit der tatsächlichen Wohngeldempfänger genau mit den Referenzzahlen aus der Wohngeldstatistik übereinstimmt. Anschließend werden die Hochrechnungsfaktoren der EVS so angepasst, dass die tatsächlichen Wohngeldempfänger in der EVS die Zusammensetzung der Wohngeldhaushalte in der Wohngeldstichprobe widerspiegeln. Auf Basis dieser neuen Gewichte werden die Gesamtzahl der Empfänger sowie die damit einhergehenden Wohngeldausgaben hochgerechnet.

Im Zuge der Wohngeldreform 2016 zeigt sich, dass es sich bei einem bedeutenden Anteil der neuen Wohngeldempfänger um Heimbewohner handelt, die in der Befragung der Privathaushalte der EVS nicht abgebildet sind. Bezogen am 31.12.2015 rund 42.000 Heimbewohner Wohngeldleistungen wuchs diese Zahl zum 31.12.2016 auf knapp 90.000 an. Für Heimbewohner sind Wohngeldleistungen insofern besonders attraktiv, da für die Wohnkosten standardmäßig die Höchstbeträge angesetzt werden, die im Rahmen der Wohngeldreform 2016 erhöht wurden. Um diese Entwicklung auch in den Simulationsrechnungen abbilden zu können, wurden im Zuge der Anpassung des Mikrosimulationsmodells an die Wohngeldstatistik 2016 aus der Stichprobe der Einpersonen-Wohngeldhaushalte im Rentenalter fiktive Heimbewohner definiert, deren Wohnkosten jeweils mit dem Miethöchstbetrag angesetzt wurde. Durch diese Anpassung können die Wohngeldcharakteristika des Jahres 2016 sehr passgenau abgebildet werden. Allerdings kann in den Reformsimulationen weiterhin nicht berücksichtigt werden, inwiefern weitere Heimbewohner neu ins Wohngeld wechseln.

Da sich die Einkommens- und Bevölkerungsdaten der aktuellen EVS auf das Jahr 2013 beziehen, werden die Daten für die Folgejahre auf Basis verfügbarer Referenzdaten zu Einkommensentwicklung, Beschäftigung, Steuer- und Sozialsystem und der Bevölkerungsentwicklung fortgeschrieben. Durch die Anpassung der Simulation an die Wohngeldstatistik ergibt sich in den Status-Quo-Jahren jeweils nur eine sehr geringe Abweichung von der amtlichen Wohngeldstatistik. Für das letzte an die Wohngeldstatistik angepasste Basisjahr 2016 liegt die Abweichung der simulierten Ergebnisse von den Referenzwerten der Stichtagsstatistik (zum 31.12.2016) bei unter einem Prozent. Hervorzuheben ist darüber hinaus, dass nicht nur die Zahl der reinen Wohngeldhaushalte adäquat getroffen wurde, sondern auch die Zahl der Mischhaushalte sowie die Wohngeldausgaben insgesamt. Auch die Verteilung der Wohngeldhaushalte nach Haushaltsgröße, Erwerbsstatus und Einkommen entspricht strukturell der Verteilung in der Wohngeldstatistik. Das Modell bietet damit eine insgesamt sehr gute Basis, um die Entwicklung des Wohngeldsystems fortzuschreiben und die Auswirkungen von möglichen Reformen in Szenarien abzuschätzen. Allerdings gilt es anzumerken, dass das Modell bei der Simulation von Reformvorhaben für die folgenden Jahre eine konstante Quote der Inanspruchnahme der Wohngeldleistungen unterstellt. Hierdurch ergibt sich eine Unsicherheit der Schätzergebnisse, da sich die Inanspruchnahme der Wohngeldleistungen durch Reformen strukturell ändern kann. Darüber hinaus hän-

gen die Wirkungen von Wohngeldreformen auch von vielen weiteren schwer kalkulierbaren Einflüssen ab, wie dem Reform-Marketing und beispielsweise den Wirkungen durch die aktuell deutlich gestiegene (Flüchtlings-)Zuwanderung und veränderten zukünftigen Bevölkerungsentwicklung.

Um auch Wohngeldprognosen über das Jahr 2017 hinaus zu ermöglichen, wird die Datengrundlage des bestehenden IW-Mikrosimulationsmodells in mehreren Dimensionen auf die zukünftigen Jahre übertragen. Bezüglich der zukünftigen Einkommensentwicklung wurde auf die Jahresprojektion der Bundesregierung vom 31.1.2018 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zurückgegriffen (bis zum Jahr 2022) und darauf aufbauend mittels einer linearen Trendanalyse bis zum Jahr 2023 fortgeschrieben. Die Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur wurde soweit verfügbar dem Ist-Zustand des jeweiligen Jahres angepasst und die Bevölkerungsstruktur gemäß der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes bei hoher Zuwanderung fortgeführt. Die Erwerbsstruktur wurde für die Jahre ohne verfügbare Ist-Werte als konstant angenommen. Hierbei ist anzumerken, dass von einer Umgewichtung in dieser Dimension nur geringe Effekte auf die Wohngeldempfänger ausgehen. Tabelle 2 zeigt die Annahmen der Fortschreibung der einzelnen Einkommenskomponenten.

Tabelle 2: Fortschreibungsfaktoren zur Simulation des Wohngeldes

Annahmen der Basis-Simulation (Veränderung zum Vorjahr)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bruttolöhne und Gehälter (Jahresprojektion Stand 31.1.2018)	4,5%	4,0%	3,9%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%
Inflationsrate*	1,8%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%
Miete (CC041)*	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	1,3%
Renteneinkommen*	3,7%	3,3%	3,3%	3,2%	3,1%	3,0%	2,9%
Sonst. Sozial-einkommen (z. B. ALG I)*	2,4%	3,4%	3,0%	2,9%	2,8%	2,7%	2,6%
Einkommen aus Vermögen*	4,6%	-1,9%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
SGB II – Regelsätze	1,2%	1,7%	1,9%	1,6%	1,6%	1,7%	1,6%

* lineare Trendfortschreibung; Fortschreibung gemäß des Mischindexes (70 Prozent der Inflationsrate, 30 Prozent der Lohnentwicklung)

Quellen: Statistisches Bundesamt, Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Stand: Jahresprojektion der Bundesregierung vom 31.1.2018, BMWi; Institut der deutschen Wirtschaft

Die Ergebnisse des aktuellen IW-Simulationsmodells bezüglich der zu erwartenden Wohngeldempfänger und -ausgaben für die Jahre 2015 bis 2023 sind in der Tabelle 3 dargestellt. Wie Tabelle 3 zeigt, geht die Zahl der Wohngeldempfänger und -ausgaben nach der Wohngeldreform des Jahres 2016 kontinuierlich zurück. Im Durchschnitt reduziert sich die Zahl der Wohngeldempfänger jährlich um etwas mehr als 40.000 Haushalte. Bei diesen Haushalten handelt es sich vor allem um sogenannte Herauswachser, die aufgrund ihres steigenden Einkommens ihren Wohngeldanspruch verlieren (in der Fortschreibung liegt der Einkommensanstieg jeweils Prozentual über dem Anstieg der Hartz-IV-Regelsätze, siehe Tabelle 2). Die Wohngeldausgaben gehen bis zum Jahr 2023 jährlich um rund 80 Millionen Euro zurück. Nach dem Jahr 2020 fällt der Rückgang der Wohngeldausgaben etwas schwächer aus.

Tabelle 3: Basis-Simulation: Wohngeldhaushalte und Ausgaben

	2015	2016*	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Reine Wohngeldhaushalte	421.300	373.900	593.800	566.500	492.100	440.600	390.700	350.200	319.300	298.500
Mischhaushalte	40.900	39.000	35.900	35.800	34.700	34.700	33.700	33.400	33.300	31.900
Wohngeldhaushalte insgesamt	462.200	412.900	629.700	602.300	526.800	475.300	424.400	383.600	352.600	330.400
Wohngeldausgaben in Mio. Euro	641,3	586,7	1.125,6	1.048,4	910,6	820,9	726,6	662,8	620,7	568,8

* Ohne Wohngeldreform 2016

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

2.3 Rückgang der Reichweite des Wohngeldes

Mit jedem Jahr, in dem die Parameter des Wohngeldes unverändert bleiben, wächst die Wohnkostenbelastung der Empfänger an. Obwohl die jährliche Mehrbelastung für einen Wohngeldhaushalt auf den ersten Blick gering erscheint, so ist die Kumulation über die Zeit binnen weniger Jahre erheblich. Gleichzeitig verliert das Wohngeldsystem jedes Jahr an Reichweite: Zum einen wechseln am unteren Einkommensrand durch die jährliche Anhebung der Regelsätze nach SGB II und SGB XII Haushalte vom Wohngeld in das SGB II bzw. SGB XII-System (so genannte „**Wechsler**“). Zum anderen wachsen am oberen Einkommensrand Haushalte durch die gestiegenen Einkommen der Empfänger aus dem Wohngeld heraus (so genannte „**Herauswachser**“). Werden die Wohngeldleistungen nach ein paar Jahren im Rahmen einer Reform erhöht, dann werden viele Haushalte wieder ins Wohngeldsystem zurückgeholt. Dieser Wechsel zwischen den Sozialleistungen kann als **Drehtüreffekt** bezeichnet werden.

Tabelle 4 stellt den Rückgang der Reichweite des Wohngeldes zwischen 2016 und 2020 und die Wechselwirkungen mit den anderen Grundsicherungssystemen detailliert dar. Die Simulation der Wohngeldausgaben bis zum Jahr 2020 verdeutlicht, dass die Ausgaben ab dem Jahr 2017 voraussichtlich jedes Jahr zwischen 77 Millionen und 138 Millionen Euro zurückgehen werden. Darüber hinaus ist jährlich mit einem Rückgang der Wohngeldhaushalte um rund 27.000 bis 75.000 zu rechnen. Bei diesen Haushalten handelt es sich hauptsächlich um Herauswachser, die aufgrund ihres steigenden Einkommens ihren Wohngeldanspruch verlieren. Dies zeigt Tabelle 2, in der die Fortschreibung der Einkommen jeweils deutlich über dem Anstieg der Hartz IV-Regelsätze liegt, die mit dem Mischindex fortgeschrieben werden. Insbesondere im Jahr 2017 sind laut Simulation nur wenige Wechsler vom Wohngeld in den Leistungsbereich des SGB II zu erwarten, da hier vermutlich auch noch die Effekte der Ausweitung der Wohngeldleistungen durch die Wohngeldreform 2016 eine Rolle spielen. Hierdurch lässt sich auch der vergleichsweise geringfügige Rückgang der Wohngeldempfänger im Jahr 2017 erklären. Ab dem Jahr 2018 sind jährlich zwischen knapp 4.000 und 8.000 Wechsler ins SGB II zu erwarten. In die Grundsicherung im Alter wechseln im Jahr 2017 knapp 8.000 und im Jahr 2018 rund 15.000 Haushalte. Dies geht insbesondere auf die Anhebung des Schonvermögens nach SGB XII auf 5.000 Euro zum 1. April 2017 zurück.

Mit Blick auf die Bedeutung für die Wohngeldausgaben ist zu berücksichtigen, dass die zu erwartenden knapp 8.000 Wechsler ins SGB II im Jahr 2018 beispielsweise einen ähnlich hohen Rückgang der Wohngeldausgaben verursachen, wie die zu erwartenden 56.000 Herauswachser, bei denen es sich vor allem um Wohngeldhaushalte mit sehr geringen Wohngeldansprüchen handelte (durchschnittlich nur rund 21 Euro

Wohngeld). Vor dem Hintergrund der erwarteten positiven Einkommensentwicklung und der deutlich schwächeren Entwicklung der Regelsätze ist es wenig überraschend, dass es für den betrachteten Zeitraum mehr Wechsler vom Bereich des SGB II ins Wohngeld gibt, als umgekehrt. Hierzu gehören vor allem auch Haushalte, die zusätzliche Leistungen des Kinderzuschlags in Anspruch nehmen können.

Tabelle 4: Jährlicher Rückgang der Wohngeldempfängerhaushalte und des Aufkommens

Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr

	2017	2018	2019	2020
Reine Wohngeldhaushalte				
Tatsächliche Wohngeldempfänger*	566.500	492.100	440.600	390.700
Gesamtaufkommen reine WG	959.354.000	824.774.000	735.422.000	648.909.000
Aus dem Wohngeld heraus...				
Wechsler ins SGB II	-1.300	-8.000	-3.900	-5.800
WG-Aufkommen vorher	2.077.000	15.042.000	6.846.000	9.348.000
SGB II Kosten nachher	3.128.000	20.821.000	7.742.000	16.855.000
KIZ Kosten vorher	1.913.000	14.917.000	5.569.000	14.705.000
KIZ Empfänger raus	900	6.500	3.100	4.700
Wechsler ins SGB XII	-7.750	-15.346	0	0
WG-Aufkommen vorher	9.020.000	27.994.000	0	0
SGB XII Kosten vorher	21.075.000	33.403.000	0	0
Herauswachser	-22.900	-56.100	-54.900	-47.700
WG-Aufkommen vorher	11.248.000	14.298.000	18.270.000	18.897.000
Ins Wohngeld rein...				
Wechsler aus SGB II	4.800	4.900	6.500	3.100
WG-Aufkommen	12.467.000	11.017.000	7.997.000	4.032.000
SGB II Kosten vorher	16.467.000	9.506.000	9.565.000	4.894.000
KIZ Kosten nachher	4.924.000	0	1.272.000	0
KIZ Empfänger rein	2.100	0	300	0
Wechsler aus SGB XII	0	0	800	0
WG-Aufkommen	0	0	1.985.000	0
SGB XII Kosten vorher	0	0	5.399.000	0
Hereinwachser	0	0	0	600
WG-Aufkommen	0	0	0	4.251.000
Differenz reine WG-Haushalte	-27.300	-74.500	-51.500	-49.800
Aufkommenswirkung	-76.464.000	-134.580.000	-89.352.000	-86.513.000
Mischhaushalte				
Tatsächliche Empfänger	35.800	34.700	34.700	33.700
Aufkommen	89.059.000	85.863.000	85.514.000	77.654.000
Differenz Mischhaushalte	-40	-1.200	-30	-900
Aufkommenswirkung	-713.800	-3.196.000	-348.900	-7.860.000
Gesamtes Aufkommen	1.048.414.000	910.637.000	820.936.000	726.563.000
Jährlicher Rückgang	-77.178.000	-137.776.000	-89.701.000	-94.373.000

* inklusive der 30.000 Wohngeldhaushalte mit mehr als 6 Haushaltsmitgliedern, die nicht in den Mikrodaten abgebildet werden können

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

Tabelle 5: Charakteristika der Wechsler und Herauswachser zwischen 2016 und 2020

		Herauswachser		Wechsler SGB II		Wechsler SGB XII		Referenz: 2016 ¹⁾	
		absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ
Haushaltsgröße	1	92.593	52,4	.	.	25.591	.	350.200	62,1
	2	26.831	15,2	1.434	11,9	4.648	15,4	60.512	10,7
	3	18.185	10,3	610	5,1	.	.	44.741	7,9
	4	26.464	15,0	6.158	51,2	.	.	70.176	12,4
	5 oder mehr	12.738	7,2	3.824	31,8	.	.	38.167	6,7
Kinderzahl	0	109.623	62,0	.	.	30.238	100,0	396.750	70,4
	1	23.706	13,4	1.434	11,9	.	.	40.295	7,1
	2	31.389	17,8	6.768	56,3	.	.	86.759	15,4
	3 oder mehr	12.094	6,8	3.824	31,8	.	.	39.992	7,1
Erwerbsstatus Haushalts- vorstand	Selbstständig	11.677	6,6	.	.	89	0,3	7.787	1,4
	Arbeitnehmer	64.434	36,4	8.966	74,6	.	.	184.399	32,7
	Arbeitslose	13.080	7,4	813	6,8	.	.	26.556	4,7
	Rentner	79.539	45,0	1.615	13,4	30.149	99,7	291.755	51,7
	Studenten	5.563	3,1	.	.	.	.	31.754	5,6
	Sonstige	2.520	1,4	676 632	.	.	.	21.545	3,8
Gesamt- einkommen	0 bis 500 €	1.922	1,1	.	.	.	.	15.822	2,8
	501 bis 750 €	7.056	4,0	1.208	10,0	10.491	34,7	119.044	21,1
	751 bis 1000 €	71.228	40,3	.	.	13.056	.	228.917	40,6
	1001 bis 1250€	22.293	12,6	1.581	13,1	2.133	7,1	54.785	9,7
	1251 bis 1500€	21.873	12,4	411	3,4	4.558	15,1	42.977	7,6
	1501 bis 1750€	15.123	8,6	5.776	48,0	.	.	46.379	8,2
	1750 € und mehr	37.318	21,1	3.049	25,4	.	.	55.872	9,9
Mietklassen	0 bis 200 €	9.635	5,4	243	2,0	.	.	13.989	2,5
	201 bis 250 €	7.074	4,0	632	5,3	7.032	23,3	43.841	7,8
	251 bis 300 €	22.270	12,6	.	.	.	.	52.695	9,3
	301 bis 350 €	19.210	10,9	357	3,0	1.330	4,4	74.886	13,3
	351 bis 400 €	18.140	10,3	802	6,7	5.069	16,8	68.360	12,1
	401 bis 500 €	38.874	22,0	4.151	34,5	13.671	45,2	115.114	20,4
	501 bis 600 €	24.154	13,7	2.766	23,0	397	1,3	105.421	18,7
	600 € und mehr	37.455	21,2	3.074	25,6	2.740	9,1	89.490	15,9
Mietenstufen	I	19.355	10,9	1.347	11,2	930	3,1	36.833	6,5
	II	39.233	22,2	1.966	16,3	3.941	13,0	122.861	21,8
	III	53.193	30,1	4.717	39,2	19.416	64,2	216.667	38,4
	IV	26.057	14,7	2.582	21,5	1.432	4,7	100.291	17,8
	V	31.593	17,9	769	6,4	2.438	8,1	67.539	12,0
	VI	7.381	4,2	645	5,4	2.082	6,9	19.605	3,5
Alleinerziehend	Nein	164.220	92,9	10.016	83,3	.	.	535.417	95,0
	Ja	12.592	7,1	2.010	16,7	.	.	28.379	5,0
Gesamt		176.812		12.025		30.238		563.796	

Angaben in Haushalten; Anmerkung: Der jeweils höchste relative Anteil einer Kategorie ist fett hervorgehoben.

¹⁾ Basis-Simulation für das Jahr 2016, ohne die 30.000 Wohngeldhaushalte mit 6 Haushaltsmitgliedern oder mehr

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

Tabelle 5 zeigt die sozio-demografischen Charakteristika der Haushalte, die zwischen 2016 und 2020 jeweils ihren Wohngeldanspruch verloren haben werden. Die Zusammenfassung der Herauswachser sowie auch der Wechsler ins SGB II und SGB XII über einen Zeitraum von fünf Jahren wurde hier gewählt, da die Beobachtungszahl für die einzelnen Jahre zu gering ist. Bei den Werten gilt es zu berücksichtigen, dass es sich nicht um eine Addition der Werte der einzelnen Spalten der Tabelle 4 handelt, da zwischenzeitlich einige Haushalte aufgrund der angenommenen Einkommenssteigerung wieder wohngeldberechtigt werden könnten. Die rechte Spalte der Tabelle 5 stellt als Referenz die Charakteristika der Wohngeldempfänger gemäß Basis-Simulation des Jahres 2016 dar.

Im Ergebnis wird deutlich, dass speziell Haushalte ohne Kinder aus dem Wohngeld herauswachsen, die über ein vergleichsweise hohes Gesamteinkommen und hohe monatliche Mietkosten verfügen. Ein Abgleich mit der rechten Spalte zeigt, dass sich die Herauswachser nicht wesentlich von den Charakteristika der Wohngeldempfänger des Jahres 2016 unterscheiden – außer dass sie erwartungsgemäß über ein deutlich höheres wohngeldrechtliches Gesamteinkommen verfügen. Der Median des wohngeldrechtlichen Gesamteinkommens der Wohngeldempfänger des Jahres 2016 liegt bei 892 Euro, der Median der Herauswachser bei 1.024 Euro.

Bei den Wechslern ins SGB II handelt es sich hingegen ausschließlich um Bedarfs-gemeinschaften mit Kindern, deren Haushaltsvorstände überwiegend erwerbstätig sind. Nahezu alle Wechsler in das SGB II haben zuvor auch Leistungen des Kinderzuschlags erhalten. Diese Gruppe sollte aufgrund der besseren Arbeitsanreize Wohngeld erhalten. Die deutlich höhere Zahl an Wechslern ins SGB XII geht – wie bereits angedeutet – maßgeblich auf die Anhebung des Schonvermögens am 1.4.2017 zurück.

2.4 Einflussfaktoren des Wohngeldrückgangs

Mit Hilfe des IW-Mikrosimulationsmodells wird nun gezeigt, welche Faktoren die Entwicklungen beeinflussen. Hierfür wird der Rückgang der Empfängerzahlen und der Ausgaben in verschiedene Komponenten zerlegt, um zu verdeutlichen, welchen Einfluss verschiedene Aspekte der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf das Wohngeldsystem ausüben. Tabelle 6 zeigt, wie sich das Wohngeld zwischen den Jahren 2016 und 2020 entwickeln würde, wenn sich a) die Bevölkerungsstruktur nicht verändern würde (konstante Bevölkerungsgewichte), b) die Bruttolöhne und anderen Einkommenskomponenten konstant bleiben würden (bei positiver Miet- und Preisentwicklung) und es c) ab 2016 keine Veränderung der Regelsätze geben würde. Im Einzelnen enthält die Tabelle folgende Spalten:

Basis-Simulation: Spalte 1 der Tabelle zeigt die Wohngeldempfänger für das Jahr 2020 gemäß Basis-simulation der Tabelle 3 und welche Veränderungen sich seit dem Jahr 2016 vollzogen haben. Tabelle 6 zeigt, dass bis zum Jahr 2020 rund 12.000 Wechsler ins SGB II und weitere 30.000 Wechsler ins SGB XII zu erwarten sind sowie knapp 177.000 reine Wohngeldhaushalte die aufgrund der unterstellten positiven Lohn- und Einkommensentwicklung aus dem Wohngeld herauswachsen. Insgesamt ist damit ein Rückgang der Wohngeldausgaben um rund 400 Millionen Euro verbunden.

Konstante Bevölkerungsstruktur: Wie Tabelle 6 verdeutlicht, würde sich die Zahl der Wohngeldempfänger nur marginal gegenüber der Basis-Simulation verändern, wenn sich die Bevölkerung zwischen 2016 und 2020 nicht verändern würde. Bei der Fortschreibung der Bevölkerungsstruktur wurde auf die Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes bei starker Zuwanderung zurückgegriffen, die von einem Anstieg der Bevölkerung von 81,58 Mio. in 2016 auf 81,95 Millionen (+ 375.000) ausgeht. Die Zahlen der Wechsler und Herauswachser verändern sich ebenfalls nur geringfügig bei Verwendung konstanter Hochrechnungsgewichte.

Konstante Bevölkerungsstruktur und Einkommensentwicklung: Wird zusätzlich zur konstanten Bevölkerungsentwicklung ebenfalls eine konstante Lohn- und Einkommensentwicklung unterstellt, reduziert sich die Zahl der Herauswachser erwartungsgemäß erheblich, da sich die Wohngeldhaushalte nicht durch ein höheres Einkommen der Wohngeldbedürftigkeit entziehen können. Die Zahl der Wechsler in das SGB II steigt gleichzeitig deutlich auf knapp 33.000, da zwar die Regelsätze steigen, jedoch nicht die Einkommen der Haushalte. Das Szenario verdeutlicht, dass der „Drehtüreffekt“ und damit der mehrfache Wechsel von Haushalten zwischen der Grundsicherung und dem Wohngeld deutlich größer ausfallen kann, als die Basis-simulation es nahelegt – beispielsweise, wenn sich die Löhne der potenziell wechselnden Haushalte deutlich schwächer entwickeln als es die allgemeine Prognose der Brutto Lohnentwicklung nahelegt. Mit Blick auf die positive Reallohnentwicklung der letzten Jahre zeigt sich allerdings, dass seit 2010 insbesondere auch die unteren Lohngruppen von den Zuwächsen profitiert haben (Brenke/Kritikos 2017).

Konstante Bevölkerungsstruktur und Regelsätze: Wenn neben der konstanten Bevölkerungsstruktur sich zwar die Löhne, Preise und Mieten positiv entwickeln, nicht aber die Regelsätze fortgeschrieben werden, ändert sich das Bild. In dem Szenario in Spalte 3 ergibt sich mit rund 170.900 eine sehr hohe Anzahl an Herauswachsern, da die sachbezogenen Lohnbestandteile steigen und durch die Inflationsrate das Wohngeld einen Realwertverlust erfährt. Da in diesem Szenario die Regelsätze konstant bleiben, wechseln hingegen rund 43.000 Haushalte von der Grundsicherung in das Wohngeld.

Insgesamt verdeutlicht Tabelle 6, dass die Wirkungen verschiedener Dynamisierungsvarianten zentral von der unterstellten Einkommens- und Bevölkerungsentwicklung abhängen. Darüber hinaus ist bei den Simulationsergebnissen grundsätzlich zu beachten, dass diese ebenfalls stark von der ex ante unbekannten Quote der Inanspruchnahme abhängen. Bei den folgenden Simulationen der unterschiedlichen Varianten der Dynamisierung wird jeweils angenommen, dass die Quote der Inanspruchnahme für das jeweilige Jahr nach der Reform konstant bleibt. Darüber hinaus werden die Ergebnisse jeweils mit dem gleichen Jahr ohne Dynamisierung verglichen, um die Reformeffekte von den sonstigen Effekten der Veränderung der Bevölkerungsstruktur und der Lohnentwicklung zu isolieren.

Tabelle 6: Veränderungen zwischen 2016 und 2020

Die Tabelle zeigt jeweils die resultierenden Werte für das Jahr 2020 und die Wechselwirkungen gegenüber 2016 (Angaben in Haushalten und Mio. Euro)

	GESAMT (Basis-Variante)	Konstante Bevölkerungs- struktur	Keine Einkommens- entwicklung	Konstante Regelsätze
			Konstante Bevölkerungsstruktur	
Reine Wohngeldhaushalte				
Tatsächliche Wohngeldempfänger*	390.700	389.800	536.200	440.600
Gesamtaufkommen reine WG	648,9	659,1	983,0	746,4
Aus dem Wohngeld heraus...				
Wechsler ins SGB II	-12.000	-11.100	-32.800	-5.400
WG-Aufkommen vorher	28,7	24,8	61,1	13,0
SGB II Kosten nachher	34,2	27,6	99,5	9,7
KIZ Kosten vorher	31,7	28,2	22,2	13,7
Wechsler ins SGB XII	-30.200	-31.000	-31.000	-21.100
WG-Aufkommen vorher	43,7	45,7	45,5	25,3
SGB XII Kosten vorher	67,6	66,9	93,8	42,1
Herauswachser	-176.800	-176.900	-9.100	-170.900
WG-Aufkommen vorher	119,3	119,9	14,7	108,0
KIZ Kosten vorher	5,3	5,9	1,2	5,8
Ins Wohngeld rein...				
Wechsler aus SGB II	14.800	14.400	2.700	41.100
WG-Aufkommen nachher	38,9	37,9	4,9	95,9
SGB II Kosten vorher	50,8	50,0	5,7	174,1
KIZ Kosten nachher	11,7	12,1	7,0	49,4
Wechsler aus SGB XII	700	600		1.900
WG-Aufkommen nachher	1,5	1,4		2,8
SGB XII Kosten vorher	3,8	3,4		5,5
Hereinwachser	500		12.600	1.200
WG-Aufkommen	3,6		2,3	4,7
Differenz reine Wohngeldhaushalte	-203.000	-203.900	-57.600	-153.200
Aufkommenswirkung	-386,9	-376,7	-52,9	-289,4
Mischhaushalte				
Tatsächliche Empfänger	33.700	33.800	37.500	33.800
Tatsächliches Aufkommen	77,7	77,1	97,8	77,1
Differenz Mischhaushalte	-2.100	-2.100	1.600	-2.100
Aufkommenswirkung	-12,1	-12,7	8,0	-12,7
Gesamtes Aufkommen	726,6	736,2	1.080,7	823,5
Jährliche Aufkommenswirkung	-399,0	-389,4	-44,9	-302,1

* inklusive der 30.000 Wohngeldhaushalte mit mehr als 6 Haushaltsmitgliedern, die nicht in den Mikrodaten abgebildet werden können

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

3 Möglichkeiten zur Dynamisierung des Wohngeldes

3.1 Ausgangssituation und Zielsetzung

Um die Reichweite und Funktionsfähigkeit des Wohngeldes über die Zeit zu erhalten, muss das Wohngeld in regelmäßigen zeitlichen Abständen an die Preis- und Mietenentwicklungen angepasst werden. Darüber hinaus werden die Regelsätze der Grundsicherung seit dem Jahr 2010 (Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 SGB XII) nach einer gesetzlich geregelten Methode jährlich angepasst, was zur Folge hat, dass jedes Jahr einige Wohngeldempfänger in die Grundsicherung wechseln, da nicht mehr mit dem Wohngeld, sondern nur mit den höheren Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII das soziokulturelle Existenzminimum abgedeckt werden kann. Dies wurde in vielerlei bestehenden Studien detailliert beschrieben (Hubert 1995, IWU 2009, BBSR 2013, BBSR 2016). Bei der letzten Wohngeldreform 2016 wurde in § 39 WoGG festgelegt, dass „die Höchstbeträge für Miete und Belastung, die Mietenstufen und die Höhe des Wohngeldes alle zwei Jahre zu überprüfen sind. Dabei ist der bundesdurchschnittlichen und regionalen Entwicklung der Wohnkosten sowie der Veränderung der Einkommensverhältnisse und der Lebenshaltungskosten Rechnung zu tragen.“ Hierdurch wurde eine sinnvolle Überprüfung der Leistungsfähigkeit des Wohngeldes verankert, die dazu führen dürfte, dass eine Anpassung regelmäßiger und häufiger stattfindet als bei den letzten Reformen in den Jahren 1990, 2001, 2009 und 2016. Jedoch bleibt die Anpassung des Wohngeldsystems damit abhängig vom Gesetzgeber, der gesamtpolitischen Lage und der Haushaltssituation des Bundes und der Länder, sodass befürchtet werden muss, dass die Anpassungen nicht rechtzeitig und im gewünschten Umfang durchgeführt werden.

Um die Entlastungswirkung und Treffsicherheit des Wohngeldes beizubehalten, sollte eine Dynamisierung des Wohngeldes durch eine gesetzlich fest verankerte Indexierung der Wohngeldleistungen vorgenommen werden. Dies wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Wohngeldreform 2016 von vielen Seiten gefordert (Deutscher Bundestag 2015b). Ziel einer Dynamisierung ist die Realwertsicherung, welche die regional unterschiedlichen Mietenentwicklungen und den inflationsbedingten Kaufkraftverlust des Wohngeldes reflektiert. Theoretisch bedeutet dies, dass das verbleibende Einkommen eines Wohngeldhaushaltes, nachdem dieser Miete bezahlt und Wohngeld erhalten hat, über die Zeit real konstant bleibt.

Der bisherige „Überprüfungsparagraph“ des § 39 WoGG sollte daher mit einer fest im Gesetz verankerten Dynamisierung ergänzt bzw. ersetzt werden. Eine regelmäßige Dynamisierung des Wohngeldsystems sollte nach der Studie vom BBSR (2013) die folgenden Elemente enthalten:

- Indexierung der (Miet-)Höchstbeträge
- Neufestlegung der Mietenstufen
- Indexierung der Wohngeldleistungen (Tabellenwerte)

3.2 Umsetzungsmöglichkeiten einer Dynamisierung

3.2.1 Festlegung des Turnus

Bei einer gesetzlich fest verankerten Dynamisierung der Wohngeldleistungen stehen mehrere Fragen im Raum, die nach verschiedenen Kriterien zu bewerten sind. Die erste wichtige Frage betrifft den Turnus einer Dynamisierung. Vor dem Hintergrund der über die Zeit üblichen Veränderungen der Verbraucherpreise und Wohnkostenbelastungen kommt hierfür ein Zeitraum von bis maximal vier Jahren in Frage (BBSR 2013).

Naheliegend ist zum einen eine **jährliche Anpassung**. Hierfür spricht, dass dann wie bei der jährlichen Anhebung der Regelsätze in der Grundsicherung seit dem Jahr 2010 vorgegangen wird und hierdurch keine Haushalte mehr zwischen den verschiedenen Jahren zwischen den Systemen hin- und herwechseln müssten.

Eine **zweijährige Dynamisierung** erscheint ebenfalls als sehr sinnvoll, da dann nicht jedes Jahr Anpassungen vorgenommen werden müssen, wodurch sich der administrative Aufwand der Behörden verringert. Bei einer jährlichen Anpassung würden bei einer Neufestlegung der Mietenstufen darüber hinaus sehr viele Kommunen herauf- und herabgestuft werden, was bei einer Abstufung zu einem geringeren Wohngeldanspruch für die Haushalte führen kann. Dies ist politisch schwer vermittelbar und spricht damit gegen einen zu kurzen Anpassungszeitraum.

Ein längerer Zeitraum für eine Dynamisierung erscheint vor dem Hintergrund der starken Dynamik in den Mietmärkten keine dauerhaft stabile Lösungsmöglichkeit, um dem Ziel der Realwertsicherung des Wohngeldes gerecht zu werden. Zudem wäre dann der bereits beschriebene Drehtüreffekt größer.

Daher untersucht das Gutachten die beiden sachgerechten Varianten einer „jährlichen Dynamisierung“ und „zweijährigen Dynamisierung“. Der bisherige „Überprüfungsparagraph“ nach § 39

WoGG kann entweder vollständig ersetzt oder alternativ auch weiterhin bestehen bleiben, um zu überprüfen, ob die Dynamisierung ausreichend ist, die Veränderungen der Mieten, Einkommensverhältnisse und Lebenshaltungskosten ausreichend zu reflektieren.

3.2.2 Indexierung der Höchstbeträge

Nach dem Turnus ist die Frage zu stellen, welche Parameter des Wohngeldes angepasst werden müssen, um eine Realwertsicherung zu erreichen. Zentrale Größe zur Berechnung des Wohngeldanspruchs ist die anrechenbare Miete, die durch die (Miet-)Höchstbeträge nach § 12 Abs. 1 WoGG) begrenzt ist. Das Wohngeld steigt mit zunehmender Miete solange an, bis der Höchstbetrag erreicht ist. Die Höchstbeträge werden differenziert nach Haushaltsgröße für jede Mietenstufe festgelegt. Bislang konnten die Höchstbeträge in den insgesamt sechs Mietenstufen die Bandbreite der verschiedenen Mieten gut abbilden (BBSR 2013). Im Folgenden wird darauf eingegangen, wie eine **Dynamisierung** im Rahmen der jetzigen Festlegungen umgesetzt werden könnte.

Dabei ist zu beachten, dass eine grundlegende **Neukalibrierung der Höchstbeträge und Mietenstufen** hingegen nicht im Rahmen einer regelmäßigen Dynamisierung durch Rechtsverordnung vorgenommen werden kann, sondern Änderungen des Wohngeldgesetzes durch den Bundesgesetzgeber voraussetzt. Auf die Notwendigkeit einer Neujustierung und diesbezügliche Optionen wird am Ende dieses Abschnitts und am Ende des nächsten Abschnitts 3.2.3 eingegangen.

Die Indexierung der Höchstbeträge kann entweder **pauschal**, d. h. für alle Mietenstufen mit dem gleichen Prozentsatz, oder nach den Mietenstufen **differenziert bzw. gestaffelt** vorgenommen werden. Hierdurch lassen sich unter anderem höhere Mietdynamiken in den Großstädten und Ballungszentren und damit in den höheren Mietenstufen berücksichtigen. Die Frage einer regionalen Staffelung der Indexierung muss auch danach beantwortet werden, ob zeitnahe und belastbare Daten für die Entwicklung in den Mietenstufen vorliegen. So wird vom Statistischen Bundesamt im Rahmen des Verbraucherpreisindex ein Mietindex berechnet, der die Entwicklung der (Netto-)Kaltmieten, Bruttokaltmieten und Bruttowarmmieten reflektiert. Das Wohngeld bezuschusst die Bruttokaltmiete, die sich aus der Nettokaltmiete und den kalten Nebenkosten zusammensetzt. Dementsprechend muss eine Indexierung auch hierauf erfolgen. Beim Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes wird dieser Verwendungszweck des Individualkonsums in der Fachserie 17 als Eilbericht ausgegeben. Die Daten liegen auf Monatsbasis vor und werden sehr schnell mit nur wenigen Monaten Verzögerung veröffentlicht. Eine Sonderauswertung zu den Entwicklungen in den Mietenstufen wäre theoretisch möglich, müsste aber von den entsprechenden Behörden und Ressorts aufbereitet werden.

Alternativ könnte auch die Wohngeldstatistik zur Entwicklung in den Mietenstufen herangezogen werden.

Das Statistische Bundesamt berechnet die **Mietenniveaus** auf Basis von zwei aufeinanderfolgenden Ergebnissen der jährlichen Wohngeldstatistik und legt hiermit bei einer Reform die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer Mietenstufe fest (§ 12 Abs. 4 WoGG). Diese Datenbasis erscheint auch für die Dynamisierung sinnvoll, da eine Nicht-Berücksichtigung der Miethaushalte, die keine Unterstützung in Form von Wohngeld erhalten, gut zu begründen ist und zudem eine flächendeckende Statistik über alle Mieten nicht existiert (BBSR 2013).

Die VPI-Daten des Mietindexes und die Daten der Wohngeldstatistik lassen sich aber für eine mögliche regionale differenzierte Anpassung verknüpfen. Soll zum Beispiel zum 1.1.2020 eine Dynamisierung erfolgen, könnte im Sommer 2019 mit den VPI-Daten die Indexierung umgesetzt werden, die die Entwicklung bis zum Ende des Jahres 2018 abbilden (Tabelle 7). Neben dem Niveau der Anpassung der Miethöchstbeträge könnte auch die Staffelung der Höchstbeträge auf Basis des VPI erfolgen, wenn eine Sonderauswertung wie oben beschrieben möglich ist. Alternativ könnte die Staffelung der Anpassungssätze auch auf Basis der Wohngeldstatistik vorgenommen werden, der die regionale Entwicklung 3 und 4 Jahre verzögert abbildet. Technisch könnten die unterschiedlichen Mietdynamiken dann durch Faktoren an die durchschnittliche Mietentwicklung angepasst werden. Für eine Dynamisierung zum 1.1.2020 würden folglich Daten der Jahre 2016 und 2017 herangezogen werden (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Datenquellen zur Dynamisierung und zeitliche Verfügbarkeit

2016	2017	2018	2019	2020
Zur Regionalisierung : Ggf. Auswertung der Wohngeldstatistik		Zur Niveau- Festlegung : VPI-Mietindex Zur Regionalisierung : Ggf. Sonder- auswertung des VPI-Mietindex	Beschluss und Fest- legung Parameter einer Dynamisierung bzw. Wohngeldreform	Dynamisierung bzw. Inkrafttreten der Reform

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Bei der sachgerechten Festlegung und Dynamisierung der Höchstbeträge ist ebenfalls sehr wichtig zu überprüfen, ob die aktuellen Höchstbeträge angemessen sind und ob eine **Neukalibrierung der Höchstbeträge** erforderlich ist. Hierauf soll im Folgenden kurz eingegangen werden. In der Vergangenheit wurde sich bei der Festlegung der Höchstbeträge an mehreren Eckwerten orientiert. Ein zentraler Eckpunkt stellen hierbei die Anteile an Haushalten dar, die den Höchstbetrag innerhalb der einzelnen Mietenstufen und der verschiedenen Haushaltsgößen überschreiten. Bei diesen so genannten Überschreitern übersteigt die tatsächliche Miete die anerkannte Miete. Die Überschreiterquote gibt Aufschluss darüber, ob die Höchstbeträge angemessen sind und ob die angesetzten Wohnflächen unter oder über der Norm liegen (IWU, 2000; BBSR, 2013).

Die Überschreiterquote im Wohngeldsystem ist in einer längerfristigen Betrachtung deutlich rückläufig, unterlag dabei jedoch reformbedingten Schwankungen. Da das Wohngeldsystem nicht indexiert ist, stieg ohne Reform und Anpassung der Wohngeldparameter die Quote über die Zeit aufgrund steigender Mieten und Wohnflächen an. Durch Leistungsverbesserungen und Anhebungen der Miethöchstbeträge im Rahmen der Wohngeldnovellen wurde die Quote dann wieder herabgesetzt. Zudem wurde die Quote in der Vergangenheit sehr stark von Veränderungen in der Höchstbetragssystematik beeinflusst. So erfolgte die Festlegung der Höchstbeträge vor der Reform 2009 differenziert nach Baualter und Ausstattung. Vor den Wohngeldreformen der Jahre 2001 und 2009 waren die Höchstbeträge zudem deutlich knapper bemessen, was mit höheren Überschreiterquoten einherging. Die Quote wird gleichzeitig auch sehr stark von den Charakteristika der

Wohngeldempfänger und der Mietenstufen-Einteilung der Gemeinden und Kreise beeinflusst. Wie Tabelle 8 zeigt, lag die Überschreiterquote im Jahr 2008 bei 57 Prozent (BBSR, 2013). Durch die Wohngeldnovelle 2009 sank die Überschreiterquote deutlich auf 28 Prozent. Anschließend stieg die Quote bis zum Jahr 2015 auf 37 Prozent (Deutscher Bundestag 2017b). Im Jahr 2016 sank sie durch die deutliche Anhebung der Höchstbeträge auf 20 Prozent.

Tabelle 8: Überschreiterquoten nach Mietenstufen zwischen 2005 und 2016

	I	II	III	IV	V	VI	Gesamt
2005	58,2%	55,3%	56,6%	59,0%	57,3%	54,5%	56,9%
2006	56,6%	54,4%	55,9%	58,9%	57,7%	53,4%	56,2%
2007	54,9%	53,4%	55,4%	59,0%	57,2%	54,9%	55,7%
2008	55,0%	53,5%	56,1%	60,3%	58,1%	55,6%	56,3%
2009	32,8%	30,5%	27,3%	27,9%	25,0%	24,7%	28,6%
2010	33,5%	30,1%	27,1%	27,8%	25,8%	26,7%	28,6%
2011	33,3%	30,3%	28,0%	28,6%	26,7%	26,0%	29,1%
2012	35,5%	32,2%	30,1%	31,5%	28,9%	27,3%	31,3%
2013	37,3%	34,4%	32,2%	33,7%	31,0%	29,1%	33,3%
2014	39,7%	36,0%	33,9%	36,2%	33,0%	30,5%	35,3%
2015	42,4%	38,0%	36,0%	38,5%	35,3%	32,3%	37,4%
2016	35,8%	23,5%	18,4%	15,1%	11,9%	9,6%	20,4%

Quelle: Wohngeldstatistik, Institut der deutschen Wirtschaft, reine Wohngeldhaushalte

Die Überschreiterquoten für Einpersonenhaushalte sind im Vergleich zu größeren Haushalten niedriger. Wie Tabelle 9 zeigt, hat sich dies seit dem Jahr 2005 nicht verändert. Die Quote für Einpersonenhaushalte war im Jahr 2016 mit 14 Prozent nur halb so hoch wie für Haushalte mit 2 bis 4 Personen (30 bis 32%).

Tabelle 9: Überschreiterquoten nach Haushaltsgröße zwischen 2005 und 2016

	Haushaltsgröße				Gesamt
	1	2	3	4	
2005	58%	60%	60%	53%	58%
2006	55%	62%	62%	56%	57%
2007	53%	64%	64%	58%	56%
2008	53%	67%	65%	59%	57%
2009	23%	38%	39%	35%	28%
2010	21%	37%	38%	33%	26%
2011	23%	41%	42%	36%	29%
2012	24%	45%	45%	38%	31%
2013	26%	48%	48%	40%	33%
2014	28%	51%	50%	42%	35%
2015	29%	54%	53%	45%	37%
2016	14%	32%	31%	30%	20%

Quelle: Wohngeldstatistik, Institut der deutschen Wirtschaft, reine Wohngeldhaushalte

Die deutlich niedrigere Überschreiterquote für Einpersonenhaushalte ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die reale Wohnfläche für Einpersonenhaushalte unter der Normwohnfläche liegt, während sie sich bei größeren Haushalten darüber befindet. Wie Tabelle 10 dokumentiert, lag die durchschnittliche Wohnfläche bei Einpersonenhaushalten 2016 bei 43 Quadratmetern und damit 5 Quadratmeter unter der Normwohnfläche, während sie im Jahr 2005 direkt nach den Hartz-Reformen noch bei 50 und damit 2 Quadratmetern über der Normwohnfläche lag. Dies ist zuletzt unter anderem darauf zurückzuführen, dass sich im Zuge der Wohngeldreform 2016 die Anzahl der Heimbewohner (mit üblicherweise kleineren Wohnflächen) mehr als verdoppelt hat (von 42.000 2015 auf 90.000 2016). Eine weitere Ursache hierfür liegt darin, dass die Wohngeldhaushalte auf die steigenden Mieten mit einem geringeren Wohnkonsum reagieren. Insgesamt ist die Wohnfläche von 68 (2005) auf 63 (2016) Quadratmeter gesunken.

Tabelle 10: Wohnfläche in Quadratmeter und Normwohnfläche im Vergleich

	Haushaltsgröße					
	1	2	3	4	5	Alle
Normwohnfläche	48	62	74	86	98	k.A.
2005	50	67	80	92	103	68
2006	48	67	80	93	104	66
2007	46	68	80	92	103	65
2008	46	68	80	91	102	65
2009	45	70	82	92	103	64
2010	45	70	82	92	102	64
2011	45	70	82	91	102	64
2012	45	70	81	91	101	64
2013	45	69	81	90	100	64
2014	45	69	81	89	100	65
2015	45	69	81	89	99	66
2016	43	70	81	89	99	63

Quelle: Wohngeldstatistik, Institut der deutschen Wirtschaft, reine Wohngeldhaushalte

Tabelle 11 zeigt die Wohnfläche in Quadratmeter differenziert nach Mietenstufen zwischen 2005 und 2016. In allen Mietenstufen sind die Wohnflächen über die Zeit gesunken. In höheren Mietenstufen ist der Wohnkonsum aufgrund der höheren Mieten geringer. Während des betrachteten Zeitraums hat die Spreizung der Wohnflächen zwischen Mietenstufe I und VI über die Zeit abgenommen und ist von 26 (2005) auf 17 Quadratmeter (2016) gesunken. Dieses Absinken ist aber vor allem auf das Jahr 2016 zurückzuführen, in dem die Wohnflächen für Einpersonenhaushalte aufgrund der Verdoppelung der Heimbewohner-Haushalte stark gesunken sind.

Tabelle 11: Wohnfläche in Quadratmeter nach Mietenstufen zwischen 2005 und 2016

	I	II	III	IV	V	VI	Gesamt
2005	86	72	66	63	62	60	68
2006	84	70	64	62	61	60	66
2007	81	69	62	61	60	61	65
2008	81	68	63	61	61	61	65
2009	78	68	61	59	57	58	64
2010	77	67	61	59	57	58	64
2011	77	67	61	59	58	58	64
2012	78	67	61	59	58	58	64
2013	78	68	62	60	58	59	64
2014	81	70	63	61	59	59	66
2015	81	70	63	61	59	59	66
2016	74	65	61	58	59	57	63

Quelle: Wohngeldstatistik, Institut der deutschen Wirtschaft, reine Wohngeldhaushalte

Auf Basis der Mieten pro Quadratmeter Normwohnfläche werden die Miethöchstbetragstabellen erstellt (vgl. Tabelle 18), indem sie mit den haushaltsgrößenabhängigen Normwohnflächen und den mietenstufenabhängigen Faktoren multipliziert werden. Wie Tabelle 12 zeigt, lagen die Höchstbeträge pro Quadratmeter Normwohnfläche differenziert nach Mietenstufe für die Jahre seit den Wohngeldreformen 2001, 2009 und 2016 bei 5,96, 6,56 und bei 7,73 Euro. Die Mietenstufe III ist die mittlere Mietenstufe, die auf 100 indexiert wird. Die Relation der Miethöchstbeträge reichte 2001 und 2009 von 88 bis zu 124. Durch die stärkere Anhebung der Höchstbeträge im Jahr 2016 (zwischen 7% (Mietenstufe I) und 27% (Mietenstufe VI)) hat sich diese Relation auf 80 bis 134 vergrößert.

Tabelle 12: Höchstbeträge 2001, 2009 und 2016

	Mietenstufe					
	I	II	III	IV	V	VI
Höchstbeträge in Euro / Quadratmeter Normwohnfläche*						
2001**	5,19 €	5,55 €	5,92 €	6,38 €	6,85 €	7,37 €
2009	5,71 €	6,12 €	6,51 €	7,03 €	7,53 €	8,11 €
2016	6,11 €	6,89 €	7,67 €	8,53 €	9,46 €	10,33 €
Anhebung						
2001**–2009	10%	10%	10%	10%	10%	10%
2009–2016	7%	13%	18%	21%	25%	27%
Relation der Miethöchstbeträge						
2001**	88	94	100	108	116	124
2009	88	94	100	108	116	124
2016	80	90	100	111	124	134

* Mittelwerte für Haushalte mit bis zu 12 Personen

** jüngste Baualtersklasse, bezugsfertig ab 1992

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Bei den Wohngeldnovellen 2001 und 2009 wurden die Miethöchstbeträge pauschal um 20 bzw. 10 Prozent angehoben (damals noch differenziert nach Baualter und Ausstattung, siehe Tabelle 12). Bei der letzten Wohngeldnovelle 2016 wurden die Höchstbeträge in den höheren Mietenstufen stärker als in den niedrigeren Mietenstufen angehoben, da die Mietdynamik in den Großstädten und Ballungszentren höher war. Die Anhebung reichte von 7 Prozent in Mietenstufe I bis zu 27 Prozent in Mietenstufe VI.

Insgesamt verdeutlichen die dargelegten Überschreiterquoten und Relationen der Miethöchstbeträge, dass eine Neukalibrierung der Höchstbeträge notwendig ist. Die nächste Reform sollte daher dazu genutzt werden, eine grundlegende Neujustierung der Mietenstufen vorzunehmen, wie sie zuletzt im Rahmen der Wohngeldnovelle im Jahr 2001 empirisch fundiert vorgenommen wurde (IWU, 2000).

3.2.3 Neufestlegung der Mietenstufen

Die Zuordnung einer Gemeinde oder eines Landkreises zu einer Mietenstufe erfolgt anhand des **Mietenniveaus** (§ 12 Abs. 2 WoGG). Das Mietenniveau entspricht der Prozentualen Abweichung der Miete in einer Kommune von der bundesdurchschnittlichen Miete. Sie werden nach § 1 Abs. 3 WoGV für einzelne Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern (§ 12 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 WoGG) und für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und gemeindefreie Gebiete nach Kreisen zusammengefasst festgestellt (§ 12 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 WoGG). Seit dem Jahr 1990 (BBSR, 2013) erfolgt die Einordnung folgendermaßen (§ 12 Abs. 5 WoGG): Ein Mietenniveau führt zur Einordnung ...

- in Mietenstufe I, wenn es unter –15 Prozent,
- in Mietenstufe II, wenn es zwischen –15 Prozent und –5 Prozent,
- in Mietenstufe III, wenn es zwischen –5 Prozent und +5 Prozent,
- in Mietenstufe IV, wenn es zwischen +5 Prozent und +15 Prozent,
- in Mietenstufe V, wenn es zwischen +15 Prozent und +25 Prozent,
- in Mietenstufe VI, wenn es über +25 Prozent liegt.

Nach § 12 Abs. 4 Satz 1 Wohngeldgesetz (WoGG) sind bei jeder Anpassung der Höchstbeträge auch die Mietenstufen neu festzulegen. Bei einer Mietenstufenneufestlegung können Kommunen bzw. Kreise entweder in ihrer alten Mietenstufe bleiben oder einer höheren Mietenstufe („**Heraufstufung**“) bzw. niedrigeren Mietenstufe („**Herabstufung**“) zugeordnet werden.

Die Zugehörigkeit einer Gemeinde oder eines Landkreises zu einer der bestehenden sechs Mietenstufen lässt sich ohne Weiteres standardisiert im Rahmen einer Dynamisierung umsetzen. Eine entsprechende Regelung zur Neufestlegung der Mietenstufen liegt bereits in § 12 Abs. 2 bis 5 WoGG vor und kann regelmäßig nach einem festen Turnus vorgenommen werden. So berechnet das Statistische Bundesamt jedes Jahr die Mietenniveaus und legt die Mietenstufen-Zuteilung fest. Bei der Festlegung des Turnus ist zu berücksichtigen, dass es bereits jedes Jahr in einem erheblichen Umfang zu Herauf- und Herabstufungen kommt. So führt eine jährliche Neufestlegung zu Veränderungen bei der Mietenstufen-Einteilung bei zwischen 12 und 22 Prozent aller Kommunen bzw. Kreise (BBSR, 2013, 96). Gerade Herabstufungen sind zwar sachlich richtig, führen aber bei Überschreiter-Haushalten, bei denen die tatsächliche Miete die anerkannte Mietbelastung übersteigt, zu einem geringeren Wohngeldanspruch. Dies gilt zumindest für diejenigen Haushalte, bei denen die Verringerung des Wohngeldanspruchs durch die Absenkung des Höchstbetrags nicht die Anhebung des Wohngeldanspruchs durch die Indexierung der Tabellenwerte ausgeglichen wird. Aufgrund der hohen Anzahl der jährlichen wechselnden Zugehörigkeit einer Gemeinde oder Kreise zu einer Mietenstufe, erscheint eine jährliche Neufestlegung nicht sachgemäß. Die Neufestlegung sollte frühestens alle zwei Jahre vorgenommen werden. Hierfür spricht auch, dass die Mieten von zwei aufeinanderfolgenden Jahren für die Berechnung der

örtlichen Mietenniveaus herangezogen werden. Bei einer jährlichen Indexierung der Höchstbeträge müsste § 12 Abs. 4 WoGG angepasst werden, da dieser eine Neufestlegung der Mietenstufen bei einer Anpassung der Höchstbeträge vorschreibt.

Wie bei den Höchstbeträgen, ist auch bei der Festlegung der Mietenstufen zu überprüfen, ob die aktuelle Mietenstufeneinteilung sachgemäß ist. Eine grundlegende Neufestlegung der Mietenstufen betrifft die **Mietenstufenzuordnung** und die Höhe der dort festgesetzten **Höchstbeträge** (siehe Abschnitt vorher). Die Mietenstufenzuordnung der Gemeinden beinhaltet wiederum mehrere Aspekte. Die Anzahl von Mietenstufen sollte so gewählt werden, dass sie eine grundsätzlich angemessen hohe **Besetzung** von Haushalten ermöglicht. Sechs Mietenstufen ermöglichen bei gleich besetzten Klassen 16,7 Prozent und damit einen hohen Anteil, so dass Spielräume für weitere Mietenstufen bestehen, sowie sie bis 2008 bestanden (Anzahl 24, jeweils 4 Klassen in einer Kommune). Diskussionen hierüber finden im Rahmen einer Einführung einer Klimakomponente im Wohngeld (Anzahl 12, jeweils 2 Klassen in einer Kommune; BBSR, 2017) oder bei der Einführung einer siebten Mietenstufe für Großstädte mit sehr hohen Mieten statt (BBSR, 2013).

Die Anzahl der Mietenstufen und die Festlegung der Mietschwellenwerte für die Zuordnung einer Kommune sollten zudem so gewählt sein, dass die **Mietspreizung** innerhalb der Mietenstufen nicht so groß ist. Ist die Mietspreizung innerhalb einer Mietenstufe zu groß, dann weichen die Mieten zu vieler Haushalte zu stark von den Höchstbeträgen ab. Für Haushalte mit einer Miete unterhalb des Höchstbetrags stellt diese kein Problem dar. Für Haushalte mit einer Miete oberhalb des Höchstbetrags, hat dies aber zur Folge, dass die Wohngeldansprüche deutlich niedriger ausfallen, als es ihre reale Wohnsituation erfordert. Durch eine Auswertung der Wohngeldstichprobe könnte die Mietspreizung innerhalb der Mietenstufen so festgelegt werden, dass die Variationskoeffizienten, also die relative Streuung, ein einheitliches und angemessenes Niveau erreichen. Die relative Streuung ist in den Randmietenstufen (aktuell Mietenstufe I und VI) am größten, da sich hier die extrem niedrigen und hohen Mieten befinden.

Wie in Abschnitt 3.2.3 beschrieben, werden die **Mietenniveaus** nach § 12 Abs. 3 WoGG für einzelne Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern und für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und gemeindefreie Gebiete nach Kreisen zusammengefasst festgestellt. Dieses räumliche Raster könnte gegebenenfalls neu justiert werden, so wie es beispielweise in der Studie des BBSR (2013) analysiert worden ist. Das aktuelle räumliche Raster der Mietenstufensystematik erscheint aber als insgesamt sachgerecht.

Für eine angemessene Festlegung und Wirkung der Höchstbeträge ist es besonders wichtig, dass die Zuordnung der Gemeinden und Kreise sachgerecht erfolgt. Dies war in der Vergangenheit aufgrund der schwachen Datenlage durch die Wohngeldstatistik nicht immer der Fall (BBSR, 2013). Seit der Wohngeldreform 2016 und der Berechnung der Mietenniveaus auf Basis von nun zwei aufeinanderfolgenden Ergebnissen der jährlichen Wohngeldstatistik nach § 12 Abs. 4 WoGG, erfolgt die Mietenstufenzuordnung aber auf einer deutlich breiteren statistischen Basis.

Tabelle 13: Besetzung der Mietenstufen nach Anteilen zwischen 2005 und 2016

	Mietenstufe					
	I	II	III	IV	V	VI
2005	8,3%	24,0%	33,9%	19,8%	10,8%	3,3%
2006	8,5%	24,4%	33,4%	19,5%	10,9%	3,3%
2007	8,5%	25,0%	33,4%	18,8%	10,8%	3,5%
2008	8,9%	25,4%	33,7%	18,6%	10,3%	3,2%
2009	11,4%	26,9%	31,7%	17,0%	10,0%	2,9%
2010	11,3%	26,7%	31,8%	17,1%	10,2%	2,9%
2011	11,2%	26,4%	31,8%	17,1%	10,4%	3,0%
2012	10,9%	26,3%	31,8%	17,2%	10,6%	3,1%
2013	10,7%	26,2%	31,9%	17,1%	10,8%	3,3%
2014	11,0%	26,1%	31,3%	17,2%	11,0%	3,4%
2015	11,2%	25,5%	31,1%	17,2%	11,2%	3,7%
2016	14,4%	26,4%	24,2%	19,7%	5,5%	9,8%

Quelle: Wohngeldstatistik, Institut der deutschen Wirtschaft, reine Wohngeldhaushalte

Tabelle 13 zeigt die Besetzung der Mietenstufen nach Anteilen zwischen 2005 und 2016. Am stärksten sind über den gesamten Betrachtungszeitraum die drei mittleren Klassen II bis IV besetzt. Durch den Vergleich der Jahre wird die zunehmende Mietenspreizung ab dem Jahr 2010 deutlich. Durch die Mietenstufenneufestlegungen im Rahmen der Wohngeldreform 2016 wurden zudem deutlich mehr Gemeinden und Kreise den Randmietenstufen I und VI zugeordnet. Hierbei erfolgten etliche Heraufstufungen von Kommunen in Mietenstufe V auf Mietenstufe VI.

Aufgrund der starken Mietdynamiken in den Ballungszentren hat die Mietenspreizung in den letzten Jahren insgesamt zugenommen (Deutscher Bundestag 2017a). Vor diesem Hintergrund erscheint insbesondere eine weitere Mietenstufe für hochpreisige Großstädte naheliegend. Bei der nächsten Reform könnte daher anhand der Wohngeldstatistik überprüft werden, ob sich hierdurch eine verbesserte Mietenstufeneinteilung erreichen lässt. Da alle Mietenstufen aber anteilig mit mindestens 5 Prozent der Wohngeldhaushalte gut besetzt sind, erscheint die Einführung einer weiteren Mietenstufe nicht zwingend erforderlich. Die Systematik könnte aber dahingehend verbessert werden, dass die Schwellenwerte nach Sextilen festgelegt werden, so dass alle Mietenstufen mit der gleichen Anzahl an Haushalten besetzt sind.

3.2.4 Indexierung der Tabellenwerte

Bei einer gesetzlich verankerten Dynamisierung müssen die Parameter der Wohngeldformel angepasst werden, sodass die realen Wohnkostenbelastungen nicht durch den nominalen Anstieg der Preise und Mieten zunehmen. Der Wohngeldanspruch wird seit dem Jahr 2009 mit folgender Formel berechnet:

$$W = F * (M - (a + b * M + c * Y) * Y)$$

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

Zur Realwertsicherung müssen mehrere Parameter an die Veränderung der Preise bzw. der Mieten angepasst werden (IWU 2009, BBSR 2013). Auf den ersten Blick mag dies durch eine Anhebung des Erhöhungsfaktors F zu erreichen sein. Dies ist jedoch nicht der Fall, da der im Jahr 2009 eingeführte Faktor F und auch eine Anhebung des Faktors zu einer linearen Anhebung der Wohngeldleistungen führen. Die Anhebung ist

dabei unabhängig von den Einkommens-Miet-Kombinationen der Haushalte. Die Wohngeldformel orientiert sich jedoch an einer gleichmäßigen Verteilung der Wohnkostenbelastung. Damit fällt eine Indexierung bzw. Prozentuale Anhebung der Wohngeldleistungen entsprechend einer Realwertsicherung für verschiedene Haushaltskonstellationen sehr unterschiedlich aus. Insbesondere stellen sich bei einer Anhebung von Faktor F die Haushalte am unteren Einkommensrand gegenüber einer Realwertsicherung deutlich besser. Umgekehrt stellen sich Haushalte am oberen Einkommensrand bei einer alleinigen Anpassung des Faktors F schlechter. Eine an der Realwertsicherung orientierte Indexierung des Wohngeldes anhand des Faktors F ist daher nicht möglich.

Um eine Realwertsicherung herzustellen, ist eine Anpassung der Parameter b und c vorzunehmen, wie es in IWU (2009) und BBSR (2013) beschrieben ist. Der Parameter b bestimmt in der Wohngeldformel den Zusammenhang zwischen Miete und Wohngeld. Um eine Realwertsicherung zu erreichen, muss der Parameter über die Zeit die Veränderungen bei den Bruttokaltmieten reflektieren. Anpassungen im Rahmen einer Wohngeldreform können sich hingegen – so wie bei der letzten Wohngeldreform 2016 – auch an der Entwicklung der Bruttowarmmieten orientieren (siehe nächster Abschnitt Tabelle 14). Der Parameter b der Wohngeldformel wird daher mit dem Anstieg der Bruttokaltmieten diskontiert. Hierfür liegen mit dem Teilindex „Wohnungsmiete (Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten)“ vom Verbraucherpreisindex (VPI) Daten vor, die mit kurzer Verzögerung vom Statistischen Bundesamt monatlich veröffentlicht werden (Fachserie 17, Reihe 7).

Der Parameter c bestimmt in der Wohngeldformel den Zusammenhang zwischen Einkommen und Wohngeld. Dieser Parameter wird daher mit dem Anstieg der Lebenshaltungskosten abdiskontiert, für die mit dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes (VPI) eine sehr gute Datenquelle vorliegt. Eine Indexierung auf Basis des regelbedarfsrelevanten Preisindex (RPI) oder der Mischindex nach § 28a SGB XII (70 Prozent RPI und 30 Prozent VPI Teilindex für die Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter) erscheint hingegen nicht sinnvoll, da in diesem die Heizkosten nicht berücksichtigt werden, welche einen sehr wichtigen Bestandteil der gesamten Preisentwicklungen darstellen.

Die Mindesteinkommen (Y_{min}) nach Anlage 2 zu § 19 WoGG sollten entsprechend den Veränderungen des VPI und die Mindestmieten (M_{min}) wie die Höchstbeträge und der Parameter b nach dem Teilindex Wohnungsmiete angepasst werden.

3.3 Vorschläge zur Dynamisierung des Wohngeldes

Im Folgenden werden vier Varianten zur Dynamisierung des Wohngeldes dargestellt und mit ihren Wirkungen untersucht. Für alle Varianten wird davon ausgegangen, dass sie zum 1.1.2020 in Kraft treten und entsprechend ihres Turnus über die Zeit wirken. Als Modellvarianten werden eine jährliche und eine zweijährliche Anpassung untersucht, die ab dem Jahr 2020 beginnen.

3.3.1 Annahmen und Randbedingungen

Dieser Abschnitt stellt die Annahmen und Randbedingungen für die möglichen Varianten einer Dynamisierung des Wohngeldes vor. Tabelle 14 zeigt die Entwicklungen der Verbraucherpreise und Mieten für den Zeitraum 2016 bis 2023. Neben den gesamtdeutschen Indizes wird auch die Entwicklung der Bruttokaltmieten in den sechs Mietenstufen dargestellt. Die Entwicklung der Bruttokaltmieten in den Mietenstufen wurde durch eine Sonderauswertung der Kreisdaten des Dienstleisters F+B für die quartalsweise vorliegenden durchschnittlichen Bestandsmieten für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern ausgewertet und mit Faktoren an die Gesamtdeutsche Entwicklung des amtlichen Teilindizes für „Wohnungsmiete, einschl. Mietwert v. Eigentümerwhg., CC041“ angepasst. Für alle Datenreihen wurde der Trend der letzten fünf verfügbaren Jahre

(2012 bis 2017) linear bis 2023 fortgeschrieben. Aufgrund der teilweise sinkenden Energiepreise steigt der VPI-Teilindex für „Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe“ mit 0,8 Prozent p.a. weniger stark als der Teilindex für „Wohnungsmiete einschl. Mietwert v. Eigentümer“ mit 1,3 Prozent p.a. Bis 2020 steigen die Kaltmieten im Vergleich zu 2016 um 5,2 Prozent und bis 2023 um 9,2 Prozent. Die Verbraucherpreise nehmen während des Betrachtungszeitraums hingegen nur um moderate jährliche 1,0 Prozent zu. Die Mietdynamiken sind in den höheren Mietenstufen höher und reichen von jährlich 0,9 Prozent (Mietenstufe 1) bis zu jährlich 1,8 Prozent (Mietenstufe 6).

Tabelle 14: Erwartete Entwicklung der Verbraucherpreise und Mieten bis 2022

	p.a.	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
VPI	1,0	100,0	101,8	102,8	103,8	104,8	105,8	106,9	107,9
VPI-Teilindex – Wohnungsmiete, einschl. Mietwert v. Eigentümerwhg., CC041	1,3	100,0	101,3	102,6	103,9	105,2	106,5	107,8	109,2
VPI-Teilindex – Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe, CC04	0,8	100,0	101,6	102,4	103,2	104,0	104,8	105,6	106,5
Mietenstufe 1	0,9	100,0	101,1	102,0	102,8	103,7	104,6	105,5	106,4
Mietenstufe 2	1,1	100,0	101,3	102,5	103,7	104,8	106,0	107,2	108,4
Mietenstufe 3	1,5	100,0	101,8	103,3	104,8	106,3	107,9	109,5	111,1
Mietenstufe 4	1,6	100,0	101,8	103,4	105,0	106,6	108,3	110,0	111,7
Mietenstufe 5	1,6	100,0	101,7	103,3	104,9	106,5	108,2	109,9	111,6
Mietenstufe 6	1,8	100,0	101,8	103,7	105,6	107,5	109,5	111,5	113,5

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, Statistisches Bundesamt, F+B

3.3.2 Variante 1: Pauschale 2-jährige Dynamisierung ab 2020

In Variante 1 werden die folgenden Parameter des Wohngeldsystems automatisch alle zwei Jahre ab dem Jahr 2020 angepasst:

- Pauschale Anhebung der **Höchstbeträge** anhand der Entwicklung der bundesweiten Bruttokaltmieten und **Neufestlegung der Mietenstufen** entsprechend § 12 WoGG
- Diskontierung des **Parameters b** in der Wohngeldformel anhand der Entwicklung der bundesweiten Bruttokaltmieten
- Diskontierung des **Parameters c** in der Wohngeldformel anhand des Verbraucherpreisindex (VPI)

Die Wohngeldformel und die Höchstbeträge werden entsprechend der erwarteten Mietsteigerungen (+5,2% zwischen 2016 und 2020) und der Verbraucherpreisentwicklung (+4,8% zwischen 2016 und 2020) angepasst (Tabelle 14). Zwei Jahre später im Jahr 2022 werden dann erneut die Werte um 2,5 bzw. 2,0 Prozent angepasst. Tabelle 16 dokumentiert die Änderungen der Formelparameter zum 1.1.2020.

Tabelle 15: Pauschale Anhebung der Höchstbeträge zum 1.1.2020

	Höchstbeträge WoGG 2016					
	I	II	III	IV	V	VI
1 PHH	312 €	351 €	390 €	434 €	482 €	522 €
2 PHH	378 €	425 €	473 €	526 €	584 €	633 €
3 PHH	450 €	506 €	563 €	626 €	695 €	753 €
4 PHH	525 €	591 €	656 €	730 €	811 €	879 €
5 PHH	600 €	675 €	750 €	834 €	927 €	1.004 €
6 PHH	671 €	756 €	841 €	935 €	1.038 €	1.130 €
7 PHH	742 €	837 €	932 €	1.036 €	1.149 €	1.256 €
8 PHH	813 €	918 €	1.023 €	1.137 €	1.260 €	1.382 €
9 PHH	884 €	999 €	1.114 €	1.238 €	1.371 €	1.508 €
10 PHH	955 €	1.080 €	1.205 €	1.339 €	1.482 €	1.634 €
11 PHH	1.026 €	1.161 €	1.296 €	1.440 €	1.593 €	1.760 €
12 PHH	1.097 €	1.242 €	1.387 €	1.541 €	1.704 €	1.886 €
	Höchstbeträge WoGG 2020					
	I	II	III	IV	V	VI
Anhebungs- faktoren	105,17	105,17	105,17	105,17	105,17	105,17
1 PHH	328 €	369 €	410 €	456 €	507 €	549 €
2 PHH	398 €	447 €	497 €	553 €	614 €	666 €
3 PHH	473 €	532 €	592 €	658 €	731 €	792 €
4 PHH	552 €	622 €	690 €	768 €	853 €	924 €
5 PHH	631 €	710 €	789 €	877 €	975 €	1.056 €
6 PHH	706 €	795 €	884 €	983 €	1.092 €	1.188 €
7 PHH	780 €	880 €	980 €	1.090 €	1.208 €	1.321 €
8 PHH	855 €	965 €	1.076 €	1.196 €	1.325 €	1.453 €
9 PHH	930 €	1.051 €	1.172 €	1.302 €	1.442 €	1.586 €
10 PHH	1.004 €	1.136 €	1.267 €	1.408 €	1.559 €	1.718 €
11 PHH	1.079 €	1.221 €	1.363 €	1.514 €	1.675 €	1.851 €
12 PHH	1.154 €	1.306 €	1.459 €	1.621 €	1.792 €	1.984 €

Quellen: WoGG 2016, Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 16: Anpassung der Wohngeldformelparameter zum 1.1.2020

	Wohngeld 2016					
	F	a	b	c	M_	Y_
1 PHH	1,15	0,04	0,00063	0,000138	48 €	239 €
2 PHH	1,15	0,03	0,00044	0,000103	59 €	310 €
3 PHH	1,15	0,02	0,00038	0,000083	70 €	360 €
4 PHH	1,15	0,01	0,00034	0,000043	81 €	389 €
5 PHH	1,15	0,00	0,00030	0,000042	91 €	463 €
6 PHH	1,15	-0,01	0,00028	0,000036	91 €	537 €
7 PHH	1,15	-0,02	0,00026	0,000037	102 €	610 €
8 PHH	1,15	-0,03	0,00023	0,000037	113 €	684 €
9 PHH	1,15	-0,04	0,00020	0,000039	124 €	758 €
10 PHH	1,15	-0,06	0,00016	0,000045	134 €	832 €
11 PHH	1,15	-0,10	0,00012	0,000053	166 €	1.085 €
12 PHH	1,15	-0,14	0,00011	0,000060	263 €	1.255 €
	Wohngeld 2020					
	F	a	b	c	M_	Y_
Diskontierungs- faktoren	1,00	1,00	1,0517	1,0479	1,0517	1,0479
1 PHH	1,15	0,04	0,000599	0,000132	50 €	250 €
2 PHH	1,15	0,03	0,000418	0,000098	62 €	325 €
3 PHH	1,15	0,02	0,000361	0,000079	74 €	377 €
4 PHH	1,15	0,01	0,000323	0,000041	85 €	408 €
5 PHH	1,15	0	0,000285	0,00004	96 €	485 €
6 PHH	1,15	-0,01	0,000266	0,000034	96 €	563 €
7 PHH	1,15	-0,02	0,000247	0,000035	107 €	639 €
8 PHH	1,15	-0,03	0,000219	0,000035	119 €	717 €
9 PHH	1,15	-0,04	0,00019	0,000037	130 €	794 €
10 PHH	1,15	-0,06	0,000152	0,000043	141 €	872 €
11 PHH	1,15	-0,1	0,000114	0,000051	175 €	1.137 €
12 PHH	1,15	-0,14	0,000105	0,000057	277 €	1.315 €
	Veränderung 2020 gegenüber 2016					
	F	a	b	c	M_	Y_
1 PHH	0	0	-0,000031	-6E-06	2 €	11 €
2 PHH	0	0	-0,000022	-0,000005	3 €	15 €
3 PHH	0	0	-0,000019	-0,000004	4 €	17 €
4 PHH	0	0	-0,000017	-0,000002	4 €	19 €
5 PHH	0	0	-0,000015	-2E-06	5 €	22 €
6 PHH	0	0	-0,000014	-0,000002	5 €	26 €
7 PHH	0	0	-0,000013	-0,000002	5 €	29 €
8 PHH	0	0	-0,000011	-0,000002	6 €	33 €
9 PHH	0	0	-0,00001	-0,000002	6 €	36 €
10 PHH	0	0	-0,000008	-0,000002	7 €	40 €
11 PHH	0	0	-0,000006	-0,000002	9 €	52 €
12 PHH	0	0	-0,000005	-0,000003	14 €	60 €

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

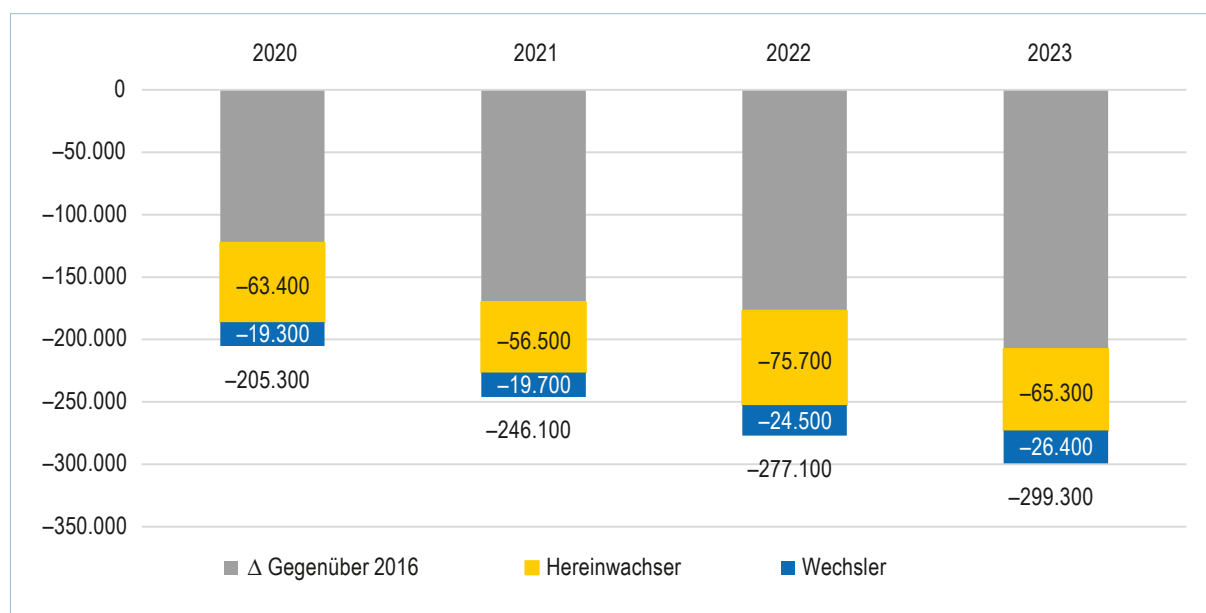
Die Reformvariante 1 wird in Tabelle 17 mit dem IW-Mikrosimulationsmodell für die Jahre 2020 bis 2023 simuliert und mit den Veränderungen auf die Empfängerzahlen und Ausgaben beim Wohngeld sowie den Wirkungen auf SGB II und XII sowie Kinderzuschlag beschrieben. Differenziert wird dabei nach den bestehenden Wohngeldhaushalten, Wechslern und Hereinwachsern. Die Mietenstufenfestlegung wird im IW-Mikrosimulationsmodell konstant gehalten, da sich diese nicht abbilden lässt. Die Gesamteffekte der Mietenstufenneufestlegung fallen aber insgesamt gering aus (BBSR 2013).

Die hier dargestellte Dynamisierung des Wohngeldes enthält zwei zeitlich voneinander zu trennende Komponenten. Die erste Komponente betrifft die Anpassung des Wohngeldsystems an den Zeitpunkt der Reform zum 1.1.2020. Die zweite Komponente beschreibt die Wirkungen der fest im Wohngeldgesetz verankerten regelmäßigen Indexierung der für die Wohngeldansprüche maßgeblichen Parameter. Wie in Kapitel 2.3 dargelegt, sinkt die Reichweite des Wohngeldes bis zum Jahr 2020 auf 390.700 Empfängerhaushalte und Ausgaben von unter 650 Millionen. Wie Abbildung 1 zeigt, sinkt die Anzahl der Wohngeldhaushalte zwischen 2016 und 2020 insgesamt um 205.300.

Die Anhebung der Wohngeldparameter und Höchstbeträge nach Variante 1 würde im Jahr 2020 zu einem Anstieg der Anzahl der Wohngeldhaushalte gegenüber der Basisvariante führen. Die Anzahl der Wohngeldhaushalte steigt dabei um 82.700 und die Ausgaben um 172 Millionen Euro (Tabelle 17, Spalte 1). Aufgrund der erwarteten positiven Realeinkommensentwicklung (Kapitel 2.4), wird nur ein Teil der Wohngeldempfänger wieder in das Wohngeld zurückgeholt. Die Anzahl der Wohngeldhaushalte ist daher im Jahr 2020 auch nach der Realwertsicherung um 122.600 niedriger (Abbildung 1).

Abbildung 1: Veränderung der Wohngeldempfänger, Wechsler und Hereinwachser in Variante 1

Kumulierter Rückgang der Wohngeldempfänger seit 2016 (Pauschale 2-jährige Dynamisierung)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Im Jahr 2020 sind rund 19.300 Wechsler (10.600 aus SGB II und 8.700 aus SGB XII) aus der Grundsicherung ins Wohngeldsystem zu erwarten. Bei der abermaligen Anpassung im Jahr 2022 wären es knapp 24.500 zusätzliche reine Wohngeldhaushalte aus den Sicherungssystemen der Grundsicherung im Vergleich zur Basis-Variante. Gleichzeitig wachsen im Jahr 2020 63.400 Haushalte in das Wohngeld hinein. Im Vergleich zur Basisvariante führt die erneute Anpassung im Jahr 2022 zu 15.700 Hereinwachser-Haushalten.

Eine pauschale 2-jährige Dynamisierung würde pro Jahr im Vergleich zur Basis-Variante zu zusätzlichen Wohngeldkosten in Höhe von rund 133 bis 173 Millionen Euro jährlich führen (Tabelle 17). Dem stehen etwa 32 bis 51 Millionen Euro Ersparnis im Grundsicherungssystem des SGB II und SGB XII gegenüber. Weiterhin sind allerdings auch Mehrkosten von rund 3 bis 9,2 Millionen Euro beim KIZ zu erwarten. Insgesamt ergibt sich bei dieser Reformvariante ein Finanzierungsbedarf von rund 917 Millionen Euro über 4 Jahre (entspricht 129 Mio. Euro p. a.).

**Tabelle 17: Mikrosimulation zur Dynamisierung des Wohngelds:
Variante 1 – Pauschale 2-jährige Dynamisierung ab 2020**

Unterschiede zum jeweiligen Jahr ohne dynamische Anpassung (Anpassungen in den unterstrichenen Jahren)
(Angaben in Haushalten und Mio. Euro)

	<u>2020</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>
Reine Wohngeldhaushalte				
Tatsächliche Wohngeldempfänger*	473.500	426.500	419.500	390.200
Gesamtaufkommen reine WG	820,7	716,4	717,7	666,1
Ins Wohngeld rein...				
Wechsler aus SGB II	10.600	9.500	13.700	15.700
WG-Aufkommen nachher	19,4	19,7	28,7	32,2
SGB II Kosten vorher	18,3	21,1	32,8	37,7
KIZ Kosten nachher	3,2	3,0	8,9	8,9
Wechsler aus SGB XII	8.700	10.200	10.800	10.700
WG-Aufkommen nachher	14,9	15,8	16,4	14,8
SGB XII Kosten vorher	13,9	14,5	14,1	13,0
Hereinwachser	63.400	56.500	75.700	65.300
WG-Aufkommen	30,3	40,4	52,2	41,2
KIZ Kosten nachher	684.100	0	248.700	208.000
Δ reine Wohngeldhaushalte	82.700	76.200	100.200	91.700
Δ Aufkommen	171,8	130,1	172,6	168,2
Mischhaushalte				
Tatsächliche Empfänger	33.700	33.400	33.300	32.000
Tatsächliches Aufkommen	80,6	79,5	80,1	75,4
Δ Mischhaushalte	0	0	0	100
Δ Aufkommen	3,0	2,9	4,5	4,5
Gesamtes Aufkommen	901,3	795,9	797,8	741,5
Jährliche Aufkommenswirkung	174,8	133,1	177,1	172,7
Vergleich zum Basisjahr				
Haushalte ohne Reform	507.200	459.900	452.800	422.200
Haushalte inkl. Reform	589.900	536.100	553.000	514.000
Δ Wohngeldhaushalte	82.700	76.200	100.200	91.800
Aufkommen ohne Reform	901,3	795,9	797,8	741,5
Aufkommen inkl. Reform	1.076,1	928,9	974,9	914,2
Δ Wohngeldaufkommen	174,8	133,1	177,1	172,7
Fiskalische Effekte				
Δ Wohngeld neue Empfänger	64,5	75,8	97,3	88,2
Δ Wohngeld alte Empfänger ges	110,2	57,2	79,8	84,5
Δ SGB II Kosten	-32,2	-35,7	-46,9	-50,7
Δ KIZ Kosten	3,9	3,0	9,1	9,1
Δ GESAMT	146,5	100,4	139,4	131,1

* inklusive der 30.000 Wohngeldhaushalte mit mehr als 6 Haushaltsmitgliedern, die nicht in den Mikrodaten abgebildet werden können

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

3.3.3 Variante 2: Gestaffelte 2-jährige Dynamisierung ab 2020

In der Variante 2 werden folgende Parameter des Wohngeldsystems automatisch alle zwei Jahre ab dem Jahr 2020 angepasst:

- Gestaffelte Anhebung der **Höchstbeträge** anhand der Entwicklung der bundesweiten Bruttokaltmieten und den Mietentwicklungen in den sechs Mietstufen und **Neufestlegung der Mietstufen** entsprechend § 12 WoGG
- Diskontierung des **Parameters b** in der Wohngeldformel anhand der Entwicklung der bundesweiten Bruttokaltmieten
- Diskontierung des **Parameters c** in der Wohngeldformel anhand des Verbraucherpreisindex (VPI)

Tabelle 18: Gestaffelte Anhebung der Höchstbeträge zum 1.1.2020

	Höchstbeträge WoGG 2016					
	I	II	III	IV	V	VI
1 PHH	312 €	351 €	390 €	434 €	482 €	522 €
2 PHH	378 €	425 €	473 €	526 €	584 €	633 €
3 PHH	450 €	506 €	563 €	626 €	695 €	753 €
4 PHH	525 €	591 €	656 €	730 €	811 €	879 €
5 PHH	600 €	675 €	750 €	834 €	927 €	1.004 €
6 PHH	671 €	756 €	841 €	935 €	1.038 €	1.130 €
7 PHH	742 €	837 €	932 €	1.036 €	1.149 €	1.256 €
8 PHH	813 €	918 €	1.023 €	1.137 €	1.260 €	1.382 €
9 PHH	884 €	999 €	1.114 €	1.238 €	1.371 €	1.508 €
10 PHH	955 €	1.080 €	1.205 €	1.339 €	1.482 €	1.634 €
11 PHH	1.026 €	1.161 €	1.296 €	1.440 €	1.593 €	1.760 €
12 PHH	1.097 €	1.242 €	1.387 €	1.541 €	1.704 €	1.886 €
	Höchstbeträge WoGG 2020					
	I	II	III	IV	V	VI
Anhebungs- faktoren	103,71	104,83	106,34	106,65	106,53	107,51
1 PHH	324 €	368 €	415 €	463 €	513 €	561 €
2 PHH	392 €	446 €	503 €	561 €	622 €	681 €
3 PHH	467 €	530 €	599 €	668 €	740 €	810 €
4 PHH	544 €	620 €	698 €	779 €	864 €	945 €
5 PHH	622 €	708 €	798 €	889 €	988 €	1.079 €
6 PHH	696 €	793 €	894 €	997 €	1.106 €	1.215 €
7 PHH	770 €	877 €	991 €	1.105 €	1.224 €	1.350 €
8 PHH	843 €	962 €	1.088 €	1.213 €	1.342 €	1.486 €
9 PHH	917 €	1.047 €	1.185 €	1.320 €	1.461 €	1.621 €
10 PHH	990 €	1.132 €	1.281 €	1.428 €	1.579 €	1.757 €
11 PHH	1.064 €	1.217 €	1.378 €	1.536 €	1.697 €	1.892 €
12 PHH	1.138 €	1.302 €	1.475 €	1.643 €	1.815 €	2.028 €

Quellen: WoGG 2016, Institut der deutschen Wirtschaft

Die Anpassung der Wohngeldformel und die Neufestlegung der Mietenstufen ist damit identisch zu Variante 1. Die Höchstbeträge werden im Jahr 2020 (vier Jahre nach der Wohngeldreform 2016) gestaffelt je nach Mietenstufe zwischen 3,7 bis 7,5 Prozent und im Jahr 2022 (nach weiteren zwei Jahren) je nach Mietenstufe zwischen 1,7 bis 3,7 Prozent angehoben (Tabelle 14). Tabelle 18 zeigt, wie die Höchstbeträge zum 1.1.2020 angehoben werden.

Wie in Kapitel 3.2 beschrieben, besteht bei der Anpassung der Höchstbeträge im Rahmen einer Dynamisierung weiterhin die Notwendigkeit von Seiten des Gesetzgebers, die Höhe der Höchstbeträge sowie die Sachmäßigkeit der Mietenstufensystematik regelmäßig zu überprüfen. Die wichtigsten Kriterien für die Überprüfung wurden mit den Überschreiterquoten, den Mietentwicklungen und der Relation der Miethöchstbeträge in Kapitel 3.2 beschrieben. Tabelle 19 zeigt daher, wie sich eine pauschale Anhebung im Vergleich zu einer gestaffelten Anhebung auf die Relation der Miethöchstbeträge auswirken würde. Zudem wird eine alternative Anhebungsoption vorgestellt, in der die Anhebung an einer neuen bestimmten Mietrelation festgelegt wird.

Tabelle 19: Höhe, Relation und Anhebung der Höchstbeträge 2001, 2009, 2016 und nach Varianten für 2020

	Mietenstufe					
	I	II	III	IV	V	VI
Höchstbeträge in Euro / Quadratmeter Normwohnfläche*						
2001**	5,19 €	5,55 €	5,92 €	6,38 €	6,85 €	7,37 €
2009	5,71 €	6,12 €	6,51 €	7,03 €	7,53 €	8,11 €
2016	6,11 €	6,89 €	7,67 €	8,53 €	9,46 €	10,33 €
2020 pauschal	6,43 €	7,25 €	8,07 €	8,97 €	9,95 €	10,87 €
2020 gestaffelt	6,41 €	7,29 €	8,22 €	9,17 €	10,17 €	11,12 €
2020 alternativ	6,58 €	7,40 €	8,22 €	9,04 €	9,87 €	10,69 €
Anhebung						
2001**–2009	10,0%	10,2%	10,0%	10,2%	10,0%	10,0%
2009–2016	7,0%	12,6%	17,8%	21,3%	25,6%	27,3%
2016–2020 pauschal	5,2%	5,2%	5,2%	5,2%	5,2%	5,2%
2016–2020 gestaffelt	4,9%	5,8%	7,2%	7,5%	7,5%	7,6%
2016–2020 alternat.	7,7%	7,4%	7,2%	6,0%	4,3%	3,4%
Relation der Miethöchstbeträge						
2001**	88	94	100	108	116	124
2009	88	94	100	108	116	124
2016	80	90	100	111	124	134
2020 pauschal	80	90	100	111	123	135
2020 gestaffelt	78	89	100	112	124	135
2020 alternativ	80	90	100	110	120	130

* Mittelwerte für Haushalte mit bis zu 12 Personen

** jüngste Baualtersklasse, bezugsfertig ab 1992

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Wie beschrieben wurden die Höchstbeträge bei den Wohngeldnovellen 2001 und 2009 **pauschal** und bei der letzten Wohngeldnovelle 2016 **gestaffelt**, das heißt in den höheren Mietenstufen stärker als in den niedrigeren Mietenstufen angehoben, da die Mietdynamik in den Großstädten und Ballungszentren größer war. Weil sich die dynamische Mietentwicklung seither weiter fortführt, könnte erneut eine gestaffelte Anhebung bei einer Reform zum 1.1.2020 vorgenommen werden. Bei einer Fortschreibung des aktuellen Trends (Tabelle 14) zu einer Anhebung der Miethöchstbeträge zwischen 4,9 (Mietenstufe I) und 7,6 Prozent (Mietenstufe VI). Wie in Tabelle 12 zu sehen ist, steigt der Höchstbetrag hierdurch in Mietenstufe III auf 8,22 Euro pro Quadratmeter. Hierdurch nimmt auch die Höchstbetragsrelation weiter zu. Sie würde sich von aktuell 80–134 Prozent auf 78–135 Prozent vergrößern.

Alternativ könnte die Festlegung der Höchstbeträge auch anhand der Relationen bei der Zuordnung einer Gemeinde oder eines Landkreises zu einer Mietenstufe festgelegt werden. Dies ist in Tabelle 19 beispielhaft mit „alternativ“ dargestellt. Hierbei würde bei den mittleren Mietenstufen (II bis V) der Mittelwert des Mietenniveaus als Relation festgelegt (z. B. für Mietenstufe II 90 als Mittelwert von 85 und 95). Bei den Randmietenstufen I und VI wurde zu den Schwellenwerten für die Mietenstufenzuordnung in Höhe von 85 und 125 fünf Punkte abgezogen bzw. hinzuaddiert. Durch die Orientierung der Höchstbeträge an der Relation der Mietenstufen lässt sich auf die sehr niedrigen Überschreiterquoten in den höheren Mietenstufen V (12%) und VI (10%) dahingehend reagieren, dass diese sich den Überschreiterquoten der anderen Mietenstufen annähern (Tabelle 9). Nachteil ist aber, dass dann die Höchstbeträge in den höheren Mietenstufen weniger stark angehoben werden (z. B. 3,4% in Mietenstufe VI siehe Tabelle 19), was zwar aufgrund der aktuell offensichtlich zu hoch bemessenen Höchstbeträge sachgemäß, aber politisch nur schwer zu vermitteln wäre. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Verteilung der regionalen Mieten im Wohngeld näher zu untersuchen, um daraufhin die Anzahl der Mietenstufen sowie die Miethöchstbeträge nach Angemessenheit in den einzelnen Mietenstufen neu zu kalibrieren.

Nach dem IW-Mikrosimulationsmodell zeigen bei der gestaffelten Anhebung der Höchstbeträge sich in der Struktur sehr ähnliche Ergebnisse wie bei Variante 1. Die Reformwirkungen sind nur ein wenig schwächer, da durch die gestaffelte Anhebung der Mieten genauer auf die Mietenentwicklungen eingegangen wird und damit weniger Haushalte in Variante 2 real bessergestellt werden.

**Tabelle 20: Mikrosimulation zur Dynamisierung des Wohngelds:
Variante 2 – Gestaffelte 2-jährige Dynamisierung ab 2020**

Unterschiede zum jeweiligen Jahr ohne dynamische Anpassung (Anpassungen in den unterstrichenen Jahren)
(Angaben in Haushalten und Mio. Euro)

	<u>2020</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>
Reine Wohngeldhaushalte				
Tatsächliche Wohngeldempfänger*	474.600	424.500	420.700	391.400
Gesamtaufkommen reine WG	827,6	720,2	727,4	674,5
Ins Wohngeld rein...				
Wechsler aus SGB II	11.600	8.400	16.100	16.800
WG-Aufkommen nachher	21,7	19,0	37,6	38,3
SGB II Kosten vorher	21,8	20,2	45,7	48,0
KIZ Kosten nachher	4,6	3,0	13,3	13,3
Wechsler aus SGB XII	8.700	10.200	10.800	10.700
WG-Aufkommen nachher	15,2	16,1	16,9	15,3
SGB XII Kosten vorher	13,9	14,5	14,1	13,0
Hereinwachser	63.500	55.700	74.500	65.400
WG-Aufkommen	30,8	41,2	53,9	43,5
KIZ Kosten nachher	684.400	0	248.700	208.100
Δ reine Wohngeldhaushalte	83.800	74.200	101.400	92.900
Δ Aufkommen	178,7	134,0	182,3	176,6
Mischhaushalte				
Tatsächliche Empfänger	33.700	33.400	33.300	32.000
Tatsächliches Aufkommen	80,4	79,3	79,8	75,1
Δ Mischhaushalte	0	0	0	100
Δ Aufkommen	2,8	2,7	4,2	4,2
Gesamtes Aufkommen	908,0	799,6	807,2	749,6
Jährliche Aufkommenswirkung	181,4	136,7	186,5	180,8
Vergleich zum Basisjahr				
Haushalte ohne Reform	507.200	459.900	452.800	422.200
Haushalte inkl. Reform	591.000	534.100	554.200	515.200
Δ Wohngeldhaushalte	83.800	74.200	101.400	93.000
Aufkommen ohne Reform	901,3	795,9	797,8	741,5
Aufkommen inkl. Reform	1.082,8	932,6	984,3	922,3
Δ Wohngeldaufkommen	181,4	136,7	186,5	180,8
Fiskalische Effekte				
Δ Wohngeld neue Empfänger	67,7	76,2	108,4	97,1
Δ Wohngeld alte Empfänger ges	113,7	60,5	78,1	83,7
Δ SGB II Kosten	-35,7	-34,8	-59,7	-60,9
Δ KIZ Kosten	5,3	3,0	13,5	13,5
Δ GESAMT	151,0	105,0	140,3	133,4

* inklusive der 30.000 Wohngeldhaushalte mit mehr als 6 Haushaltsmitgliedern, die nicht in den Mikrodaten abgebildet werden können

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

3.3.4 Variante 3: Pauschale jährliche Dynamisierung ab 2020

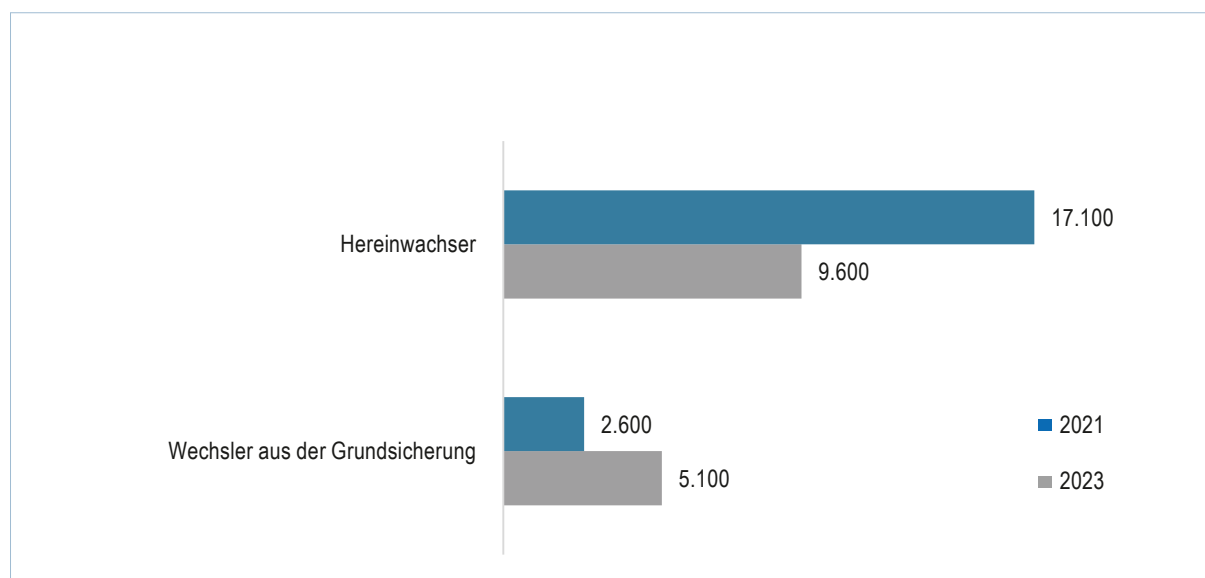
In der Variante 3 werden folgende Parameter des Wohngeldsystems automatisch jährlich ab dem Jahr 2020 angepasst:

- Pauschale Anhebung der **Höchstbeträge** anhand der Entwicklung der bundesweiten Bruttokaltmieten und **Neufestlegung der Mietenstufen** entsprechend § 12 WoGG
- Diskontierung des **Parameters b** in der Wohngeldformel anhand der Entwicklung der bundesweiten Bruttokaltmieten
- Diskontierung des **Parameters c** in der Wohngeldformel anhand des Verbraucherpreisindex (VPI)

In Variante 3 wird die Wohngeldformel wie in Variante 1 im Jahr 2020 entsprechend der erwarteten Veränderungen bei den Preisen und Mieten angepasst. Eine Anpassung der Tabellenwerte, Höchstbeträge und Neufestlegung der Mietenstufen erfolgt ab dann aber jedes Jahr, nämlich nach Fortschreibung der amtlichen Preisstatistik um 1,0 (Preise) bzw. 1,3 Prozent (Mieten). Für die Jahre 2020 und 2022 stimmen die Ergebnisse mit der ersten Variante überein (Tabelle 13). In den Jahren 2021 und 2023 bestehen hingegen Unterschiede, da in diesen beiden Jahren jeweils rund 15.000 bis 20.000 mehr Haushalte im Wohngeldsystem gehalten werden. Finanziell führt die jährliche Anpassung zu einem fiskalischen Mehrbedarf im Vergleich zu Variante 1 von rund 5 Millionen Euro in 2021 und 2 millionen Euro in 2023.

Abbildung 2: Wechsler und Hereinwachser – der „Drehtüreffekt“

Differenz zwischen Variante 1 und Variante 3 in 2021 und 2023



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Den Unterschied zwischen Variante 1 und Variante 3 zeigt Abbildung 2. Erfolgt die Dynamisierung alle zwei Jahre, dann wächst in dem Jahr der Nichtanpassung eine bestimmte Anzahl an Haushalten aus dem Wohngeldanspruch heraus, die dann im nächsten Jahr durch eine – entsprechend stärkere – Erhöhung wieder zurückgeholt wird. Vergleicht man die Wechsler- und Hereinwachserzahlen der Varianten 1 und 3 für diese beiden Jahre wird deutlich, wie sehr sich der Drehtüreffekt durch eine jährliche Anpassung verringern lässt und wie viele Haushalte jedes Jahr davon betroffen sind, wenn die Wohngeldparameter nicht jedes Jahr

angepasst werden. Diese Haushalte befinden sich wechselweise in einem anderen Transferleistungssystem (Wechsler) oder verlieren und gewinnen über die Zeit wechselweise einen Anspruch auf Wohngeld (Heraus- und Hereinwachser).

In Variante 3 bestehen im Jahr 2021 2.600 und im Jahr 2023 5.100 Wechsler im Vergleich zu Variante 1 Basisvariante. Diese Haushalte würden durch die regelmäßige Anhebung der Regelsätze in der Grundsicherung und der geringeren realen Leistungsfähigkeit des Wohngeldes in die Grundsicherung wechseln. Bei den Herauswachserhaushalten würden durch eine jährliche Dynamisierung noch mehr Haushalte im Wohngeldsystem gehalten, sodass der Drehtüreffekt geringer ausfällt. Der Unterschied beläuft sich auf 17.100 (2021) bzw. 2.600 (2023) Haushalte.

**Tabelle 21: Mikrosimulation zur Dynamisierung des Wohngelds:
Variante 3 – Pauschale jährliche Dynamisierung ab 2019**

Unterschiede zum jeweiligen Jahr ohne dynamische Anpassung
(Anpassungen in den unterstrichenen Jahren) (Angaben in Haushalten und Mio. Euro)

	<u>2020</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>
Reine Wohngeldhaushalte				
Tatsächliche Wohngeldempfänger*	473.500	446.200	419.500	404.900
Gesamtaufkommen reine WG	820,7	757,3	717,7	701,9
Ins Wohngeld rein...				
Wechsler aus SGB II	10.600	12.100	13.700	19.700
WG-Aufkommen nachher	19,4	24,5	28,7	46,1
SGB II Kosten vorher	18,3	25,0	32,8	55,8
KIZ Kosten nachher	3,2	3,0	8,9	14,5
Wechsler aus SGB XII	8.700	10.200	10.800	11.900
WG-Aufkommen nachher	14,9	16,7	16,4	16,3
SGB XII Kosten vorher	13,9	14,6	14,1	13,5
Hereinwachser	63.400	73.700	75.700	74.900
WG-Aufkommen	30,3	48,4	52,2	51,8
KIZ Kosten nachher	684.100	49.600	248.700	208.600
Δ reine Wohngeldhaushalte	82.700	96.000	100.200	106.400
Δ Aufkommen	171,8	171,1	172,6	203,9
Mischhaushalte				
Tatsächliche Empfänger	33.700	33.400	33.300	32.000
Tatsächliches Aufkommen	80,6	80,2	80,1	76,1
Δ Mischhaushalte	0	0	0	0
Δ Aufkommen	3,0	3,6	4,5	5,2
Gesamtes Aufkommen	901,3	837,5	797,8	777.965.000
Jährliche Aufkommenswirkung	174,8	174,7	177,1	209,1
Vergleich zum Basisjahr				
Haushalte ohne Reform	507.200	459.900	452.800	422.200
Haushalte inkl. Reform	589.900	555.900	553.000	528.600
Δ Wohngeldhaushalte	82.700	96.000	100.200	106.400
Aufkommen ohne Reform	901,3	795,9	797,8	741,5
Aufkommen inkl. Reform	1.076,1	970,6	974,9	950,7
Δ Wohngeldaufkommen	174,8	174,7	177,1	209,1
Fiskalische Effekte				
Δ Wohngeld neue Empfänger	64,5	89,5	97,3	88,2
Δ Wohngeld alte Empfänger ges	110,2	85,2	79,8	84,5
Δ SGB II Kosten	-32,2	-39,6	-46,9	-50,7
Δ KIZ Kosten	3,9	3,1	9,1	9,1
Δ GESAMT	146,5	138,2	139,4	131,1

* inklusive der 30.000 Wohngeldhaushalte mit mehr als 5 Haushaltsmitgliedern, die nicht in den Mikrodaten abgebildet werden können

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

3.3.5 Variante 4: Einfache 2-jährige Dynamisierung ab 2020

In Variante 4 werden folgende Parameter des Wohngeldsystems automatisch in einem 2-jährigen Turnus ab dem Jahr 2020 angepasst:

- Pauschale Anhebung der **Höchstbeträge** anhand der Entwicklung der bundesweiten Bruttokaltmieten und **Neufestlegung der Mietenstufen** entsprechend § 12 WoGG
- Lineare Anhebung der **Tabellenwerte** anhand des Verbraucherpreisindex (VPI)

Der wesentliche Unterschied dieser Variante zu den vorherigen Varianten besteht darin, dass die Wohngeldleistungen nach dem Verbraucherpreisindex alle zwei Jahre Prozentual pauschal angehoben werden. Nach einer linearen Trendfortschreibung der amtlichen Preisstatistik erfolgt dies um 4,8 Prozent im Jahr 2020 und nochmal um 2,0 Prozent im Jahr 2022. Hierdurch wird – wie bereits in Abschnitt 3.2.4 beschrieben – keine Realwertsicherung erreicht, da die Anhebung der Wohngeldansprüche unabhängig von den Einkommens-Miet-Kombinationen der Haushalte erfolgt. Insbesondere Haushalte am oberen Einkommensrand stellen sich real schlechter. Zudem wird nur ein Teil des über die Zeit auftretenden Wertverlusts des Wohngeldes abgefangen. Die Aufkommenswirkungen sind entsprechend gering und liegen zwischen 55 und 67 Millionen Euro pro Jahr. Zudem kann die Anzahl der Empfänger mit dieser „einfachen“ Dynamisierungsvariante über die Zeit weniger konstant gehalten werden.

**Tabelle 22: Mikrosimulation zur Dynamisierung des Wohngelds:
Variante 4 – Einfache 2-jährige Dynamisierung ab 2020**

Unterschiede zum jeweiligen Jahr ohne dynamische Anpassung
(Anpassungen in den unterstrichenen Jahren) (Angaben in Haushalten und Mio. Euro)

	<u>2020</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>
Reine Wohngeldhaushalte				
Tatsächliche Wohngeldempfänger*	416.500	373.900	349.400	315.100
Gesamtaufkommen reine WG	730,4	658,3	623,0	576,0
Ins Wohngeld rein...				
Wechsler aus SGB II	4.900	5.300	6.800	6.700
WG-Aufkommen nachher	16,4	19,9	21,3	17,0
SGB II Kosten vorher	19,1	24,6	31,2	24,3
KIZ Kosten nachher	4,3	5,7	11,3	8,2
Wechsler aus SGB XII	6.800	1.900	1.900	1.700
WG-Aufkommen nachher	12,7	2,7	2,8	2,4
SGB XII Kosten vorher	12,4	2,4	2,4	2,2
Hereinwachser	14.000	16.500	21.400	8.100
WG-Aufkommen	16,3	20,3	23,8	14,5
KIZ Kosten nachher				
Δ reine Wohngeldhaushalte	25.800	23.700	30.100	16.600
Δ Aufkommen	81,5	72,1	77,9	78,1
Mischhaushalte				
Tatsächliche Empfänger	33.700	33.400	33.300	31.900
Tatsächliches Aufkommen	82,4	81,4	80,8	77,4
Δ Mischhaushalte	0	0	0	0
Δ Aufkommen	4,8	4,8	5,2	6,4
Gesamtes Aufkommen	812,8	739,7	703,8	653,4
Jährliche Aufkommenswirkung	86,3	76,8	83,1	84,5
Vergleich zum Basisjahr				
Haushalte ohne Reform	507.200	459.900	452.800	422.200
Haushalte inkl. Reform	533.000	483.600	482.900	438.800
Δ Wohngeldhaushalte	25.800	23.700	30.100	16.600
Aufkommen ohne Reform	901,3	795,9	797,8	741,5
Aufkommen inkl. Reform	987,6	872,7	880,9	826,1
Δ Wohngeldaufkommen	86,3	76,8	83,1	84,5
Fiskalische Effekte				
Δ Wohngeld neue Empfänger	45,4	42,9	47,8	33,9
Δ Wohngeld alte Empfänger ges	40,9	33,9	35,3	50,6
Δ SGB II Kosten	-31,5	-27,0	-33,6	-26,5
Δ KIZ Kosten	4,3	5,7	11,3	8,2
Δ GESAMT	59,1	55,5	60,8	66,3

* inklusive der 30.000 Wohngeldhaushalte mit mehr als 6 Haushaltsmitgliedern, die nicht in den Mikrodaten abgebildet werden können

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

3.4 Empfehlung zur Dynamisierung des Wohngeldes

Um die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes dauerhaft zu sichern, ist es zwingend notwendig, dass es regelmäßig an die Preis- und Mietentwicklungen angepasst wird. Dieser Herausforderung ist der Gesetzgeber in der Vergangenheit durch die Novellen der Jahre 2009 und 2016 nachgekommen. Aufgrund der großen Mietdynamiken sollten die Wohngeldleistungen aber in Zukunft deutlich schneller als bislang angepasst werden. Zudem fallen jedes Jahr durch die jährliche Anhebung der Regelsätze nach SGB II und SGB XII Wohngeldempfänger in die Grundsicherung zurück. Eine regelmäßige und frühere Anpassung der Wohngeldleistungen lässt sich nur durch eine fest im Wohngeldgesetz verankerte Dynamisierung erreichen, in der die Tabellenwerte und die Höchstbeträge indexiert werden. Als Turnus erscheint ein Zeitraum von zwei Jahre als sachgemäß, da er einerseits die Miet- und Preisentwicklung ausreichend reflektiert und andererseits sowohl den Anforderungen an die Daten und den verwaltungstechnischen Aufwand einer Dynamisierung Rechnung trägt. Die Anhebung der Höchstbeträge sollte pauschal mit der gesamtdeutschen Mietentwicklung erfolgen. Zwar könnten die Höchstbeträge bei vorliegenden Daten auch gestaffelt und damit unterschiedlich stark angepasst werden, um beispielsweise größeren Mietdynamiken in den Großstädten und Ballungszentren Rechnung zu tragen. Eine solche Differenzierung erscheint aber nicht erforderlich, da auf unterschiedliche regionale Mietentwicklungen aufgrund der Vielzahl der gezeigten zu beachtenden Zusammenhänge nicht ohne weiteres standardisiert im Rahmen einer Dynamisierung reagiert werden kann. Auch bei einer Dynamisierung besteht weiterhin die Notwendigkeit von Seiten des Gesetzgebers, die Höhe der Höchstbeträge sowie die Sachmäßigkeit der Mietenstufensystematik in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. § 39 WoGG sollte diese Punkte weiterhin deutlich machen, könnte aber bei einer gesetzlich verankerten Dynamisierung mit einem längeren Turnus von beispielweise 4 oder 5 Jahren versehen werden.

Im Rahmen einer Dynamisierung ist eine Neuordnung der Gemeinden und Kreise zu den Mietenstufen nach § 12 Abs. 4 Satz 1 WoGG nicht angezeigt. Sowohl bei einer einjährigen als auch bei einer zweijährigen Fortschreibung ist die Anzahl der herauf- bzw. herabgestuften Gemeinden und Kreise sehr hoch. Wenn eine Gemeinde bzw. ein Kreis herabgestuft wird, sinkt in der Regel das Wohngeld des Wohngeldhaushalts, ohne dass sich seine Miete reduziert hat. Eine Neuordnung der Gemeinden und Kreise sollte daher wie bisher nur im Zusammenhang mit einer Wohngeldreform vorgenommen werden.

4 Haushalte im Wechsel zwischen Wohngeld und Grundsicherung

4.1 Zielsetzung und Schnittstellen der Systeme

Das Projekt untersucht neben der Dynamisierung des Wohngeldes verschiedene Möglichkeiten zur Verbesserung des Wohngeldsystems. Hierbei geht es neben einer generellen Stärkung und Anreizverbesserung des Wohngeldes unter anderem auch um die Frage, ob die Schnittstellen zwischen dem Wohngeld und der Grundsicherung nach dem SGB II bzw. dem SGB XII besser organisiert werden können und ob es möglich und sinnvoll ist, Haushalte in das Wohngeldsystem zu integrieren, die ihren Lebensunterhalt selbst erwirtschaften und nur aufgrund ihrer Wohnkosten auf aufstockende Leistungen der Mindest- bzw. Grundsicherung angewiesen sind. Der Deutsche Bundestag formulierte daher im Rahmen der „Wohngeldreform 2016“ den Prüfauftrag zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Wohngeldes an die Bundesregierung, der in diesem Vorhaben durchgeführt werden soll (Deutscher Bundestag 2015a).

Als ersten Schritt soll vor diesem Hintergrund erläutert werden, welche Aufgaben und Zielsetzungen die beiden Sozialleistungssysteme verfolgen und welche Haushalte sich zwischen den Systemen bewegen. Beide sozialpolitischen Instrumente sollen den Wohnkonsum der Haushalte finanziell absichern, indem sie die Wohnkostenbelastung der Betroffenen reduzieren und hierdurch einen angemessenen Wohnkonsum einkommensschwacher Haushalte ermöglichen. In § 1 Abs. 1 WoGG heißt es: „Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens“. Das Wohngeld gewährt einen Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zur Belastung (Lastenzuschuss) für den selbst genutzten Wohnraum (§ 1 Absatz 2 WoGG), sodass immer ein Teil der Miete bzw. der Belastung bei den Haushalten selbst verbleibt. Im Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) In § 1 Absatz 1 ist gesetzlich festgeschrieben: „Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“. Zur Grundsicherung zählen die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, die nach § 19 Absatz 1 SGB II auch die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) enthalten. Nach § 22 Absatz 1 SGB II werden die KdU-Bedarfe in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. Diese Regelungen finden sich auch im SGB XII betreffend der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wieder.

Die Transferleistungen im Rechtskreis des SGB II und des SGB XII richten sich an Haushalte, die kein oder lediglich ein sehr geringes Einkommen aufweisen und deswegen auf staatliche Hilfe angewiesen sind. Das Wohngeld unterstützt hingegen Haushalte, deren Einkommen nicht ausreicht, um die Wohnkostenbelastung auf ein angemessenes Niveau zu reduzieren. Somit wird deutlich, dass das Wohngeld ein soziales Netz vor der Existenzsicherung und den Transferleistungen 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 Satz 1 Nr.1, 5 und 6 WoGG), zum anderen ist das Wohngeld vorrangig zu beantragen, wenn damit die Hilfebedürftigkeit nach § 9 Abs. 1 SGB II bzw. § 2 Abs. 1 SGB XII verhindert oder abgewendet werden kann.

Es bestehen also enge Wechselwirkungen und auch Überschneidungen zwischen der Grundsicherung und dem Wohngeld für Haushalte mit niedrigen Einkommen. Für diese Haushalte könnten Veränderungen der Haushaltsstruktur oder eine Einkommenserhöhung durch Arbeitsaufnahme oder -ausweitung einzelner Haushaltsmitglieder 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, in denen zu berücksichtigende und vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder, wie beispielsweise Harz-IV-Empfänger, zusammenleben. Durch die direkten Verzahnungen und Wechselwirkungen der beiden Systeme können die Empfängergruppen trotz der zuvor genann-

ten Abgrenzungen sehr nahe beieinanderliegen (siehe BBSR, 2013). Zudem haben leistungsberechtigte Haushalte darüber hinaus in bestimmten Haushaltskonstellationen und Einkommensbereichen eine gewisse Wahlfreiheit bei der Inanspruchnahme der Sozialleistungssysteme. Beispielsweise kann es für einen Haushalt attraktiv sein, Wohngeld vorzuziehen, da die Anrechnungsgrenzen von Vermögen im Wohngeld auf der einen Seite und der Grundsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII auf der anderen Seite unterschiedlich sind (vgl. Teil A Nr. 21.36 f. WoGVwV bzw. § 12 SGB II, §§ 43, 82 bis 90 SGB XII). Außerdem müssen die Personen mit SGB II-Leistungen Eigenbemühungen zur Verringerung oder Beendigung der Erwerbslosigkeit vornehmen und nachweisen sowie zumutbare Arbeit annehmen (vgl. §§ 9 und 10 SGB II).

Das Wohngeld stellt eine sehr effiziente Sozialleistung dar (Deutscher Bundestag 1994, Hubert 1995, BBSR 2013). Als subjektbezogenes Instrument der sozialen Wohnungspolitik ist es dabei insbesondere den staatlichen Eingriffen auf der Angebotsseite (objektbezogen) in Effizienzpunkten und sozialer Treffsicherheit überlegen (Nolte/Voß 1997, Clamor et al. 2011). Das Wohngeld weist gegenüber der Übernahme der Wohnkosten im Rahmen der Mindest- und Grundsicherung insbesondere die folgenden **wesentlichen Vorteile** auf:

1. Erstens, ist die Wohnungswahl für KdU-Empfänger im Vergleich zum Wohngeldsystem stärker begrenzt, da die Kommunen nach gewissen Kriterien die Angemessenheit der Wohnungen festlegen und überprüfen (BBSR 2014).
2. Zweitens, bestehen deutlich positivere Arbeitsanreize im Wohngeld im Vergleich zum Grundsicherungssystem, da in der Grundsicherung die Leistungen weniger stark vom Einkommen abhängen. Auch wenn die Transferentzugsrate mit der Einführung des Erwerbstätigenfreibetrages im Grundsicherungssystem im Jahr 2005 auf bis zu 80 Prozent verringert wurde, liegt sie weiterhin deutlich über den Transferentzugsraten im aktuellen Wohngeldsystem, in dem – je nach Haushaltgröße, Einkommen und Miete – durchschnittlich 45 Prozent an zusätzlichem Einkommen durch ein geringeres Wohngeld ausgeglichen werden (siehe Abschnitt 5.1).
3. Drittens, ist es für die Grundsicherungsempfänger rational, die als angemessen festgelegte Miete vollumfänglich auszuschöpfen, da Einsparungen bei den Wohnkosten unterhalb der Angemessenheitsgrenze nicht mit einem höheren verfügbaren Einkommen (nach Transfer) belohnt werden. Die tatsächliche Miete wird vollumfänglich übernommen. Hingegen können die Haushalte die gezahlten Leistungen im Rahmen des Wohngeldes besser entsprechend ihrer Präferenzen einsetzen, da sie immer mit einem Teil an der Bestreitung der Wohnkosten beteiligt sind. Hierdurch werden die Empfänger für wirtschaftliches Verhalten belohnt, was Fehlanreize deutlich mindert. Dies gilt sowohl für die Miete als auch für die Heizkosten, die bei der Grundsicherung (bei Angemessenheit) vollständig übernommen werden, während beim Wohngeld nur die Bruttokaltmiete bezuschusst wird (BBSR 2013). Das bedeutet, dass ein Anstieg der Miete oder der Heizkosten im KdU-System innerhalb der Angemessenheitsgrenzen vollständig subventioniert wird.
4. Viertens, verursacht das Wohngeldsystem einen geringeren Kontroll- und Verwaltungsaufwand als etwa die KdU-Regelungen im Rahmen der Grundsicherung (BBSR 2014, 2016). So erfolgt beispielsweise die Bedürftigkeitsprüfung im Wohngeld nur pauschal (WoGVwV zu § 15 WoGG). Zudem wird über einen Wohngeldbescheid – anders als bei der Grundsicherung – bei Einkommens- und Mietänderungen während des Bewilligungszeitraums nur dann von Amts wegen neu entschieden, wenn sich die zu berücksichtigende Miete bzw. Belastung um mehr als 15 Prozent verringert oder sich das Gesamteinkommen um mehr als 15 Prozent erhöht hat (§ 27 WoGG).

Tabelle 23: Übersicht aller Sozialleistungsempfänger

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Leistungen nach SGB II ^{1) 2)}	6.460	6.550	6.173	5.894	5.865	5.914	5.923	5.908	6.015
... davon Arbeitslosenunterstützung und -förderung ³⁾	6.446	6.530	6.150	5.864	5.823	5.859	5.859	5.837	5.973
... davon Arbeitslosengeld II ⁴⁾	4.758	4.860	4.641	4.375	4.318	4.315	4.282	4.244	4.323
... davon erwerbst. (Aufstocker) ⁵⁾	1.312	1.364	1.365	1.330	1.300	1.298	1.266	1.216	1.174
... davon ALG-I-Bezieher (Aufstocker)	101	117	84	76	91	96	92	86	77
... davon Sozialgeld ⁶⁾	1.688	1.670	1.509	1.490	1.505	1.544	1.577	1.594	1.650
... davon sonstige Leistungen u. a. für Bildung und Teilhabe ⁷⁾	14	20	22	29	42	55	64	70	42
Sozialhilfe (SGB XII)	1.093	1.078	1.116	1.176	1.242	1.332	1.385	1.436	1.400
... davon in Privathaushalten ⁸⁾	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	968	966
... davon Hilfe zum Lebensunterhalt (Kapitel 3) ¹²⁾	325	314	319	332	343	370	382	398	374
... davon in Privathaushalten ^{8) 12)}	92	93	98	108	113	122	133	137	133
... davon Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Kapitel 4) ¹³⁾	768	764	797	844	900	962	1.003	1.038	1.026
... davon in Privathaushalten ^{8) 13) 15)}	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	831	833
... davon voll erwerbsgemindert ^{9) 13)}	358	364	385	408	436	465	490	502	500
... davon über der Altersgrenze ^{10) 13)}	410	400	412	436	464	497	512	536	526
Wohngeld (Personen in reinen Wohngeldhaushalten und Mischhaushalten) ^{11) 14)}	1.304	1.848	1.833	1.673	1.518	1.437	1.250	1.064	1.421
... davon Heimbewohner ¹⁶⁾	52	99	105	99	86	69	58	42	88
Transferleistungsempfänger insgesamt	8.857	9.476	9.121	8.742	8.625	8.684	8.557	8.407	8.836

Anmerkung: Anzahl Personen in Tausend, alle Angaben zum 31.12. bzw. Dezember des jeweiligen Jahres

1) Bundesagentur für Arbeit: „Zeitreihe der Strukturen der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Deutschland, Länder, Kreise“

2) „Leistungsberechtigte (LB)“

3) „Regelleistungsberechtigte (RLB)“

4) „Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB)“

5) „Erwerbstätige ELB“

6) „Nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte NEF“

7) „Sonstiges Leistungsberechtigte (SLB)“

8) bedeutet „Ort der Leistungserbringung“ ist „außerhalb von Einrichtungen“

9) entspricht allen Personen unterhalb der Altersgrenze

10) Altersgrenze zum Renteneintrittsalter nach § 41 Abs.2 SGB XII

11) 2008–2015: Statistisches Bundesamt: „Wohngeldstatistiken“; Haushalte mit 10 und mehr Personen approximiert als 11 Personen

12) Statistisches Bundesamt: „Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt: Deutschland, Stichtag, Ort der Leistungserbringung, Geschlecht, Altersgruppen“

13) Statistisches Bundesamt: „Empfänger von Grundsicherung: Deutschland, Berichtsmonat im Quartal, Geschlecht/Altersgruppen/Ort der Leistungserbringung/Sozialhilfeträger, Regelbedarfsstufen“ und „Empfänger von Grundsicherung: Deutschland, Stichtag (bis 31.12.2014), Nationalität, Geschlecht, Altersgruppen“

14) IW-Mikrosimulationsmodell für das Jahr 2016

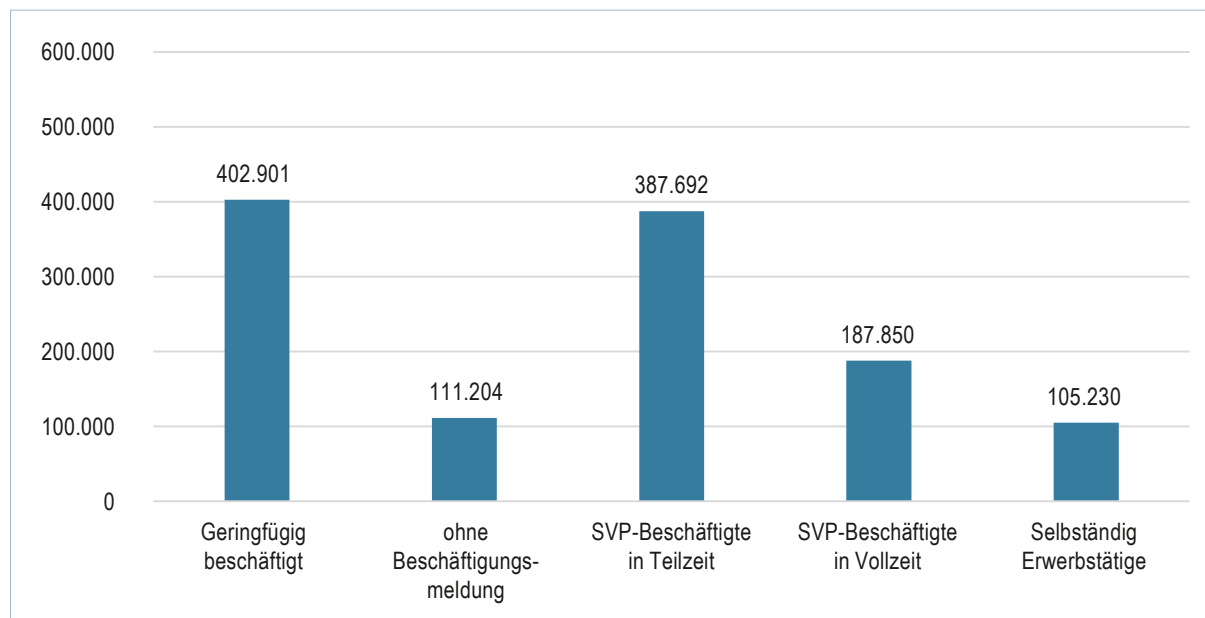
15) Diese Daten werden erst seit 2015 erhoben.

16) Wohngeldstatistik; Vor 2012 eigene Schätzung auf Basis der Anzahl der Haushalte in der Wohngeldstatistik, da Haushaltsgröße bei Heimbewohnern erst seit 2013 ausgegeben wird.

Tabelle 23 zeigt eine Übersicht über die Anzahl der Sozialleistungsempfänger in Deutschland, differenziert nach der **Grund- bzw. Mindestsicherung** und dem **Wohngeld** für den Zeitraum 2008 bis 2016. Die Grund- bzw. Mindestsicherung ist im Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII) geregelt und wird unterteilt in die **Arbeitslosenunterstützung und -förderung** und die **Sozialhilfe**. Die Gesamtzahl der Transferleistungsempfänger ist in Deutschland mit 8,86 Mio. (2008) und 8,82 Mio. Personen (2016) relativ konstant geblieben. In den Jahren der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 und 2010 waren die Zahlen jedoch deutlich höher, was nicht alleine auf die Konjunktur, sondern auch auf die Wohngeldreform 2009 zurückzuführen ist. Die Wohngeldreform 2009 hat mit gut 540.000 Personen zu einer deutlichen Ausweitung der Empfänger geführt. Die Anzahl der Personen in der Arbeitslosenunterstützung und -förderung war zwischen 2008 und 2011 deutlich rückläufig, bis 2015 weitgehend konstant, im Jahr 2016 aufgrund der hohen Migration nach Deutschland ein wenig höher. Die Anzahl der Sozialhilfe-Empfänger steigt hingegen – mit Ausnahme der Jahre mit Wohngeldreformen 2009 und 2016 – stetig an, was vorrangig auf die Alterung der Gesellschaft und den damit steigenden Rentnerzahlen zurückzuführen ist.

Bei Fragen zur Wohnungspolitik und Anreizanalyse des Wohnkonsums ist bei den Sozialhilfeempfängern zwischen Personen innerhalb von Gemeinschafts- und Anstaltseinkünften und außerhalb von Einrichtungen (in Privathaushalten) zu unterscheiden. Daher werden diese in Tabelle 23 gesondert dargestellt. Im Jahr 2016 lag der Anteil der in Privathaushalten lebenden Personen in der Sozialhilfe insgesamt bei 69 Prozent. Im Wohngeld ist der Anteil der in Privathaushalten lebenden Personen mit 94 deutlich höher, da der Anteil der Heimbewohner deutlich niedriger ist.

Abbildung 3: Beschäftigung erwerbstätiger ALG-II-Empfänger



Anmerkung: Personen in Bedarfsgemeinschaften insgesamt 1,19 Mio.; Anzahl Bedarfsgemeinschaften ist nur geringfügig niedriger, da zu über 95 Prozent nur ein Person in einer Bedarfsgemeinschaft lebt

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Jahresdurchschnitt 2016, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

4.2 Zielgruppen der Reform

Aufgrund der im vorherigen Abschnitt geschilderten Vorteile sollte die nächste Wohngeldreform das Ziel verfolgen, mehr Haushalte in das Wohngeldsystem zu integrieren, die ihren Lebensunterhalt selbst erwirtschaften und nur aufgrund ihrer Wohnkosten auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Von einer Stärkung des Wohngeldes sind vor diesem Hintergrund Haushalte bzw. Bedarfsgemeinschaften im Grundsicherungssystem betroffen, die ein sehr geringes Einkommen beziehen. Hierbei stehen insbesondere die folgenden drei Gruppen im Fokus:

1. **Erwerbstätige Aufstocker:** Die erste Gruppe ist die der so genannten „Aufstocker“, die zu ihrem geringen Einkommen ergänzende Transferleistungen im SGB II erhalten. Wie Tabelle 23 zeigt, sind dies Ende des Jahres 2016 rund 1,17 Millionen Personen, was einem Anteil von 27 Prozent aller Arbeitslosengeld-II-Empfänger entspricht. Hiervon ist knapp die Hälfte sozialversicherungspflichtig versichert (16% in Vollzeit, 32% in Teilzeit) und gut ein Drittel (34%) geringfügig beschäftigt (Abbildung 3). Für die sozialversicherungspflichtig versicherten Vollbeschäftigten kann erwartet werden, dass sie zu den Bedarfsgemeinschaften gehören, die nur anteilige KdU-Leistungen und keinen Regelsatz mehr erhalten, da sie ihren Bedarf mit ihrem eigenen Einkommen decken können. Der Anteil bei den Alg-II-Bedarfsgemeinschaften, die nur KdU-Leistungen erhalten, liegt im Zeitraum 2012–2015 bei 10 Prozent (Quelle: Bundesagentur für Arbeit, BBSR). Alle Regelleistungsberechtigten (RLB) erhalten monatlich im Durchschnitt 236 Euro an KdU (BA 2017, Stand Dezember 2016).
2. **ALG-I-beziehende Aufstocker:** Die zweite Gruppe ist die der Bezieher geringer Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, die bei Eintritt der Arbeitslosigkeit in der Regel für ein Jahr (ggf. für ältere Arbeitslose auch für zwei Jahre) gezahlt wird. Die rechtlichen Grundlagen für das Arbeitslosengeld enthält das Dritte Buch Sozialgesetzbuch (SGB III). Insgesamt haben im Jahr 2016 787.000 Personen Arbeitslosengeld I erhalten (BA 2017). 9,8 Prozent der Alg-I-Bezieher reichte das Alg-I zusammen mit Wohngeld (und ggf. Kinderzuschlag) jedoch für die Deckung des eigenen Bedarfs nicht aus, sodass diese neben den Alg-I auch Alg-II erhalten haben (77.000 Tabelle 23, 2016). 7,3 Prozent der Alg-I-Bezieher (entspricht 64.000 Personen, 28.000 Haushalte mit arbeitslosen Haupteinkommensbezieher) erhielten im Jahr 2016 Wohngeld (Wohngeldstatistik 2016).
3. **Kleine Renten-Empfänger:** Die dritte Gruppe ist die der Bezieher kleiner Renten, die mit ihrer Rente ihren Bedarf (Regelsatz zuzüglich KdU-Leistungen) nur teilweise decken können. So existierten Ende des Jahres 2016 insgesamt 20,52 Millionen Rentner in Deutschland (Deutsche Rentenversicherung 2017, S. 35). Wie Tabelle 23 zeigt, erhielten 526.000 Personen Ende 2016 Grundsicherung im Alter und 500.000 Grundsicherung wegen Erwerbsminderung. Laut Rentenstatistik erhielten hiervon Ende 2016 405.000 Personen eine gesetzliche Inlandsrente und 187.000 eine gesetzliche Inlandsrente wegen Erwerbsminderung (Deutsche Rentenversicherung 2017, S. 74). Das entspricht zusammen 592.000 bzw. 2,6 Prozent aller Rentner. 0,8 Prozent (entspricht 335.000 Rentnern) erhielten Ende 2016 Wohngeld (292.000 Haushalte, Wohngeldstatistik 2016).

Der potenziell zu erreichende Personenkreis umfasst damit im Jahr 2016 insgesamt 1.174.000 erwerbstätige Aufstocker, 77.000 Alg-I-beziehende Aufstocker, sowie 592.000 kleine Renten-Empfänger. In der Summe ergibt das **1,84 Millionen** Personen, die potenziell für eine Integration ins Wohngeld in Frage kommen, sofern sie über ein ausreichendes Einkommen zur Deckung des eigenen Bedarfs ohne Wohnkosten verfügen.

Tabelle 24: Aufstocker in der Grundsicherung – Simulation vs. Referenzdaten

	Referenz ¹	Simuliert ²	Verhältnis Referenz- daten zu Simulation
Erwerbstätige ALG II Aufstocker			
<= 450 Euro Erwerbseinkommen	515.069	825.054	62%
> 450 Euro bis <= 850 Euro	239.481	850.817	28%
> 850 Euro bis <= 1.200 Euro	164.919	635.278	26%
> 1.200 Euro	164.861	496.497	33%
Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit	89.941 ³	80.194	123%
ALG II – Aufstocker gesamt	1.174.270	2.887.840	41%
ALG I – Aufstocker	77.258	91.072	84%
Kleine Renten-Empfänger	592.000	819.371	72%
Insgesamt	1.843.528	3.798.283	49%

Anmerkung: Bezugsjahr 2016, EK = Einkommen

¹ Referenzzahlen der Bundesagentur für Arbeit (vgl. Tabelle 23)

² Abgrenzung der SGB-II und SGB XII-Empfänger gemäß IW-Mikrosimulationsmodell

³ Die Anzahl der Selbstständigen wurde um 8.500 nach unten korrigiert, um die von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesene Gesamtzahl der erwerbstätigen Leistungsberechtigten (ELB) zu treffen.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit, EVS 2013, Institut der deutschen Wirtschaft

Als nächstes werden die **Charakteristika** möglicher potenzieller Wechsler aus dem Bereich der Grundsicherung ins Wohngeld anhand der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) dargestellt. In einem ersten Schritt erfolgt ein Abgleich der zuvor identifizierten möglichen Wechsler gemäß der amtlichen Daten Referenzdaten (Tabelle 23) mit den nach Maßgabe der Einkommensangaben und Haushaltscharakteristika in der EVS simulierten SGB II- und SGB XII-Ansprüchen. Tabelle 24 offenbart, dass sich auf Basis der simulierten Ansprüche eine deutlich höhere Anzahl von Sozialleistungsempfängern ergibt, als die amtliche Statistik mit 1,84 Mio. Personen ausweist. Die Differenz erklärt sich durch die unterschiedlichen Datenquellen sowie durch den Umstand, dass sich nicht alle für den Grundsicherungsleistungsanspruch relevanten Merkmale in der Simulation abbilden lassen. So enthält beispielsweise die EVS keine Differenzierung zwischen gesetzlichen Regelrenten und Erwerbsminderungsrenten. Die hierdurch nicht zu erklärenden Unterschiede können als Nicht-Inanspruchnahme der Sozialleistungen interpretiert werden. Bei höheren Erwerbseinkommen ist die zu erwartende Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen geringer (Wiemers, 2015). Daher liegt das Verhältnis der simulierten SGB-II-Ansprüche gegenüber den Referenzdaten bei geringfügigen Beschäftigten (Erwerbseinkommen von unter 450 Euro) mit 62 Prozent im Vergleich zu rund 30 Prozent bei höheren Erwerbseinkommen höher. Im Durchschnitt aller Alg-II-Aufstocker liegt das Verhältnis der Referenzdaten zur Simulation bei 41 Prozent. Bei den Alg-I-Aufstockern liegt das entsprechende Verhältnis bei 84 Prozent, bei Kleinen-Renten-Empfängern, die ebenfalls einen Anspruch auf SGB XII-Leistungen haben, bei knapp drei-viertel. Bei den SGB XII-Ansprüchen gilt es anzumerken, dass sich nur die Leistungen der Grundsicherung im Alter simulieren lassen, da die EVS keine Angaben über eine mögliche Erwerbsminderung enthält.

Als nächstes wird identifiziert, wie viele Haushalte von der Grundsicherung ins Wohngeld integriert werden können, da sie über ein hinreichendes Einkommen verfügen. Der hier verwendete Begriff der potenziellen Wechsler mit hinreichenden Einkommen wird dabei unterschiedlich abgegrenzt und definiert. Im Folgenden werden zwei Abgrenzungen vorgenommen:

1. **Abgrenzung/Definition:** Die erste Definition bezieht sich auf **Haushalte, die ihren Grund- und Zusatzbedarf (ohne Wohnkosten) durch eigenes Einkommen decken können**. In Tabelle 25 werden diejenigen erwerbstätigen Aufstocker, Alg-I-Empfänger und Kleine-Renten-Empfänger ausgewiesen, die über einen simulierten SGB II- oder SGB XII-Anspruch verfügen und gleichzeitig über ein hinreichendes eigenes Einkommen, um zumindest ihren Grund- und Zusatzbedarf (ohne Wohnkosten) zu decken. Neben den Erwerbs- und Renteneinkommen werden hierbei auch weitere Einkommenskomponenten der Bedarfsgemeinschaft zur Deckung des Bedarfs berücksichtigt, wie beispielsweise Unterhaltsansprüche, (anteilige) Transferzahlungen wie beispielsweise Pflege-, Mutterschafts- oder Elterngeld und auch Kapitaleinkommen. Diese SGB-Anspruchsberechtigten sind somit allein aufgrund ihrer Wohnkosten auf Grundsicherungsleistungen angewiesen und können daher als potenzielle Wechsler ins Wohngeld avisiert werden. Um die Nicht-Inanspruchnahme bei den simulierten Ansprüchen zu berücksichtigen, werden die Anspruchsberechtigten um die jeweiligen Verhältnis-Quoten der dritten Spalte aus Tabelle 24 korrigiert, um so eine Approximation der zu erwartenden faktischen Zahl potenzieller Wechsler zu erreichen. Durch die Differenzierung nach der Höhe des Erwerbseinkommens werden auch unterschiedliche Nicht-Inanspruchnahmen berücksichtigt. Insgesamt lassen sich hierdurch etwas mehr als 831.000 erwerbstätige Alg-II-Aufstocker identifizieren, die mit ihrem anrechenbaren Einkommen den Grund- und Zusatzbedarf decken können. Hinzu kommen knapp 56.000 Alg-I-Aufstocker und rund 482.000 SGB-XII-Empfänger mit nach dieser Abgrenzung hinreichendem Einkommen. Insgesamt ergeben sich nach dieser Definition knapp 1,4 Millionen potenzielle Wechsler ins Wohngeld.
2. **Abgrenzung/Definition:** Bei der bisherigen Abgrenzung wurden Haushalte betrachtet, die jeweils mindestens den Regel- und Mehrbedarf durch eigenes Einkommen bestreiten können. Eine alternative Abgrenzung ist die Identifikation derjenigen Grundsicherungsempfänger, die über ein eigenes Einkommen in der Höhe verfügen, dass sie – **inklusive einer möglichen Wohngeld- und Kinderzuschlags-Leistung – für ihren gesamten Bedarf inklusive Wohnkosten** aufkommen können. Durch die notwendige Querverbindung mit dem Wohngeldanspruch lässt sich die Gruppe nicht aus den Daten sondern nur in einem simulierten Ansatz bestimmen. Aufgrund des höheren zu erreichenden Einkommens fällt die Gruppe – trotz der Transferleistungen – deutlich geringer aus. Es verbleiben knapp 597.000 erwerbstätige Aufstocker und rund 35.000 Alg I-Aufstocker, die mit zusätzlichem Wohngeld und Kinderzuschlag ihren gesamten Bedarf auf eigenem Einkommen decken könnten. Insbesondere die Anzahl der potenziellen Wechsler aus dem Rechtskreis des SGB XII reduziert sich bei dieser Definition sehr deutlich auf knapp 20.000 Kleine-Renten-Empfänger. Bei dieser Gruppe handelt es sich verstärkt um Rentenbezieher, die noch über Arbeits- oder sonstige Einkommen verfügen oder in deren Haushalt noch Kinder leben. Mit einer Gesamtzahl in Höhe von knapp 652.000 liegt die Anzahl der potenziellen Wechsler bei dieser restriktiveren Abgrenzung in etwa halb so hoch wie bei der ersten Abgrenzung.

Tabelle 25: Potenzielle Wechsler mit hinreichendem Einkommen

	Abgrenzung ¹	Abgrenzung ²
Bedarf	Grund- und Zusatzbedarfe	Grund- und Zusatzbedarfe + Wohnkosten
Einkommen	Einkommen	Einkommen + Wohngeld + Kinderzuschlag
Erwerbstätige ALG II Aufstocker		
<= 450 Euro Erwerbseinkommen	237,0	203,2
> 450 Euro und <= 850 Euro	201,3	182,4
> 850 Euro und <= 1.200 Euro	154,0	105,6
> 1.200 Euro	164,9	78,2
Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit	73,4	28,0
ALG II – Aufstocker gesamt	830,6	597,3
ALG I – Aufstocker	55,6	35,2
Kleine Renten-Empfänger	481,5	19,8
Gesamt	1.367,7	652,3

Anmerkung: Anzahl Personen in Tausend, Bezugsjahr 2016, EK = Einkommen

¹ Abgrenzung der SGB-Empfänger gemäß IW-Mikrosimulationsmodell; hinreichendes Einkommen: mindestens Abdeckung des Grundbedarfs einer Bedarfsgemeinschaft ohne Wohnkosten

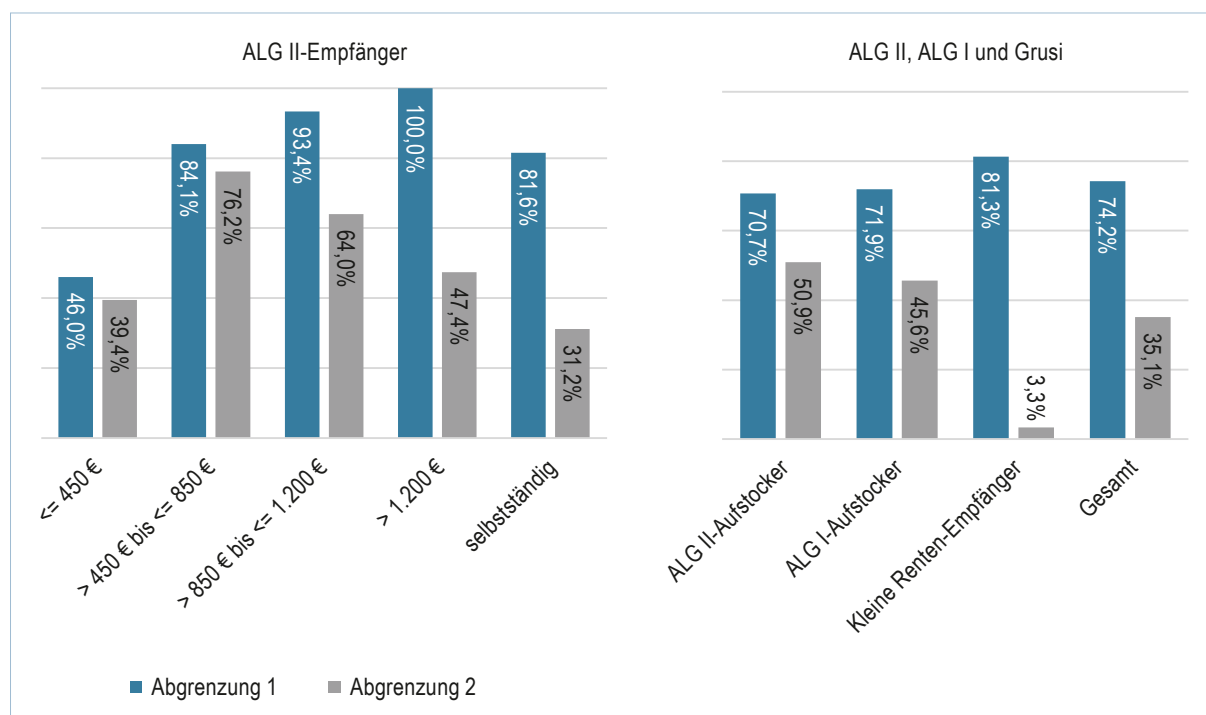
² Abgrenzung der SGB-Empfänger gemäß IW-Mikrosimulationsmodell, hinreichendes Einkommen: inklusive Wohngeld und KIZ mind. Abdeckung des Grundbedarfs inkl. Wohnkosten (ohne Heizkosten)

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

Abbildung 4 zeigt die identifizierten potenziellen Wechsler mit hinreichendem Einkommen im Verhältnis zum potenziell zu erreichenden Personenkreis von **1,84 Millionen** aus. Bei der Differenzierung nach der Höhe der Erwerbseinkommen der Alg-II-Aufstocker zeigt sich erwartungsgemäß, dass der Anteil, der seinen Grundbedarf mit eigenen Mitteln bestreiten kann mit Höhe des Erwerbseinkommens steigt – auf 100 Prozent bei Erwerbseinkommen über 1.200 Euro. Bei der zweiten Abgrenzung wird der größte Anteil potenzieller Wechsler hingegen bei Aufstockern mit einem Erwerbseinkommen in Höhe von 450 bis 850 Euro identifiziert. Bei höheren Erwerbseinkommen nimmt der Anteil kontinuierlich ab, da hier die Ansprüche auf Wohngeld und Kinderzuschlag geringer ausfallen. Von allen erwerbstätigen Alg-II-Aufstockern können etwas mehr als 70 Prozent ihren Grundbedarf durch eigenes Einkommen bestreiten. Mit 72 und 81 Prozent liegen die Anteile bei den Alg-I-Aufstockern und Kleine-Renten-Empfängern in einer ähnlichen Höhe. Größere Unterschiede zeigen sich allerdings bei der zweiten Abgrenzung. Immerhin noch 51 Prozent der erwerbstätigen Alg-II-Aufstocker können inklusive Wohngeld und Kinderzuschlag ihren gesamten Bedarf decken. Bei Alg-I-Aufstockern beträgt der Anteil 46 Prozent, bei den Beziehern kleiner Renten hingegen nur 3 Prozent.

Abbildung 4: Relative Bedeutung potenzieller Wechsler mit hinreichendem Einkommen

Anteil der simulierten potenziellen Wechsler mit hinreichendem Einkommen an der Gesamtzahl potenzieller Wechsler



Abgrenzung 1: Einkommen deckt mindestens den Grundbedarf einer Bedarfsgemeinschaft ohne Wohnkosten ab

Abgrenzung 2: Einkommen inklusive Wohngeld und KIZ deckt mindestens den Grundbedarfs inkl. Wohnkosten (ohne Heizkosten) ab

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

Um die Zahl der potenziellen Wechsler besser ins Verhältnis zu den bisherigen Wohngeldempfängern stellen zu können, weist Tabelle 26 die Anzahl Bedarfsgemeinschaften aus, die gemäß der beiden Abgrenzungen jeweils über ein hinreichendes Einkommen verfügen. Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften liegt etwas niedriger als die Zahl der individuellen Aufstocker mit hinreichendem Einkommen, da in einer Bedarfsgemeinschaft auch mehrere erwerbstätige Aufstocker leben können. Insgesamt ergeben sich gemäß der ersten Abgrenzung 777.000 potenziell wechselnde Bedarfsgemeinschaften aus dem Rechtskreis des SGB II (Alg-I und Alg-II) und weitere 421.000 Bedarfsgemeinschaften aus dem Rechtskreis des SGB XII. Bei der zweiten Abgrenzung ergeben sich 546.000 Bedarfsgemeinschaften mit hinreichendem Einkommen aus dem SGB II und nur 18.000 aus dem Rechtskreis des SGB XII. Insgesamt verfügen 1,20 Mio. (Abgrenzung 1) bzw. 0,56 Mio. (Abgrenzung 2) Bedarfsgemeinschaften über ein hinreichendes Einkommen. Die Anzahl an Personen in Bedarfsgemeinschaften liegt bei 1,74 Mio. (Abgrenzung 1) bzw. 1,03 Mio. (Abgrenzung 2). Gemäß der ersten Abgrenzung leben in rund einem Drittel der Bedarfsgemeinschaften mit erwerbstätigen Aufstockern Kinder, nach der zweiten Abgrenzung liegt dieser Anteil mit mehr als der Hälfte deutlich höher, unter anderem da diese durch den KIZ ein höheres verfügbares Einkommen aufweisen.

Tabelle 26: Anzahl Personen und Kinder in Bedarfsgemeinschaften mit hinreichendem Einkommen

	ALG II		ALG I		Sozialhilfe		Gesamt	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Anzahl Aufstocker	830,6	597,3	55,6	35,2	481,5	19,8	1.367,7	652,3
Anzahl Bedarfsgemeinschaften	718,5	510,8	57,9	35,4	420,8	18,4	1.197,2	564,6
Anzahl Personen in den BG	1.150,6	936,1	94,7	65,7	499,3	26,0	1.744,6	1.027,8
BG mit Kindern	240,9	261,0	11,6	11,0	4,2	4,2	256,7	276,2
Anteil BG mit Kindern	33,5%	51,1%	20,0%	31,1%	1,0%	22,8%	21,4%	48,9%
Anzahl Kinder in den BG	417,4	502,5	16,1	18,6	6,1	6,1	439,6	527,2

Angaben in Tausend, Bezugsjahr 2016

Abgrenzung 1: Einkommen deckt Grundbedarf der Bedarfsgemeinschaft ohne Wohnkosten

Abgrenzung 2: Einkommen inklusive Wohngeld und KIZ deckt den Grundbedarfs inkl. Wohnkosten (ohne Heizkosten)

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

Im Vergleich zu den 1,42 Mio. Personen in 631.000 Wohngeldhaushalten des Jahres 2016 (Tabelle 23) könnte die Zahl der Wohngeldempfänger durch eine Stärkung des Wohngeldes deutlich vergrößert werden. Durch die Integration der Personen nach der ersten Abgrenzung (**1,74 Mio.**) würde sich der Empfängerkreis mehr als verdoppeln und nach der zweiten Abgrenzung (**1,03 Mio.**) um mehr als 70 Prozent steigen. Mit Blick auf die zwei Abgrenzungen werden gemäß der ersten Einkommens-Abgrenzung eher potenzielle Wechsler mit vergleichsweise hohem Erwerbseinkommen, kleiner Haushaltsgröße und verhältnismäßig wenig Kindern identifiziert. Auch zählt nach der ersten Abgrenzung ein Großteil der Kleine-Rentenempfänger zu potenziellen Wechslern. Bei der zweiten Abgrenzung zählen verstärkt auch größere Bedarfsgemeinschaften mit Kindern zu den potenziellen Wechslern ins Wohngeld. Insgesamt könnten mehr als eine halbe Million Kinder ins Wohngeld wechseln. Kleine-Renten-Empfänger spielen nach der zweiten Abgrenzung hingegen kaum eine Rolle.

Wie das Kapitel gezeigt hat, besteht ein großer Kreis an Haushalten in Deutschland, die über ein Haushaltseinkommen verfügen, welches ausreicht, um den eigenen Bedarf zu decken, jedoch Unterstützung bei den Wohnkosten benötigen. Für diesen Personenkreis gilt es nun zu überprüfen, ob es möglich ist, das Wohngeld so zu stärken, dass ein nennenswerter Teil dieser Gruppe in das Wohngeld wechseln kann.

5 Möglichkeiten zur Stärkung und Anreizverbesserung des Wohngeldes

5.1 Bestehende Anreize für Arbeitsaufnahme und Wohnkonsum

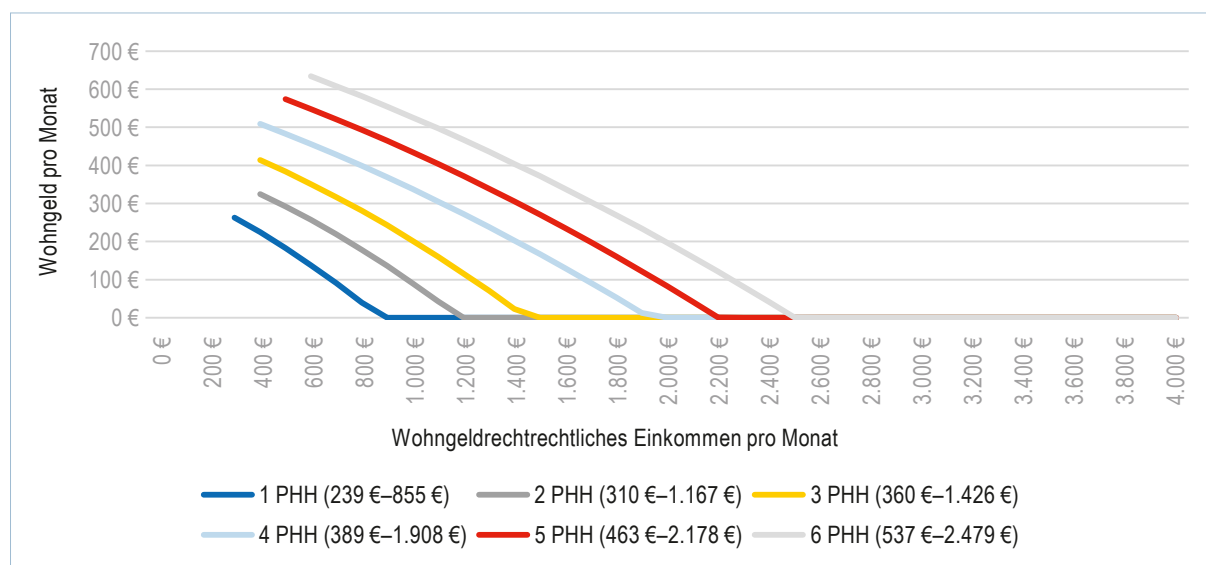
Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, verfolgt sowohl die Grundsicherung als auch das Wohngeld das Ziel, die Ausgaben bedürftiger Haushalte für das Wohnen zu reduzieren. Beide Systeme beruhen jedoch auf gänzlich unterschiedlichen Ansätzen. Während im SGB II- und SGB XII-Rechtskreis alle Unterkunftskosten (Kosten der Unterkunft und Heizung – KdU) einer angemessenen Wohnung bis zur Deckung des Bedarfs einer Bedarfsgemeinschaft übernommen werden, wird beim Wohngeld nur ein Teil der Wohnkosten (ohne Heizkosten) vom Staat bezuschusst. Von beiden Sozialleistungen gehen somit sehr unterschiedliche Anreize auf das Arbeitsangebot sowie den Wohnkonsum und den Energieverbrauch aus. Diese unterschiedliche Anreizstruktur wird nun im Hinblick auf Arbeitsaufnahme und Wohnungswahl bzw. Höhe der Wohnkosten näher untersucht.

5.1.1 Einkommensabhängigkeit des Wohngeldes

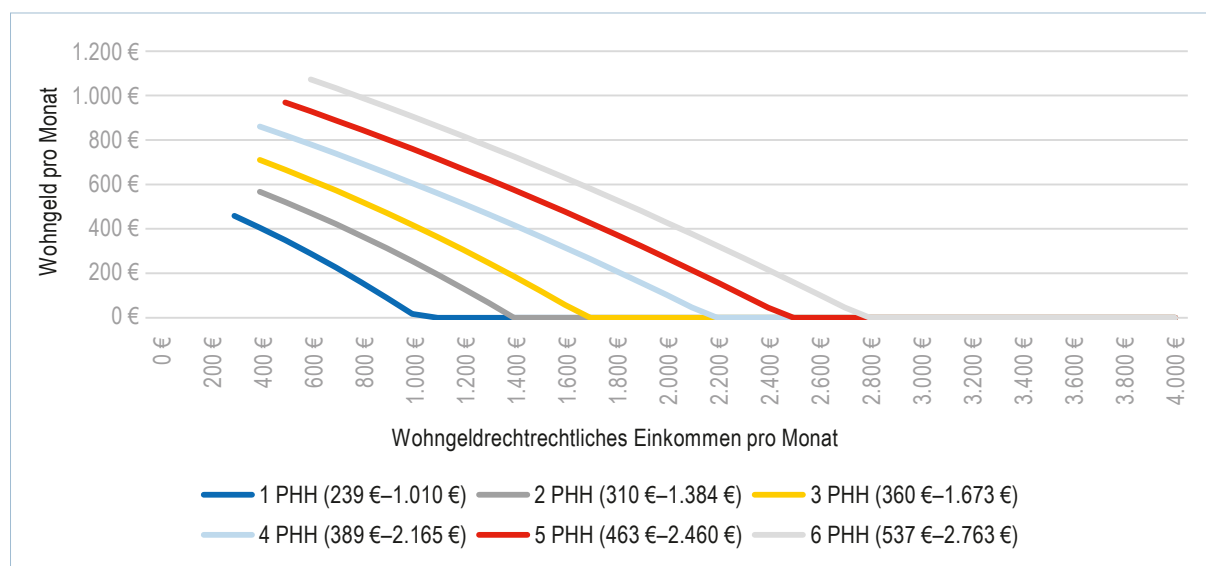
Das aktuelle Wohngeld steigt mit wachsender Haushaltsgröße, zunehmender Miete und sinkendem Haushaltseinkommen. Abbildung 5 zeigt für Haushalte mit bis zu sechs Personen wie hoch der Wohngeldanspruch abhängig vom Einkommen ausfällt. Dabei sind einmal beispielhaft die Höchstbeträge der Mietenstufe I und einmal die Höchstbeträge der Mietenstufe VI abgebildet. Für einen Einpersonenhaushalt entspricht das **Mindesteinkommen** nach WoGG (Anlage 2 zu § 19 Abs. 2) 239 Euro. Das **Maximaleinkommen** ist nicht gesetzlich festgelegt, sondern ergibt sich implizit aus der Wohngeldformel. Es wird kalkuliert für ein wohngeldrechtliches Einkommen bei dem der Wohngeldanspruch dem Mindestauszahlungsbetrag in Höhe von 10 Euro entspricht (§ 21 Nr. 1 WoGG). Das Maximaleinkommen steigt nicht nur mit der Haushaltsgröße, sondern auch mit der anerkannten Miethöhe an. Daher reicht das Maximaleinkommen für einen Einpersonenhaushalt nach aktuellem Wohngeldrecht bis 855 Euro für eine Miete auf dem Niveau des Höchstbetrages in Mietenstufe I (312 €) und bis 1.010 Euro in Mietenstufe VI (Höchstbetrag 522 €). Überregional betrachtet und über alle Mietenstufen hinweg besteht damit für Einpersonenhaushalte aktuell ein Wohngeldanspruch bis zu einem monatlichen Haushalteinkommen in Höhe von 1.010 Euro. Die Höhe des Maximaleinkommens ist eine wichtige sozialpolitische Größe, da hierdurch festgelegt wird bis zu welchem Einkommen ein Haushalt als förderungsbedürftig erachtet wird und nicht mehr in der Lage ist, sich aus eigenen Mitteln angemessen am Wohnungsmarkt zu versorgen. Eine Übersicht der Maximaleinkommen für bis zu 12 Personen im Haushalt zeigt Tabelle 27 in Abschnitt 5.1.3.

Abbildung 5: Wohngeld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen

Für Mieten auf dem Niveau des Höchstbetrags in Mietenstufe I (312 € (1 PHH) bis 671 € (6 PHH))



Für Mieten auf dem Niveau des Höchstbetrags in Mietenstufe VI (522 € (1 PHH) bis 1.130 € (6 PHH))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, WoGG 2016; PHH = Personenhaushalt

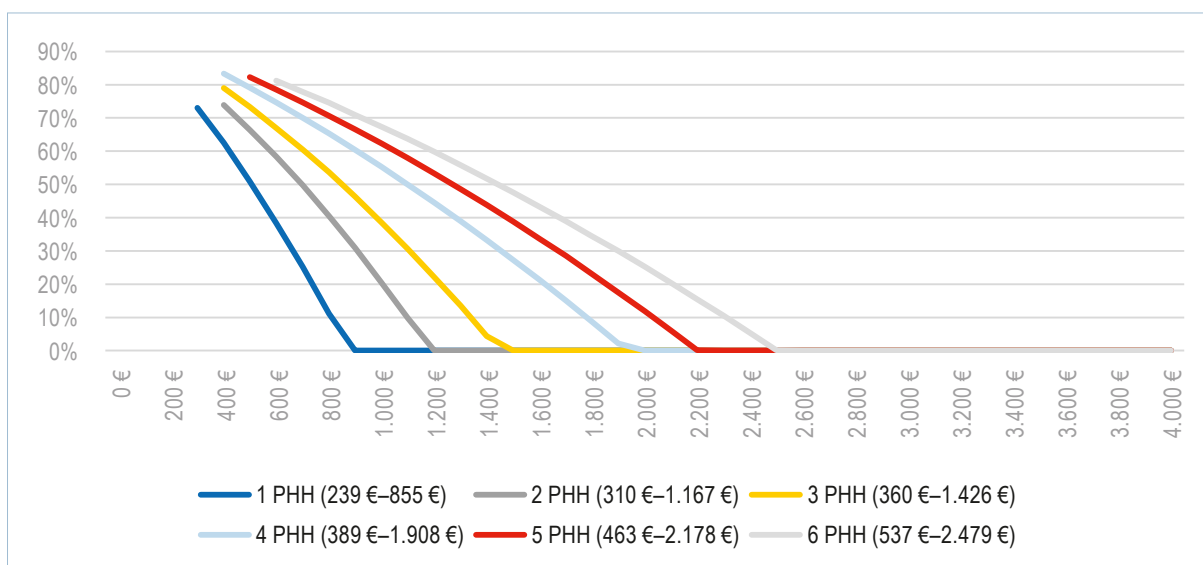
5.1.1.1 Subventionssatz

Die nächste wichtige Richtgröße bei der Ausgestaltung der Wohngeldleistungen ist der **Subventionssatz** (alternativ Zuschussquote oder Fördersatz), der das Verhältnis des Wohngeldes zur anrechenbaren Miete abbildet. Die hier dargestellte Zuschussquote beinhaltet auch die Heizkosten, da das Wohngeld zwar nur die Bruttokaltmiete bezuschusst, aber bei den letzten Reformen immer auch die Entwicklung der Kosten für Heizung und Warmwasser mitberücksichtigt wurden (BBSR 2016, BT-Drs. 18/11351). Bei der Wohngeldreform 2009 geschah dies durch die Heizkostenpauschale, die im Zuge der Finanzkrise 2011 zur Konsolidierung des Bundeshaushalts wieder abgeschafft wurde. Bei der letzten Reform 2016 wurden die Heizkosten durch einen Zuschuss in den aus der Wohngeldformel berechneten Wohngeldbetrag (Tabellenwerte) integriert. Das durchschnittliche Niveau der Heizkosten liegt aktuell bei rund 1 Euro pro Quadratmeter und Monat (BBSR 2016). Für die Darstellungen wurde dieser Kostensatz für die Normwohnfläche der Haushalte angewandt, für einen Einpersonenhaushalt also beispielweise 48 Euro.

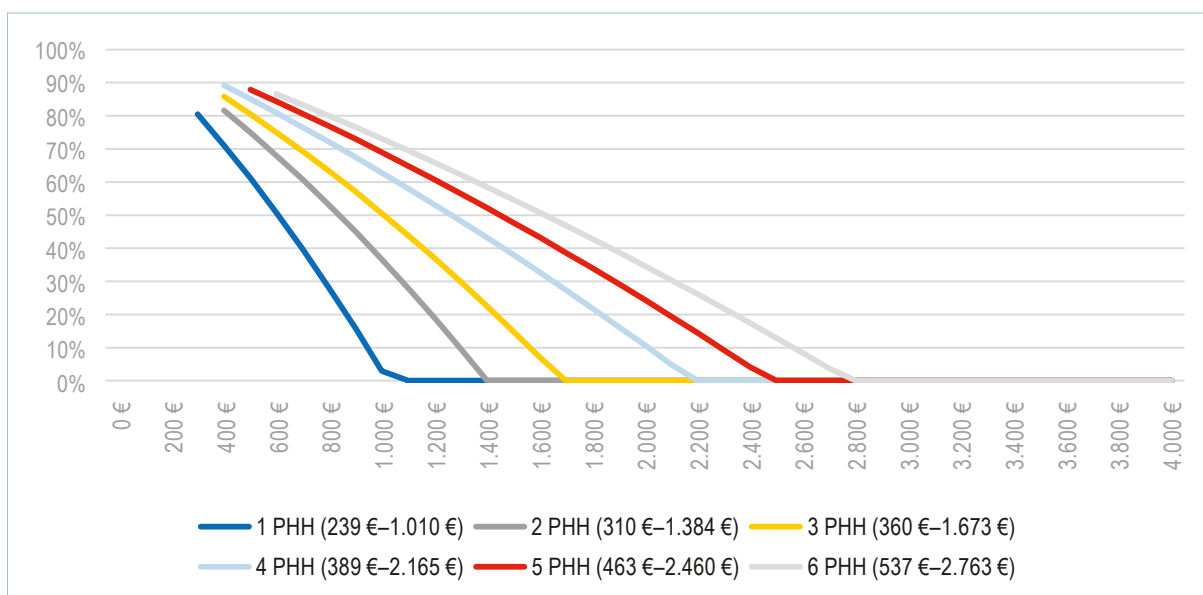
In Abbildung 6 ist der Subventionssatz in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen dargestellt, wie in Abbildung 5 für bis zu Sechspersonenhaushalte einmal für die Höchstbeträge in Mietenstufe I und VI. Die Zuschussquote sinkt mit dem Einkommen. Je größer der Haushalt desto geringer sinkt die Zuschussquote mit steigendem Einkommen. Die maximale Zuschussquote ist beim im Wohngeldgesetz festgelegten Mindesteinkommen erreicht. Sie liegt bei einem Einpersonenhaushalt bei 79 Prozent (Mietenstufe I) bzw. 86 Prozent (Mietenstufe VI). Im aktuellen Wohngeld steigt der maximale Subventionssatz mit der Anzahl der Personen im Haushalt an. Eine Übersicht für bis zu 12 Personen im Haushalt zeigt Tabelle 27 in Abschnitt 5.1.3. Er steigt von 79 bis auf 83 (Mietenstufe I) bzw. von 86 bis auf 89 Prozent an (Mietenstufe VI). Dieser Anstieg war sicherlich nicht politisch intendiert, sondern die Folge zu gering festgelegter Mindesteinkommen. Wie später vorgestellt wird, sollten die Mindesteinkommen angehoben werden und sich stärker an den Bedarfen im SGB II orientieren. Politisch wichtig ist hingegen, dass der maximale Subventionssatz stets unter 100 Prozent liegt, damit der Zuschusscharakter des Wohngeldes für alle Einkommenskonstellationen gilt und die Haushalte immer sich mit einem Eigenanteil an den Wohnkosten beteiligen (Deutscher Bundestag 1994, S. 141 ff.). Jedoch sollte auch kein zu großer Abstand zu 100 Prozent bestehen, da ansonsten kein fließender Übergang zur Mindest- und Grundsicherung gewährleistet ist, welche die Mietkosten einschließlich Heizkosten vollständig über die KdU trägt. Hierdurch kann es vorkommen, dass eine Person ihre Teilzeitbeschäftigung ausweitet und dann seinen Regelbedarf allein decken kann, jedoch im Wohngeld schlechter gestellt ist als in der Grundsicherung. Da in der hier dargestellten Zuschussquote auch die Heizkosten abgebildet sind, liegen die Zuschussquoten niedriger als die Quoten ohne Heizkosten. So beträgt das Wohngeld beispielsweise für einen Einpersonenhaushalt bei einer (Bruttokalt-)Miete von 522 Euro beim Minimaleinkommen 490 Euro. Dies entspricht 94 Prozent. Werden auch die Heizkosten von annahmegemäß 48 Euro berücksichtigt liegt der Subventionssatz bei 86 Prozent.

Abbildung 6: Subventionssatz in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen

Für Mieten auf dem Niveau des Höchstbetrags in Mietenstufe I (312 € (1 PHH) bis 671 € (6 PHH))



Für Mieten auf dem Niveau des Höchstbetrags in Mietenstufe VI (522 € (1 PHH) bis 1.130 € (6 PHH))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, WoGG 2016; PHH = Personenhaushalt

5.1.1.2 Wohnkostenbelastung

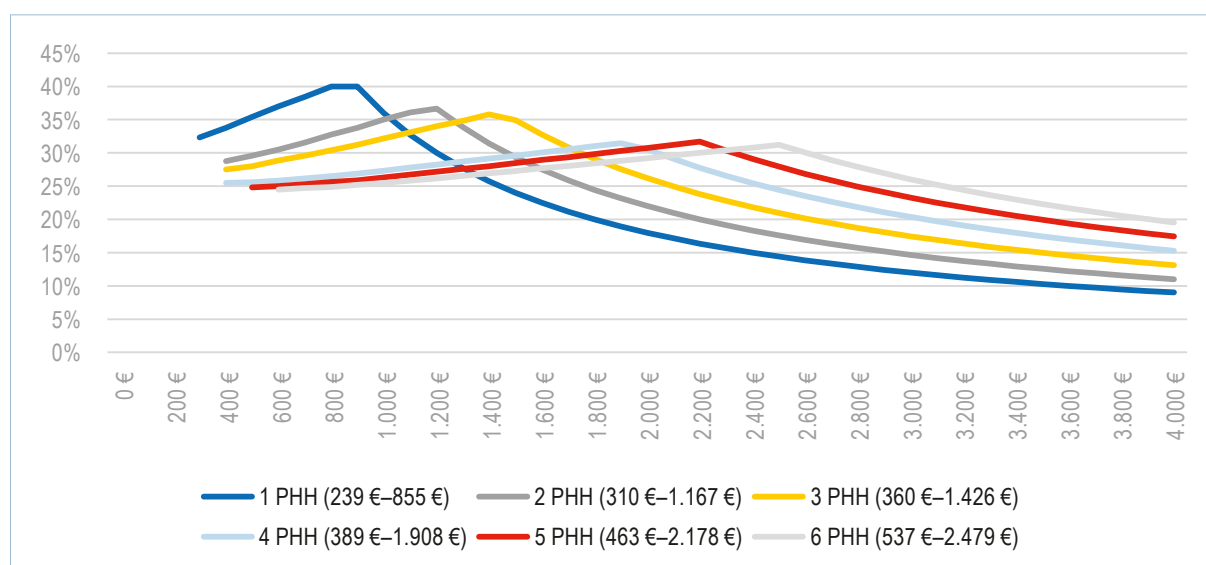
Die wohl wichtigste wohnungs- und sozialpolitische Zielgröße auch in der öffentlichen Debatte ist die **Wohnkostenbelastung**. Sie beschreibt, wie viel Prozent des Einkommens für das Wohnen (abzüglich des Wohngeldes) ausgegeben werden muss. Die Form und Normierung der aktuellen Wohngeldformel ist vor allem nach der Wohnkostenbelastung kalibriert (Hubert 1995, BBSR 2016). Die hier dargestellte Wohnkostenbelastung beinhaltet wie der vorher diskutierte **Subventionssatz** auch die Heizkosten. Abbildung 7 zeigt die Wohnkostenbelastung in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen für bis zu sechs Personen in einem Haushalt für den Höchstbetrag in Mietenstufe I und VI. Bei einer Miete von 312 Euro (Höchstbetrag in Mietenstufe I) reicht die Wohnkostenbelastung für einen Einpersonenhaushalt im wohngeldrelevanten Einkommensbereich von 32 bis 40 Prozent. Damit steigt die Wohnkostenbelastung mit zunehmenden Einkommen an. Bei einer Miete von 522 Euro (Höchstbetrag in Mietenstufe VI) ist die Wohnkostenbelastung generell höher und reicht bei einem Einpersonenhaushalt im wohngeldrelevanten Einkommensbereich von 44 bis 56 Prozent. Damit liegt die maximale Wohnkostenbelastung mit 56 Prozent (522 Euro Miete + 48 Euro Heizkosten geteilt durch 1.010 Euro Maximaleinkommen) über 50 Prozent und kann daher als sozialpolitisch kritisch angesehen werden. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die maximale Wohnkostenbelastung niedriger ist, wenn die Heizkosten nicht berücksichtigt sind. Die Wohnkostenbelastung ist aber auch dann noch bei 52 Prozent.

Mit zunehmender Haushaltsgröße sinken die Wohnkostenbelastungen, um Haushalte mit Kindern stärker zu unterstützen (siehe auch Tabelle 27 in Abschnitt 5.1.3). Die besondere Berücksichtigung der Anzahl an Kindern im Haushalt spielt beim Wohngeld eine wichtige Rolle. Jedoch werden diese nicht explizit berücksichtigt, sondern nur indirekt über die Haushaltsgröße (siehe Abschnitt 5.2.2). So erhalten Zweipersonenhaushalte die gleichen Wohngeldleistungen unabhängig davon, ob ein Kind im Haushalt lebt oder nicht. Das Kindergeld und der Kinderzuschlag werden jedoch nicht beim Einkommen angerechnet und für Alleinerziehende wird ein Freibetrag in Höhe von 1.320 Euro im Jahr gewährt (§ 17 Nr. 3 WoGG).

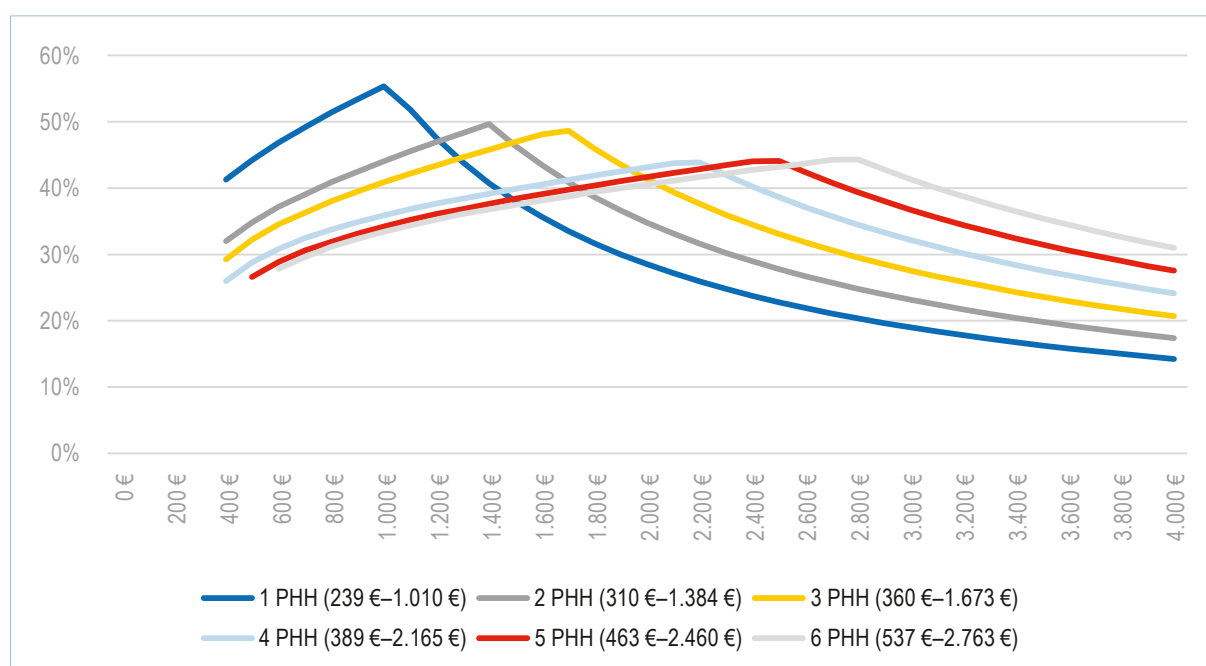
Wie in Abbildung 7 zu erkennen ist, liegt im Einkommensbereich des Wohngeldes bei geringeren Einkommen die Wohnkostenbelastung auf einem niedrigeren Niveau, um den Übergang zur Grundsicherung fließender zu gestalten. Trotzdem besteht noch ein enormer Sprung von einer Wohnkostenbelastung gleich Null in der Mindest- und Grundsicherung gegenüber einer Wohnkostenbelastung von mindestens 25 Prozent im Wohngeld.

Abbildung 7: Wohnkostenbelastung in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen

Für Mieten auf dem Niveau des Höchstbetrags in Mietenstufe I (312 € (1 PHH) bis 671 € (6 PHH))



Für Mieten auf dem Niveau des Höchstbetrags in Mietenstufe VI (522 € (1 PHH) bis 1.130 € (6 PHH))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, WoGG 2016; PHH = Personenhaushalt

5.1.1.3 Transferentzugsrate

Der weitere wesentliche Vorteil des Wohngeldes gegenüber den KdU-Leistungen sind die niedrigeren negativen Effekte auf den Anreiz der Empfänger Arbeit aufzunehmen bzw. auszuweiten oder diese hinsichtlich des Einkommens zu verbessern. Hierbei stellt das zentrale Problem des Alg-II-Systems die hohe Transferentzugsrate bei der Aufnahme einer Arbeit dar. Diese war zusammen mit weiteren Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik seit Ende der 1990er Jahre Gegenstand einer intensiven wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion. Einen Überblick hierüber einschließlich der verschiedenen Hartz-Reformen geben beispielsweise Heyer et al. (2012) oder Spermann (2014). Die Transferentzugsrate beschreibt, um wie viel einem Haushalt der einen Euro hinzuverdient die Sozialleistungen bzw. die Transfers gekürzt werden. Diese Entzugsrate hängt vom Einkommen ab und wird durch Hinzuverdienstgrenzen bestimmt, die lange Zeit unter dem Stichwort „Kombilohnmodelle“ diskutiert wurden (Sachverständigenrat 2006; IAB, 2007). Der Spielraum für die Hinzuverdienstgrenzen ist dabei durch die schnell ansteigenden fiskalischen Belastungen eng begrenzt. Seit den Hartz IV-Reformen (in Kraft seit dem 1. Oktober 2005) gewährt die Grundsicherung (nach einigen Reformen) heute nach § 11b Abs. 2 und 3 SGB II einen Erwerbstätigenfreibetrag. Demnach dürfen monatlich die ersten 100 Euro ohne Abzüge hinzuverdient 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 €, wenn mindestens ein minderjähriges Kind in der Bedarfsgemeinschaft lebt) 90 Prozent des 1.000 Euro übersteigenden Erwerbseinkommens angerechnet. Bei höheren Einkommen verringern die zusätzlichen Einnahmen die SGB II-Leistung in gleicher Höhe. Hieraus resultiert ein maximaler Freibetrag in Höhe von 300 Euro (bzw. 330 Euro) und die Transferentzugsraten liegen zwischen 100 und 1.000 Euro bei 80 Prozent und zwischen 1.000 und 1.200 (bzw. 1.500 €) bei 90 Prozent. Die Einführungen des Erwerbstätigenfreibetrags und deren Reformen wurden vielfach untersucht und diskutiert (IZA, 2010; ZEW 2010). Insgesamt wirkt der Erwerbstätigenfreibetrag positiv auf das Gesamtvolumen des Arbeitsangebots, jedoch bleibt die Diskussion über die Ausgestaltung hinsichtlich ihrer ausreichenden Anreize zur Aufnahme geringfügiger Beschäftigung stets bestehen, wenngleich sie aktuell nicht so intensiv geführt wird (Spermann, 2014).

Die Einführung des Erwerbstätigenfreibetrags im SGB II im Jahr 2005 hatte zudem auch erhebliche Auswirkungen auf den Übergang von der Grundsicherung in das Wohngeld (BBSR 2013). Hierdurch ist für viele Erwerbstätige ein breiter Einkommensbereich entstanden, in dem zwar der Bedarf eines Haushaltes durch eigenes Einkommen zuzüglich Wohngeld und Kindergeld gedeckt werden kann, jedoch keine Vorteilhaftigkeit des Wohngeldes gegenüber den SGB II-Leistungen besteht (siehe Abschnitt 4.1). Gerade in diesem Einkommensbereich sollte die Reform ansetzen und das Wohngeld gestärkt werden. Dieser Einkommensbereich kann als „Grauzone“ bezeichnet werden und führt für Antragsteller als auch für Behörden zu zahlreichen Problemen, die einer schnellen Bearbeitung einer Antragstellung entgegenstehen (BBSR 2013, S. 52 ff.). Die durch den SGB-II-Erwerbstätigenfreibetrag im Jahr 2005 entstandene Grauzone wurde durch die Wohngeldreformen 2009 und 2016 zwar geringfügig abgemildert, jedoch nicht beseitigt. Überlegungen zur Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrags im Wohngeldsystem wurden in BBSR (2013, S. 125 ff.) angestellt. Angesichts der sehr weitreichenden und kostenträchtigen Wirkungen und der bereits heute sehr hohen positiven Arbeitsanreize (siehe unten) sollte von einer Einführung eines ähnlich wie im SGB II ausgestalteten Erwerbstätigenfreibetrags im Wohngeldsystem jedoch abgesehen werden. Jedoch erscheint es sinnvoll und zielführend, die Einführung von Grundfreibeträgen bzw. Erwerbstätigenfreibeträgen zu untersuchen (siehe Abschnitt 5.2.3), um die Schnittstellenproblematiken zwischen Grundsicherung und Wohngeld zu verringern und die Ausgestaltung einer Stärkung der Wohngeldleistungen in den unteren Einkommensbereich vorzunehmen.

Im Wohngeldsystem sind die Arbeitsanreize grundsätzlich höher, da nur ein Teil der Miete bezuschusst wird und Einkommensverbesserungen nur in geringem Maße das Wohngeld verringern. So hat die **Transferentzugsrate** bzw. die Marginale Belastung der Einkünfte ebenso wie die oben vorgestellte marginale Subvention der Wohnkosten für alle relevanten Einkommensbereiche einen klaren Abstand zu 100 Prozent. Die Darstellung der Transferentzugsrate ist jedoch nicht so trivial wie bei der marginalen Subvention der Wohnkosten, da diese nicht nur vom Einkommen, sondern auch von der Miete abhängig ist.

Die Transferentzugsrate wird aus der partiellen Ableitung nach dem Einkommen der Wohngeldfunktion (siehe Kapitel 2.1) folgendermaßen berechnet:

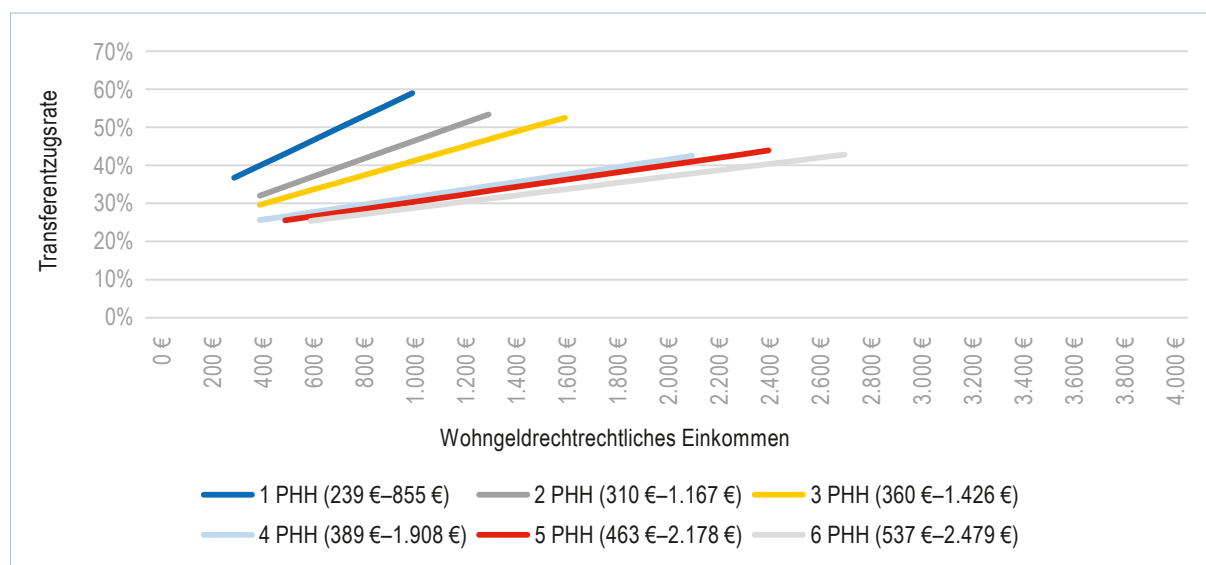
$$\text{Transferentzugsrate} = 1,15 * (-a - b * M - 2 * c * Y)$$

Mit Y = monatliches Gesamteinkommen in Euro, M = zu berücksichtigende monatliche Miete oder Belastung in Euro und a, b, c = spezifische Parameter für die Berücksichtigung der Haushaltsgröße.

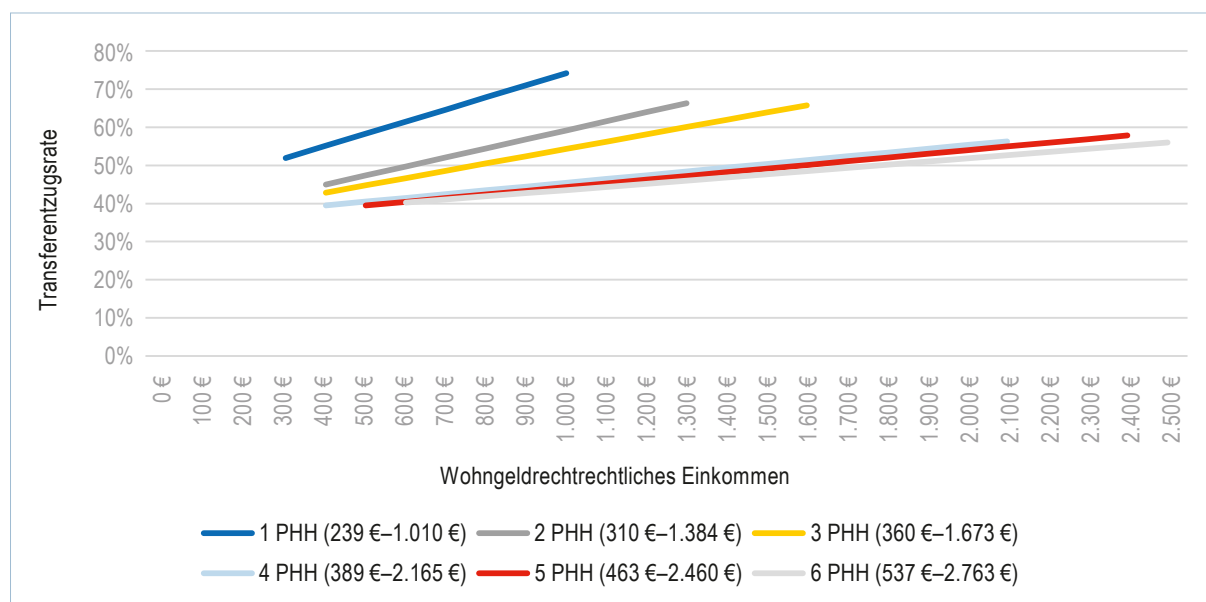
Abbildung 8 zeigt, dass die **Transferentzugsrate** mit zunehmendem Einkommen steigt. Zudem wird deutlich, dass die Rate für kleinere Haushalte höher ist. Dies ist zur Förderung von Familien mit Kindern auch sinnvoll. Für ein einzelnes Haushaltsmitglied ist es in größeren Haushalten vorteilhafter das Einkommen zu erhöhen, entweder durch die Arbeitsaufnahme, eine Arbeitszeitverlängerung oder durch das Anstreben einer höheren Bezahlung. Zusätzlich ist erkennbar, dass die Transferentzugsrate auch von der Miete abhängt und bei höheren Mieten höher ist. Eine Übersicht der maximalen Transferentzugsraten für bis zu 12 Personen im Haushalt zeigt Tabelle 27 in Abschnitt 5.1.3.

Abbildung 8: Transferentzugsrate in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen

Für Mieten auf dem Niveau des Höchstbetrags in Mietenstufe I (312 € (1 PHH) bis 671 € (6 PHH))



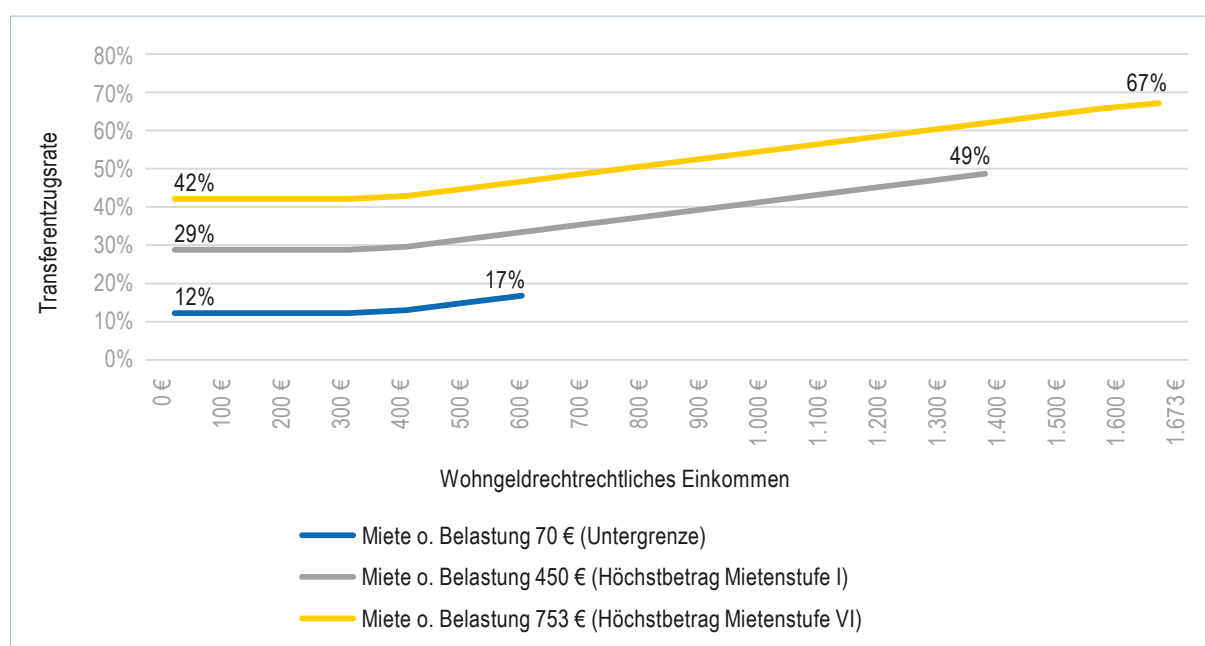
Für Mieten auf dem Niveau des Höchstbetrags in Mietenstufe VI (522 € (1 PHH) bis 1.130 € (6 PHH))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, WoGG 2016; PHH = Personenhaushalt

Abbildung 9 zeigt beispielhaft für einen Dreipersonenhaushalt die Wirkung unterschiedlicher Mieten auf die Transferentzugsrate, jeweils in Abhängigkeit vom Einkommen. Die Rate steigt grundsätzlich mit der Miete und dem Einkommen an. So reicht die Spanne bezogen auf das wohngeldrechtliche Einkommen für eine Minimalmiete in Höhe von 70 Euro von 12 bis 17 Prozent. Bei einer Miete von 450 Euro (Höchstbetrag Mietenstufe I) liegt die Spanne hingegen von 29 bis zu 49 Prozent höher. Bei der maximalen Miete von 753 Euro (Höchstbetrag Mietenstufe VI) reicht die Spanne von 42 bis 67 Prozent). Beispielweise liegt die Transferentzugsrate bei einer Miete von 450 Euro und einem WoGG-Einkommen von 1.300 Euro bei 48 Prozent. Das bedeutet, dass dann bei einem Anstieg des Einkommens von 1.300 auf 1.400 Euro das Wohngeld von 71 auf 23 Euro (-48 €) sinkt. Damit sinkt das Wohngeld nicht in dem Maße wie das Einkommen steigt und vom zusätzlichen Einkommen in Höhe von 100 Euro verbleiben 52 Euro beim Haushalt.

Abbildung 9: Transferentzugsrate für einen Dreipersonenhaushalt



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, WoGG 2016

Nach einer Auswertung auf Basis der 25%-Wohngeldstichprobe 2016 liegt die durchschnittliche Transferentzugsrate über alle Haushalte hinweg bei 45,4 Prozent.

Bislang wurde die Transferentzugsrate immer als Grenzbelastung auf das wohngeldrechtliche Einkommen dargestellt. Um die Anreizwirkungen für die Haushalte zu untersuchen ist es aber wichtig, bei der Berechnung der Grenzbelastung zusätzlicher Einkünfte alle Abzüge bezogen auf das Bruttoeinkommen zu betrachten. Schließlich verringert ein zusätzlicher Euro an Bruttoeinkommen nicht nur die Transferleistungen, sondern führt in der Regel auch zu höheren Sozialversicherungsabgaben, sinkenden anderen Sozialleistungen wie z. B. dem Kinderzuschlag und höheren Steuern. All diese Abzüge verringern das verfügbare Einkommen. Die marginale Belastung der Einkünfte bezogen auf das Bruttoeinkommen ist damit größer als die Transferentzugsrate innerhalb eines Systems. Die Bedeutung dieses Unterschieds sei beispielhaft für einen Dreipersonenhaushalt mit einer monatlichen Miete von 753 Euro (Höchstbetrag Mietenstufe VI) illustriert. Bei einem wohngeldrechtlichen Einkommen von 1.000 Euro liegt die Transferentzugsrate bezogen auf das wohngeldrechtliche Einkommen bei 54 Prozent (siehe Abbildung 9). 1.000 Euro wohngeldrechtliches Einkommen entsprechen bei einem verheirateten Paar mit einem Kind einem Bruttoeinkommen von 1.510 Euro.

Hierbei werden der Abzug des Arbeitnehmer-Pauschbetrags (in Höhe von 1.000 € pro Jahr) und die pauschalen Abzugsbeträge nach § 16 Nr. 1 bis 3 WoGG berücksichtigt, die 30 Prozent betragen, wenn Pflichtbeträge zur Rentenversicherung und zur Kranken- und Pflegeversicherung geleistet und zusätzlich Steuern bezahlt werden. Ein zusätzlicher Euro Bruttoeinkommen wird mit 20 Prozent Sozialversicherungsabgaben und 18 Prozent Steuern belastet. Das wohngeldrechtliche Einkommen steigt pauschal um 70 Prozent. Das Wohngeld sinkt um 39 Prozent (siehe Abbildung 10). Der Kinderzuschlag (KIZ) verringert sich bei dieser Einkommens- und Mietkonstellation für den Haushalt nicht. Insgesamt resultiert hieraus eine effektive marginale Gesamtbelastung der Einkünfte in Höhe von 77 Prozent. Der gleiche Haushalt hat in der Grundsicherung eine Grenzbelastung von 100 Prozent, da jeder zusätzliche Euro über 1.500 Euro bei einem Haushalt mit Kind voll angerechnet wird.

Da das Wohngeld für Familien zusammen mit dem Kinderzuschlag beantragt werden kann, ist wichtig zu beachten, dass auch der Kinderzuschlag bei zusätzlichen Einkommen über der Kinderzuschlag-Bemessungsgrenze verringert wird. Die Transferentzugsrate liegt dort aktuell bei 50 Prozent. In Kombination mit dem Wohngeld führt dies in den Einkommensbereichen über der KIZ-Bemessungsgrenze zu kumulierten Grenzbelastungsraten über 100 Prozent, wenn die Transferentzugsrate innerhalb des Wohngeldes größer als 50 Prozent ist.

In der Grundsicherung liegt die Transferentzugsrate vor der Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge bei 80 Prozent (100 € bis 1.000 €) und 90 Prozent (1.000 € bis 1.200 € bzw. 1.500 €). Die daraus resultierenden marginalen Belastungen der Einkünfte bezogen auf das Brutto-Einkommen bleiben auch nach der Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge auf dem Niveau von 80 bzw. 90 Prozent, da das verfügbare Einkommen nicht nur durch die geringeren Transfers, sondern auch um die Sozialversicherungsbeiträge gekürzt wird. So müssen ab einem Bruttoeinkommen von 450 Euro Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden. Hierdurch verringert sich die Transferentzugsrate, da das Bruttoerwerbseinkommen nur zum Teil bei der Grundsicherung angerechnet wird. Die Transferentzugsrate sinkt dadurch in der Gleitzzone (450 bis 850 €) auf ungefähr 54 Prozent. Gleichzeitig wird aber das Bruttoeinkommen um 26 Prozent Sozialbeträge belastet. Dies führt zu einer effektiven marginalen Belastung der Einkünfte von 80 Prozent. Bei Einkommen oberhalb der Gleitzzone steigt die Transferentzugsrate der Grundsicherung bezogen auf das Brutto-Einkommen von 54 auf ungefähr 60 Prozent. Bei rund 20 Prozent Grenzbelastung aus den Sozialversicherungsbeiträgen bleibt es bei einer effektiven Gesamtbelastung von 80 Prozent. Ab 1.000 Euro steigt die Transferentzugsrate von 60 auf ungefähr 70 Prozent an, da der Erwerbstätigenfreibetrag dann auf 10 Prozent abgesenkt wird. Die effektive Marginale Belastung der Einkommen steigt auf 90 Prozent entsprechend der Vorschriften zum Erwerbstätigenfreibetrag bis 1.200 (Haushalte ohne Kinder) bzw. 1.500 Euro (Haushalte mit Kindern) Brutto-Einkommen.

In Bezug auf die Arbeitsanreize ist das Wohngeld in der jetzigen Ausgestaltung im Vergleich zu den KdU-Leistungen vorteilhafter. Das politische Ziel sollte daher sein, das Wohngeld gegenüber der Grundsicherung zu stärken. In Abschnitt 5.2 werden daher Möglichkeiten zur Stärkung des Wohngeldes erörtert, so dass mehr Haushalte Wohngeld an Stelle der Grundsicherung beziehen. Ziel muss es sein, bisherige Grundsicherungsempfänger, die ihren Regelbedarf ohne Wohnkosten selbst decken können und daher ausschließlich Unterstützung bei ihren Wohnkosten erhalten in das Wohngeldsystem zu integrieren. Dazu gehören vor allem Bezieher kleiner Erwerbseinkommen (insbesondere SGB II-Empfänger, Aufstocker), oder Bezieher von Altersrenten und von Arbeitslosengeld (ALG I). Die Übernahme der Unterkunftskosten im Rahmen der Grundsicherung hat in diesem Fall die nahezu gleiche Funktion wie das Wohngeld, jedoch hat das Wohngeld die oben genannten anreiztheoretischen Vorteile. Bei Haushalten mit Kindern besteht darüber hinaus die Möglichkeit, die Bedarfe der Kinder mit Hilfe des Kinderzuschlags (KIZ) stärker zu berücksichtigen (Knabe, 2005; Becker/Hauser, 2007). Hierfür bestehen mehrere Möglichkeiten, wie sie in Abschnitt 5.2.4 erläutert

werden. Hierbei ist es wichtig zu beachten, dass die kumulierten Transferentzugsraten bei einer Kombination von Wohngeld und Kinderzuschlag nicht über 100 Prozent liegen, woraus negative Arbeitsanreize resultieren (Bertelsmann Stiftung, 2017).

5.1.2 Mietabhängigkeit des Wohngeldes

Die Abhängigkeit des Wohngeldes von der Miethöhe beeinflusst die Wohnungsauswahl der wohngeldberechtigten Haushalte. Wie bei allen Sozialleistungen steigert grundsätzlich auch das Wohngeld die Zahlungsfähigkeit bezüglich eines Gutes, in diesem Fall für das Wohnen. Dieser Einkommenseffekt führt dazu, dass sich auch sehr einkommensschwache Haushalte mit ausreichendem Wohnraum versorgen können. Jedoch verändert der Transfer auch die relativen Preise zwischen dem Gut Wohnen und anderen Gütern. Durch die relative Verbilligung des Wohnens besteht der Anreiz für die Empfänger, den Wohnkonsum auf Kosten des restlichen Konsums auszuweiten. Dieser Substitutionseffekt wird von Ökonomen häufig kritisch gesehen, da hierdurch ein verschwenderischer Wohnkonsum ausgelöst werden kann (Hubert, 1995, S. 15/16). Dies gilt jedoch nur, wenn sich die Haushalte auch entsprechend ihrer wahren Präferenzen verhalten oder verhalten können. Unterschätzen die Haushalte beispielsweise den Nutzen für das Gut Wohnen, kann es sinnvoll sein, durch eine (monetäre) Förderung die Haushalte dazu zu bringen, mehr verfügbares Einkommen für den Wohnkonsum aufzuwenden.

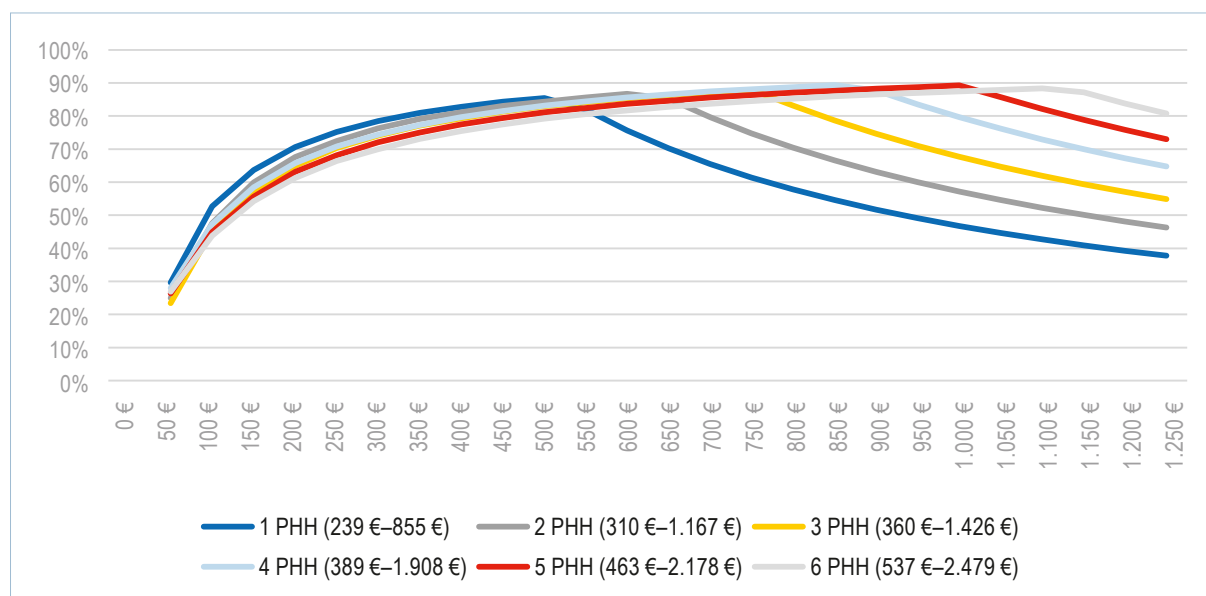
5.1.2.1 Subventionssatz

Aufgrund der hohen Bedeutung der Mietabhängigkeit des Wohngeldes ist hierauf bei der Ausgestaltung der Tabellenwerte ein besonderes Augenmerk zu legen. Generell steigt das Wohngeld mit zunehmender Bruttokaltmiete solange an, bis der Höchstbetrag erreicht ist. Beispielsweise erhält ein Einpersonenhaushalt bei einer Miete von 50 Euro und einem Minimaleinkommen von monatlich 239 Euro 29 Euro Wohngeld. 21 Euro muss diese Person demnach im Monat selbst bezahlen. Bei einer Miete auf dem Niveau des Höchstbetrags in Mietenstufe VI in Höhe von 522 Euro sind es 490 Euro – es verbleibt ein Selbstbehalt von 32 Euro. Bei diesem Verlauf steigt somit der Subventionssatz (Wohngeld geteilt durch Miete) stetig an. Bei einer Miete von 100 Euro liegt der Zuschuss bei 78 Prozent, bei 522 Euro bei 94 Prozent.

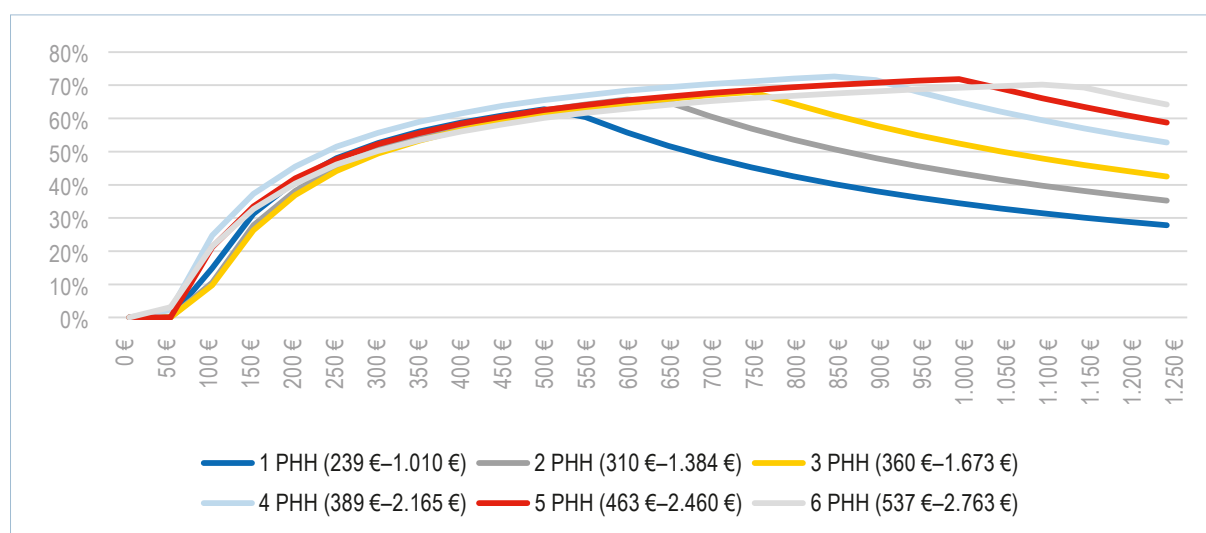
Abbildung 10 zeigt den Verlauf der Subventionssätze für Haushalte bis sechs Personen in Abhängigkeit der Miete. Hierbei sind auch die Heizkosten mitberücksichtigt, wie im Abschnitt vorher beschrieben. Für das betrachtete Beispiel bedeutet dies, dass der Subventionssatz von 30 Prozent ($29 \text{ €} / (50 \text{ €} + 48 \text{ €})$) auf 86 Prozent ($490 \text{ €} / (522 \text{ €} + 48 \text{ €})$) ansteigt. Für ein höheres Einkommen wie beispielsweise ein doppeltes Minimaleinkommen verläuft die Kurve auf einem niedrigeren, aber vergleichbaren Niveau.

Abbildung 10: Subventionssatz in Abhängigkeit von der Miete

Für ein minimales Haushaltseinkommen



Für ein doppeltes minimales Haushaltseinkommen



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, WoGG 2016; PHH = Personenhaushalt

Ein mit der Miete ansteigender Subventionssatz kann hinsichtlich der Anreize der Empfänger für den Wohnkonsum kritisch gesehen werden (Deutscher Bundestag 1994). Denn hierdurch verändern sich die effektiven Preisverhältnisse zwischen günstigen und teuren Wohnungen zugunsten von teureren Wohnungen. Auch wenn der Effekt sicherlich eher schwach sein dürfte, besteht im aktuellen Wohngeldsystem somit ein latenter Anreiz für die Empfänger zur Miete einer teuren Wohnung, solange der Höchstbetrag nicht erreicht ist (Börsch-Supan 1994). Dies gilt freilich nur in Mietmärkten, in denen die Auswahl von Wohnungen uneingeschränkt möglich ist. Auch für einen fließenden Übergang zur Mindest- und Grundsicherung ist ein mit der Miete steigender Subventionssatz dahingehend problematisch, dass bei niedrigeren Mieten der Sprung von der vollständigen KdU-Förderung zur anteiligen Wohngeld-Förderung größer ist. Die „Expertenkommission

Wohnungspolitik“ hat daher bereits in den 1990er Jahren gefordert, das Wohngeld proportional zur anerkannten Miete, zur anerkannten, das heißt zur zu berücksichtigenden Miete (vgl. §§ 9 bis 12 WoGG) auszugestalten (Hubert 1995).

5.1.2.2 Marginale Subvention der Wohnkosten

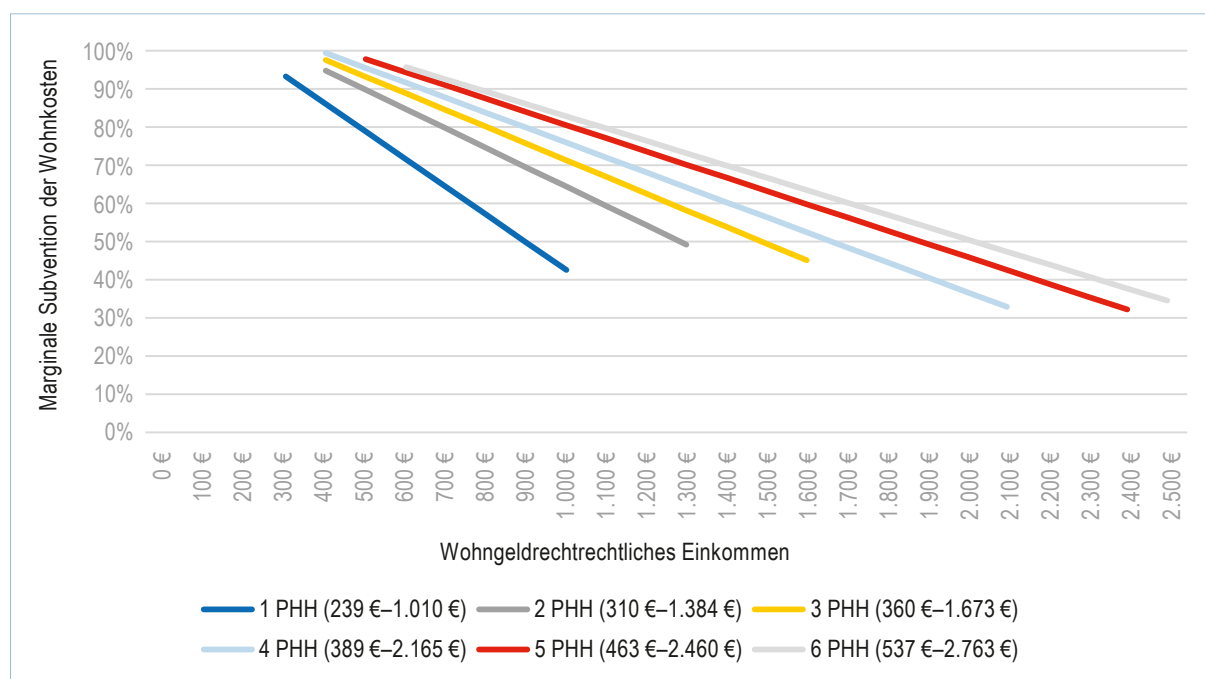
Die nächste Kenngröße ist entscheidend für die Anreize der Empfängerhaushalte hinsichtlich des Wohnkonsums. Die **Marginale Subvention der Wohnkosten** drückt aus, wie sich eine Veränderung der Miete auf den Wohngeldanspruch auswirkt. Sie wird aus der partiellen Ableitung nach der Miete der Wohngeldfunktion (siehe Kapitel 2.1) folgendermaßen berechnet:

$$\text{Marginale Subvention der Wohnkosten} = 1,15 * (1 - b * Y)$$

Mit Y = monatliches Gesamteinkommen in Euro und a , b , c = spezifische Parameter für die Berücksichtigung der Haushaltsgröße.

Liegt die marginale Subvention der Wohnkosten bei 100 Prozent, dann führt beispielsweise ein Euro mehr anerkannte Miete zu einem Euro höheren Wohngeldanspruch. Wie Abbildung 11 zeigt, wird im Wohngeldsystem hingegen immer nur ein Teil der marginalen Mehrbelastungen bezuschusst. So liegt beispielsweise die Grenzbelastung bei einem Dreipersonenhaushalt (PHH) bei einem wohngeldrechtlichen Einkommen von 1.300 Euro bei 58 Prozent. Das bedeutet, dass bei einem Anstieg der Miete von 450 auf 550 Euro das Wohngeld von 71 auf 129 € (+58 €) steigt. Umgekehrt sinkt das Wohngeld von 71 auf 13 Euro (-58 €), wenn die Miete von 450 auf 350 Euro sinkt. Wichtig ist hierbei zu erwähnen, dass die marginale Subvention der Wohnkosten unabhängig von der Miete ist, weil sie nur durch das Einkommen bestimmt wird. Das bedeutet beispielsweise, dass die marginale Subvention der Wohnkosten bei einem Anstieg der Mieten von 250 auf 350 Euro genauso hoch ist wieder bei einem Anstieg von 450 auf 550 Euro.

Wie in Abbildung 11 zu erkennen ist, läuft bei einem WoGG-Einkommen von 1.673 Euro der Wohngeldanspruch aus und entspricht dem minimalen Wohngeldbetrag von 10 Euro. Hier entspricht die marginale Subvention der Wohnkosten 42 Prozent, so dass beispielsweise ein Anstieg der Miete um 100 Euro (bis zum Höchstbetrag) den Wohngeldanspruch nur noch um 42 Euro erhöht. Das minimale Einkommen nach Anlage 2 zu § 19 II WoGG entspricht für einen Dreipersonenhaushalt 360 Euro. Hier liegt die marginale Subventionsrate bei 99 Prozent. Jedoch reicht dieses Einkommen nicht aus um die Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II zu verhindern. Hierfür wäre je nach Haushaltskonstellation ein WoGG-Einkommen von rund 800 bis 1.000 Euro erforderlich. Über alle Haushalte hinweg liegt die maximale marginale Subvention der Wohnkosten in etwa in der Größenordnung von 70 bis 90 Prozent. Wie in Tabelle 27 im nächsten Abschnitt zu sehen ist, erreicht die maximale marginale Subvention der Wohnkosten je nach Haushaltstyp eine Niveauspanne von 34 bis 64 Prozent. Die minimale Grenzbelastung sinkt mit der Haushaltsgröße und liegt beim Einpersonenhaushalt bei 43 und beim Fünfpersonenhaushalt bei 29 Prozent. Nach einer Auswertung auf Basis der 25%-Wohngeldstichprobe 2016 liegt die durchschnittliche Grenzbelastung über alle Haushalte hinweg bei 64,9 Prozent. Der klare Abstand der marginalen Subvention der Wohnkosten zu 100 Prozent kennzeichnet den Zuschusscharakter des Wohngeldes und liefert für die Wohngeldempfänger die wichtigen Anreize, ihren Wohnkonsum angemessen zu gestalten.

Abbildung 11: Marginale Subvention der Wohnkosten

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, WoGG 2016; PHH = Personenhaushalt

Die dargestellten Charakteristika des Wohngeldes bieten Möglichkeiten zu einer Veränderung des Wohngeld- designs und der Kalibrierung der Wohngeldformel, so dass mehr Haushalte ins Wohngeldsystem integriert werden können. Dabei sollten die oberen Einkommensbereiche des Wohngeldes kaum höhere Leistungen erhalten, um die Kosten einer Reform nicht zu hoch werden zu lassen. Dies ist nur zu erreichen, wenn die Transferentzugsrate angehoben wird. Da die Transferentzugsrate in der Grundsicherung deutlich höher ist, besteht hier ein gewisser Spielraum, der ggf. genauer betrachtet werden sollte. Bei der Anpassung der Wohngeldformel (Variante 1 nächster Abschnitt) wird auch geprüft, ob die in der Studie des BBSR (2013) beschriebenen unsystematischen Unterschiede zwischen den Haushaltgrößen und den Erwerbs- und Renteneinkommen verringert werden können. Hierbei wird auch der Einsatz von verschiedenen Freibeträgen untersucht.

5.1.3 Zusammenfassung: Einkommens- und Mietabhängigkeit des Wohngeldes

Tabelle 27 fasst die wichtigsten Charakteristika des aktuellen Wohngeldes für Haushalte mit bis 12 Personen zusammen. Hierbei wird deutlich, dass die Spitzenbelastungen mit der Haushaltsgröße abnehmen, um Familien mit mehreren Kindern stärker zu fördern. Gleichzeitig sinkt mit zunehmender Größe des Haushaltes auch die marginale Belastung der Einkünfte, um für weitere Haushaltsmitglieder verstärkt Anreize für die Aufnahme und Ausweitung von Arbeit zu schaffen. Die maximale Belastung der Einkünfte verringert sich jedoch nur bis zu einer Haushaltsgröße von sieben Personen. Bei weiteren Personen im Haushalt steigt die maximale Transferentzugsrate wieder an, da dann die Entzugsraten bei zusätzlichen Personen im Haushalt nicht mehr abgesenkt werden, aber das Maximaleinkommen ansteigt. Die maximale marginale Subvention der Wohnkosten sinkt ebenfalls mit steigender Haushaltsgröße bis zu sieben Personen und steigt danach wieder an.

Tabelle 27: Zentrale Charakteristika des aktuellen Wohngeldes

	Max. Subventionssatz*	Max. Wohnkosten- belastung (in Klammern inkl. Heizkosten*)	Max. Marginale Subvention der Wohnkosten	Max. Transfer- entzugsrate	Max. Einkommen** (wenn Wohngeld = 10 €)
1 PHH	86%	52% (56%)	98%	74%	1.010 €
2 PHH	87%	46% (50%)	99%	68%	1.384 €
3 PHH	88%	45% (49%)	99%	67%	1.673 €
4 PHH	90%	41% (45%)	100%	57%	2.165 €
5 PHH	89%	41% (45%)	99%	58%	2.460 €
6 PHH	89%	41% (45%)	98%	63%	2.815 €
7 PHH	88%	42% (46%)	97%	55%	2.917 €
8 PHH	89%	41% (45%)	97%	62%	3.338 €
9 PHH	90%	41% (45%)	98%	63%	3.695 €
10 PHH	91%	39% (43%)	100%	66%	4.175 €
11 PHH	91%	37% (40%)	100%	71%	4.794 €
12 PHH	91%	37% (41%)	99%	78%	5.060 €

Alle Angaben bezogen auf wohngeldrechtliches Einkommen

* Heizkosten in Höhe von 1 € pro m² Nutzfläche und Jahr

** bei Miete gleich dem Höchstbetrag in Mietenstufe VI

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, WoGG 2016

Tabelle 27 dokumentiert auch die maximalen Transferentzugsraten, die sich bei maximaler Miete und maximalen Einkommen ergeben. Die maximalen Transferentzugsraten liegen bei Haushalten bis 3 Personen zwischen 67 und 74 Prozent. Für alle Haushaltsgrößen (bis 12 Personen) ist die Spanne hingegen höher und reicht von 55 und 78 Prozent. Nach der Auswertung der 25%-Stichprobe liegt die durchschnittliche Transferentzugsrate im Jahr 2016 bei 45,4 Prozent. Hierdurch wird deutlich, dass die Arbeitsanreize im Wohngeld stets höher als im SGB II-System sind, in dem die Transferentzugsrate bei 80 bzw. 90 Prozent liegt.

Auch die Grenzbelastung in Abhängigkeit von der Miete ist moderat. Während in der Grundsicherung jeder Euro an anerkannter Miete bezuschusst wird, wird ein Teil der Wohnkostenbelastung im Wohngeldsystem immer von den Empfängern selbst getragen. Hierdurch bestehen geringere Anreize zur Ausweitung des Wohnflächenkonsums. Dies zeigt sich auch in der niedrigen Grenzbelastung zusätzlicher Mietkosten mit einem durchschnittlichen Wert von 64,9 Prozent (siehe vorherigen Abschnitt). Wie Tabelle 27 zeigt erreichen die Werte beim Minimaleinkommen Werte bis zu 100 Prozent.

5.2 Vorschläge zur Stärkung und Verbesserung des Wohngeldes

In Rahmen des Projektes wurden in Abstimmung mit dem Auftraggeber vier Reformvorschläge entwickelt und evaluiert, mit denen sich das Wohngeld als vorrangige Leistung stärken und hinsichtlich seiner Anreizwirkungen verbessern lässt. Dieser Abschnitt stellt die Varianten vor und diskutiert diese mit ihren Reformwirkungen anhand des IW-Mikrosimulationsmodells. Für alle Reformen wird davon ausgegangen, dass sie zum 1.1.2020 in Kraft treten.

Wie vorab beschrieben, sollen durch eine Stärkung des Wohngeldes als vorrangige Leistung mehr Haushalte mit Wohngeld unterstützt werden, die mit ihrem eigenen Einkommen inklusive Wohngeld ihren Grundsicherungsbedarf decken können. Hierdurch lassen sich mehr Aufstocker, Rentner und ALG-I-Empfänger in das Wohngeldsystem integrieren, die bisher Grundsicherungsleistungen erhalten. Eine **Stärkung des Wohngeldes** gegenüber den Grundsicherungsleistungen ist aus folgenden Gründen anzustreben:

- Das Wohngeldsystem erlaubt den Empfängern einen freien Zugang zum gesamten Wohnungsmarkt und ist nicht wie beim Grundsicherungssystem auf einen Teilmarkt innerhalb der KdU-Angemessenheitsgrenzen im einfachen Mietsegment beschränkt.
- Das Wohngeldsystem führt zu positiveren Anreizen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme, dem Wohnkonsum und dem Heizverhalten, da es als Zuschuss konzipiert ist, sodass immer ein Teil der Kosten bei den Empfängerhaushalten verbleibt.
- Das Wohngeldsystem verursacht einen geringeren Kontroll- und Verwaltungsaufwand als etwa die KdU-Regelungen im Rahmen der Grundsicherung.

5.2.1 Variante 1: Anhebung der Tabellenwerte

Durch eine Stärkung des Wohngeldes sollen mehr einkommensschwache Haushalte, die bisher im Grundsicherungssystem Unterstützung erhalten, in das Wohngeldsystem integriert werden. Hierdurch wird ein gewisser Teil der entstehenden Mehrkosten im Wohngeldsystem für Bund und Länder durch geringere Aufwendungen im Bereich der Grundsicherung ausgeglichen. Die Tabellenwerte des Wohngeldes müssen hierfür insbesondere im niedrigen Einkommensbereich angehoben werden, während in den höheren Einkommensbereichen nur geringe Veränderungen vorgenommen werden müssen. Gleichzeitig muss die Zuschussquote des Wohngeldes zur Miete in niedrigen Einkommensbereichen steigen, damit sich die Haushalte durch einen Wechsel ins Wohngeld nicht schlechter stellen. Damit auch weiterhin vom Wohngeld nur relativ geringe negative Anreize auf die Arbeitsaufnahme und den Wohnkonsum der Empfänger ausgehen, müssen dabei sowohl die Transferentzugsrate als auch die marginale Subvention der Wohnkosten auf weiterhin niedrigem Niveau gehalten werden. Mit Transferentzugsraten von durchschnittlich 45,4 Prozent (siehe Abschnitt 5.1.1.3) besteht derzeit nur ein geringer Spielraum, um die Vorteilhaftigkeit gegenüber den SGB II-Leistungen zu erhalten. Insbesondere ist die Gesamtbelastung zusätzlicher Einkommen zusammen mit dem Kinderzuschlag zu betrachten. Durch die hier vorgestellte Variante 1 werden zwar die Anreize zur Arbeitsaufnahme und des Wohnkonsums innerhalb des Wohngeldsystems verschlechtert. Das Gesamtsystem der Subjektförderung bestehend aus KdU-Leistungen, Wohngeld und Kinderzuschlag kann jedoch durch eine erhöhte Treffsicherheit und Effizienz insgesamt verbessert werden.

Die hier vorgestellte Reformvariante 1 strebt folgende **Einzelziele** an:

- Die Wohngeldleistungen werden insbesondere am unteren Einkommensrand gestärkt, so dass sich dort spürbaren Leistungssteigerungen für die Empfänger einstellen.
- Die Reichweite des Wohngeldes am oberen Einkommensrand wird (real) nicht angehoben, sodass das Maximaleinkommen für den Bezug von Wohngeld nicht oder nur geringfügig ansteigt.
- Durch die Reform werden nur wenige Haushalte schlechter gestellt.
- Die positiven Anreize des Wohngeldsystems hinsichtlich der Arbeitsaufnahme und des Wohnkonsums insbesondere gegenüber der Grundsicherung bleiben erhalten.

Zwischen den Einzelzielen bestehen gewisse **Zielkonflikte**, wie beispielsweise zwischen der Begrenzung der Reichweite des Wohngeldes und dem Erhalt der positiven Anreize und der niedrigen Grenzbelastung des Wohngeldes. Über die generelle Stoßrichtung des Vorschlags sowie die Gewichtung der Einzelziele wurde auf einem Expertenworkshop im Rahmen des Projektes am 14. Oktober 2017 in Berlin diskutiert. Ein Ergebnis des Expertenworkshops war, dass nach überwiegender Meinung der Teilnehmer bei einer Stärkung

des Wohngeldes gegenüber der Grundsicherung, das Wohngeld nicht seine Vorteilhaftigkeit gegenüber der Grundsicherung verlieren darf. Die Transferentzugsraten können daher nur moderat angehoben werden. Zudem erscheint eine Anhebung der Transferentzugsraten im Wohngeld nur bei einer gleichzeitigen Absenkung der Transferentzugsrate im Kinderzuschlag als sinnvoll, da sonst kumulierte Grenzbelastungen von über 100 Prozent auftreten.

5.2.1.1 Neufestlegung der Mindesteinkommen

Die Stärkung des Wohngeldes soll hier anhand der verschiedenen Parameter der Wohngeldformel vorgenommen werden. Der erste Parameter ist das **Mindesteinkommen** nach Anlage 2 zu § 19 Abs. 2 WoGG. Die aktuell noch herangezogenen Werte wurden vor den Sozialreformen im Jahr 2005 festgelegt und danach lediglich an die Entwicklungen der Verbraucherpreise angepasst. Durch eine Anhebung der nach Haushaltsgröße differenzierten Grenzen kann deutlich gemacht werden, dass seit den Hartz-IV-Reformen im Jahr 2005 für Haushalte mit sehr niedrigen Einkommen die Grundsicherungsleistungen vorgesehen sind. Wie beschrieben, besteht der Auftrag der Bundesregierung darin, zu prüfen, ob Haushalte in das Wohngeldsystem integriert werden können, die ihren Lebensunterhalt selbst erwirtschaften und nur aufgrund ihrer Wohnkosten auf aufstockende Leistungen der Mindest- bzw. Grundsicherung angewiesen sind. Gelingt es, die Mindesteinkommen stärker am Existenzminimum zu orientieren, kann dies dazu beitragen, dass für Bedürftige klarer ersichtlich ist, in welches System sie voraussichtlich bessergestellt werden (Bruckmeier/Wiemers, 2015).

Es wird vorgeschlagen, die Mindesteinkommensgrenzen zukünftig an den Regelbedarfen zur Sicherung des Lebensunterhalts zu orientieren (§ 28 SGB XII und § 20 SGB II). Hierdurch werden die Nahtstellen zwischen dem Wohngeld und der Grundsicherung besser organisiert. Haushalte mit sehr niedrigen Einkommen könnten dann schneller und einfacher erkennen, ob sie ihren Lebensunterhalt selbst erwirtschaften können und nur aufgrund ihrer Wohnkosten auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Falls doch ein Haushalt Wohngeld mit Einkommen unterhalb der Einkommensgrenze bezieht, kann dieser zwar immer noch Wohngeld beziehen, jedoch dann nicht mehr ein höheres Wohngeld im Vergleich zu einem Haushalt mit Einkommen in Höhe der Mindesteinkommensgrenze. Zu guter Letzt können technisch durch die Anhebung der Mindesteinkommensgrenze zusätzliche „Freiheitsgrade“ bei der Ausgestaltung und Anpassung der Wohngeldformel erreicht werden, sodass diese besser für den tatsächlich relevanten Einkommensbereich ausgestaltet werden kann (siehe Abbildung 12).

Tabelle 28: Entwicklung des SGB II-Regelbedarfs zwischen 2011 und 2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stufe 1 (Eckregelsatz)	364 €	374 €	382 €	391 €	399 €	404 €	409 €	416 €	422 €	428 €
Stufe 2 (Partner)	328 €	337 €	345 €	353 €	360 €	364 €	368 €	374 €	379 €	384 €
Stufe 3 (erw. Kind <25)	291 €	299 €	306 €	313 €	320 €	324 €	327 €	332 €	336 €	340 €
Stufe 4 (Kind 15<18)	287 €	287 €	289 €	296 €	302 €	306 €	311 €	316 €	321 €	326 €
Stufe 5 (Kind 7<14)	251 €	251 €	255 €	261 €	267 €	270 €	291 €	296 €	306 €	318 €
Stufe 6 (Kind <6J)	215 €	219 €	224 €	229 €	234 €	237 €	237 €	240 €	242 €	244 €
Bedarf der Kinder (nach Anzahl der Altersjahrgänge gewichteter Durch- schnitt)	259 €	263 €	267 €	273 €	280 €	283 €	291 €	296 €	301 €	308 €

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, SGB II

Zur Festlegung der Mindesteinkommen müssen Annahmen über die Regelbedarfe für das Jahr 2020 getroffen werden. Tabelle 28 zeigt die SGB-II-Regelbedarf für den Zeitraum 2011 bis 2018, sowie eine lineare Trendfortschreibung für die Jahre 2019 und 2020 auf Basis der letzten drei Jahre. Tabelle 29 dokumentiert die verschiedenen Parameter bei der Neubestimmung der Mindesteinkommen im Wohngeld und der Orientierung an den SGB II-Regelbedarfen für Haushalte bis zu 12 Personen. Eine Orientierung an die Bedarfe kann immer nur näherungsweise erfolgen, da das wohngeldrechtliche Einkommen nicht dem anrechenbaren Einkommen in der Grundsicherung entspricht. Für die Näherung bestehen mehrere Möglichkeiten. In Tabelle 29 wird nach Haushalten „ohne Kinder“, Haushalten mit „einem Erwachsenen“ und Haushalten mit „zwei Erwachsenen“ differenziert. Es wird vorgeschlagen, als Ausgangspunkt die Bedarfe für Haushalte mit einem Erwachsenen heranzuziehen, da diese die geringsten Bedarfe aufweisen und sich daher für die Festlegung einer Untergrenze eignen. Alternativ können natürlich auch gewichtete Durchschnitte für bestimmte Haushaltskonstellationen vorgenommen werden.

Zudem wird vorgeschlagen, zu berücksichtigen, dass die Bedarfe für Kinder durch das Kindergeld zum Teil von anderen Trägern abgedeckt werden. Nach diesem Vorgehen wird für einen Einpersonenhaushalt der erwartete Regelsatz für das Jahr 2020 in Höhe von 428 Euro monatlich als Mindesteinkommen festgesetzt. Das Mindesteinkommen für einen Einpersonenhaushalt verdoppelt sich damit fast (Anstieg 79%). Ab zwei Personen im Haushalt bestehen Unterschiede bei den Bedarfen, je nach Anzahl an Erwachsenen, Anzahl der Kinder und dem Alter der Minderjährigen im Haushalt. Für die Berechnungen in Tabelle 29 werden bei den Bedarfen für die Kinder der nach Anzahl der Altersjahrgänge gewichtete Durchschnitt herangezogen (Tabelle 28). Der Bedarf eines Zweipersonenhaushalts mit einem Erwachsenen und einem Kind entspricht demnach 736 Euro. Durch das monatliche Kindergeld (voraussichtlich 204 € im Jahr 2020; CDU/CSU/SPD, 2018) verbleibt ein Betrag von 532 Euro. Das Mindesteinkommen würde damit um 72 Prozent ansteigen. Für größere Haushalte steigt das Mindesteinkommen ebenfalls an, bis zu einem Haushalt mit bis zu acht Personen, um mindestens 50 Prozent.

Tabelle 29: Anhebung der Mindesteinkommensgrenzen nach Anlage 2 zu § 19 WoGG

	Mindesteinkommen nach WoGG 2016	Bedarf 2020 „Ohne Kinder“	Bedarf 2020 „1 Erwachsener im HH“*	Bedarf 2020 „2 Erwachsene im HH“*
1 PHH	239 €	428 €	428 €	428 €
2 PHH	310 €	768 €	736 €	768 €
3 PHH	360 €	1.152 €	1.044 €	1.076 €
4 PHH	389 €	1.536 €	1.352 €	1.384 €
5 PHH	463 €	1.920 €	1.660 €	1.692 €
6 PHH	537 €	2.304 €	1.968 €	2.000 €
7 PHH	610 €	2.688 €	2.276 €	2.308 €
8 PHH	684 €	3.072 €	2.584 €	2.616 €
9 PHH	758 €	3.456 €	2.892 €	2.924 €
10 PHH	832 €	3.840 €	3.200 €	3.232 €
11 PHH	1.085 €	4.224 €	3.508 €	3.540 €
12 PHH	1.255 €	4.608 €	3.816 €	3.848 €
	Kindergeld 2020 „1 Erwachsener im HH“	Kindergeld 2020 „2 Erwachsene im HH“	Bedarf minus Kindergeld 2020 „1 Erwachsener im HH“	Bedarf minus Kindergeld 2020 „2 Erwachsene im HH“
1 PHH	0 €	0 €	428 €	428 €
2 PHH	204 €	0 €	532 €	768 €
3 PHH	408 €	204 €	636 €	872 €
4 PHH	618 €	408 €	734 €	976 €
5 PHH	853 €	618 €	807 €	1.074 €
6 PHH	1.088 €	853 €	880 €	1.147 €
7 PHH	1.323 €	1.088 €	953 €	1.220 €
8 PHH	1.558 €	1.323 €	1.026 €	1.293 €
9 PHH	1.793 €	1.558 €	1.099 €	1.366 €
10 PHH	2.028 €	1.793 €	1.172 €	1.439 €
11 PHH	2.263 €	2.028 €	1.245 €	1.512 €
12 PHH	2.498 €	2.263 €	1.318 €	1.585 €

PHH = Personenhaushalt

* Ohne Mehrbedarfe

Quellen: WoGG 2016, Institut der deutschen Wirtschaft

Die **Mindestmieten** nach Anlage 2 zu § 19 WoGG haben für den Bezug des Wohngeldes eine nicht so substantielle Bedeutung wie die Mindesteinkommen. Jedoch wurden auch die Mindestmieten schon lange nicht mehr systematisch festgesetzt. Es wird daher vorgeschlagen, die Mindestmiete neu festzusetzen. Als eine Orientierung für eine Neufestsetzung kann der seit dem 01.12.2012 geltende § 21 Abs. 2 des Einkommensteuergesetzes (EStG) herangezogen werden, der eine verbilligten Vermietung an nahe Angehörige als vollentgeltlich definiert, sofern die Miete mindestens 66 Prozent der ortsüblichen Miete beträgt. Wohnungsmieten unterhalb von 3 Euro kommen auch für Altbauten mit niedrigster Ausstattung nirgendwo mehr vor. Als neue Mindestgrenze im Wohngeld wird daher pauschal 2 Euro pro Quadratmeter Normwohnfläche vorgeschlagen. Damit geht mit Ausnahme eines Zwölfpersonenhaushaltes mindestens eine Verdoppelung der bisherigen Mindestmiete einher (siehe Tabelle 32).

5.2.1.2 Neukalibrierung der Wohngeldformel

Die Tabellenwerte und die Wohngeldansprüche werden durch die Wohngeldformel bestimmt. Um die Werte der Wohngeldtabellen anzuheben und die Anreizwirkungen im Wohngeld zu verändern, müssen die Parameter der Wohngeldformel angepasst werden. Wie in Kapitel 2 vorgestellt, berechnet sich der Wohngeldanspruch seit dem Jahr 2009 anhand folgender Formel:

$$W = F * (M - (a + b * M + c * Y) * Y)$$

Tabelle 30 zeigt die Kalibrierung der Parameter und die festgelegten Mindestgrößen für die Mieten ($M_{\text{--}}$) und Einkommen ($Y_{\text{--}}$) nach der Dynamisierungsvariante 1 in Kapitel 3. Diese Variante führt zu einer Realwert-sicherung für das Jahr 2020 der Wohngeldleistungen nach dem Wohngeldgesetz 2016.

Tabelle 30: Parameter der Wohngeldformel nach Dynamisierungsvariante 1

	F	a	b	c	$M_{\text{--}}$	$Y_{\text{--}}$
1 PHH	1,15	0,040	0,000599	0,000132	50 €	250 €
2 PHH	1,15	0,030	0,000418	0,000098	62 €	325 €
3 PHH	1,15	0,020	0,000361	0,000079	74 €	377 €
4 PHH	1,15	0,010	0,000323	0,000041	85 €	408 €
5 PHH	1,15	0,000	0,000285	0,000040	96 €	485 €
6 PHH	1,15	-0,010	0,000266	0,000034	96 €	563 €
7 PHH	1,15	-0,020	0,000247	0,000035	107 €	639 €
8 PHH	1,15	-0,030	0,000219	0,000035	119 €	717 €
9 PHH	1,15	-0,040	0,000190	0,000037	130 €	794 €
10 PHH	1,15	-0,060	0,000152	0,000043	141 €	872 €
11 PHH	1,15	-0,100	0,000114	0,000051	175 €	1.137 €
12 PHH	1,15	-0,140	0,000105	0,000057	277 €	1.315 €

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 31 zeigt die Ausgestaltung der Wohngeldformel nach Variante 1 und die damit erreichten Veränderungen im Vergleich zum realwertgesicherten Wohngeld nach der Dynamisierungsvariante 1. Hierfür wurde in drei Schritten vorgegangen. Als erstes, wurde für alle Haushaltsgrößen der F-Faktor von 1,15 auf 1,4 angehoben, um die Tabellenwerte zu erhöhen, ohne dass der Einkommensbereich, der zu einem Wohngeldbezug berechtigt, ausgeweitet wird. Anschließend wurde der mietabhängigen Parameter b angehoben, damit die maximale Marginale Subvention der Wohnkosten beim Minimaleinkommen nicht 100 Prozent übersteigt. Dies ist wichtig, da sonst beim Minimaleinkommen Mietveränderungen überkompensiert werden würden. Der Parameter b wurde so festgesetzt, dass die Grenzbelastung beim Minimaleinkommen genau bei 100 Prozent liegt. Die Anhebung des Parameters b war für einen Einpersonenhaushalt mit 12 Prozent am niedrigsten. Für die restlichen Haushalte lag die Anhebung bei Haushalten bis zu 8 Personen bei gut 20 Prozent und erreicht bei größeren Haushalten den Faktor 2.

Damit kein Wohngeldhaushalt sich durch die Reform am oberen Einkommensrand schlechter stellt, wurde der einkommensabhängige Parameter c schließlich so stark abgesenkt, dass das Maximaleinkommen gleichbleibt bzw. geringfügig steigt. Die Absenkung des Parameters c war beim Einpersonenhaushalt mit 30 Prozent am niedrigsten. Bei den restlichen Haushalten lag die Absenkung mit Werten zwischen 50 und 85 Prozent höher.

Tabelle 31: Parameter der Wohngeldformel nach Stärkungsvariante 1

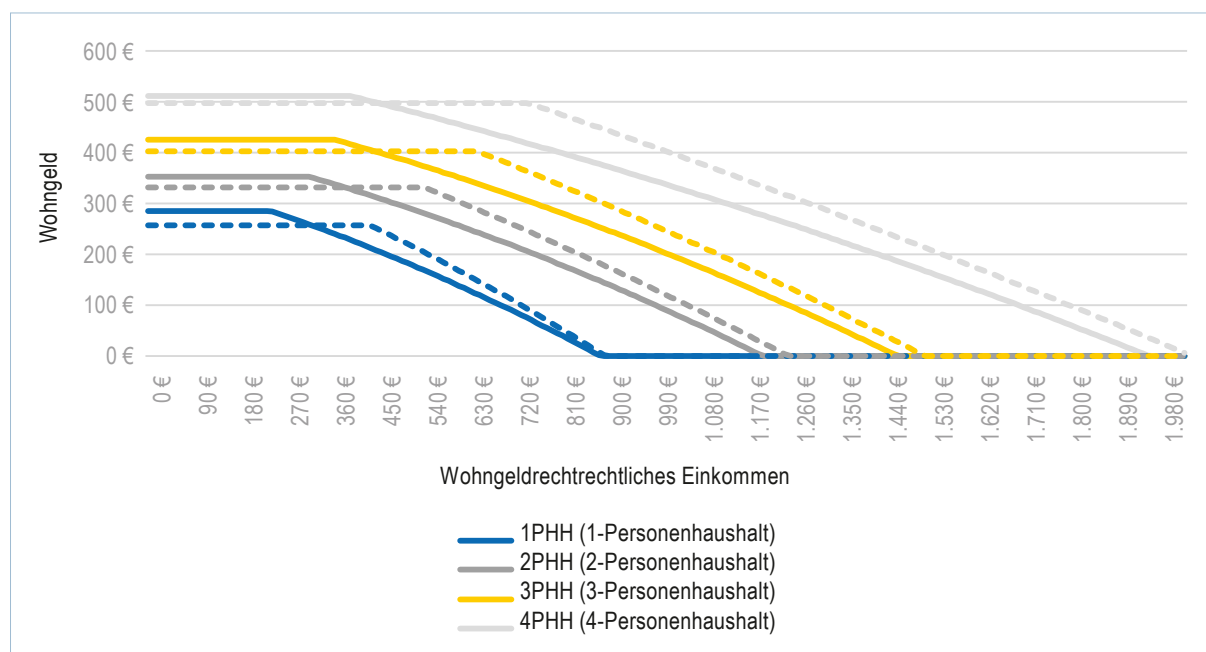
	Wohngeld 2020 nach Variante 1					
	F	a	b	c	M ₋	Y ₋
1 PHH	1,4	0,040	0,000668	0,000092	96 €	428 €
2 PHH	1,4	0,030	0,000538	0,000041	124 €	532 €
3 PHH	1,4	0,020	0,000450	0,000038	148 €	636 €
4 PHH	1,4	0,010	0,000390	0,000013	172 €	734 €
5 PHH	1,4	0,000	0,000355	0,000011	196 €	807 €
6 PHH	1,4	-0,010	0,000325	0,000009	220 €	880 €
7 PHH	1,4	-0,020	0,000300	0,000012	244 €	953 €
8 PHH	1,4	-0,030	0,000279	0,000010	268 €	1.026 €
9 PHH	1,4	-0,040	0,000260	0,000008	292 €	1.099 €
10 PHH	1,4	-0,060	0,000244	0,000007	316 €	1.172 €
11 PHH	1,4	-0,100	0,000230	0,000008	340 €	1.245 €
12 PHH	1,4	-0,140	0,000217	0,000015	364 €	1.318 €
	Veränderung 2020 gegenüber Dynamisierungsvariante 1					
	F	a	b	c	M ₋	Y ₋
1 PHH	0,25	0	0,000069	-0,000004	46 €	178 €
2 PHH	0,25	0	0,000120	-0,000057	65 €	222 €
3 PHH	0,25	0	0,000089	-0,000041	78 €	276 €
4 PHH	0,25	0	0,000067	-0,000028	91 €	345 €
5 PHH	0,25	0	0,000070	-0,000029	105 €	344 €
6 PHH	0,25	0	0,000059	-0,000025	129 €	343 €
7 PHH	0,25	0	0,000053	-0,000023	142 €	343 €
8 PHH	0,25	0	0,000060	-0,000025	155 €	342 €
9 PHH	0,25	0	0,000070	-0,000029	168 €	341 €
10 PHH	0,25	0	0,000092	-0,000036	182 €	340 €
11 PHH	0,25	0	0,000116	-0,000043	174 €	160 €
12 PHH	0,25	0	0,000112	-0,000042	101 €	63 €

Quelle: Wohngeldgesetz 2016, Institut der deutschen Wirtschaft

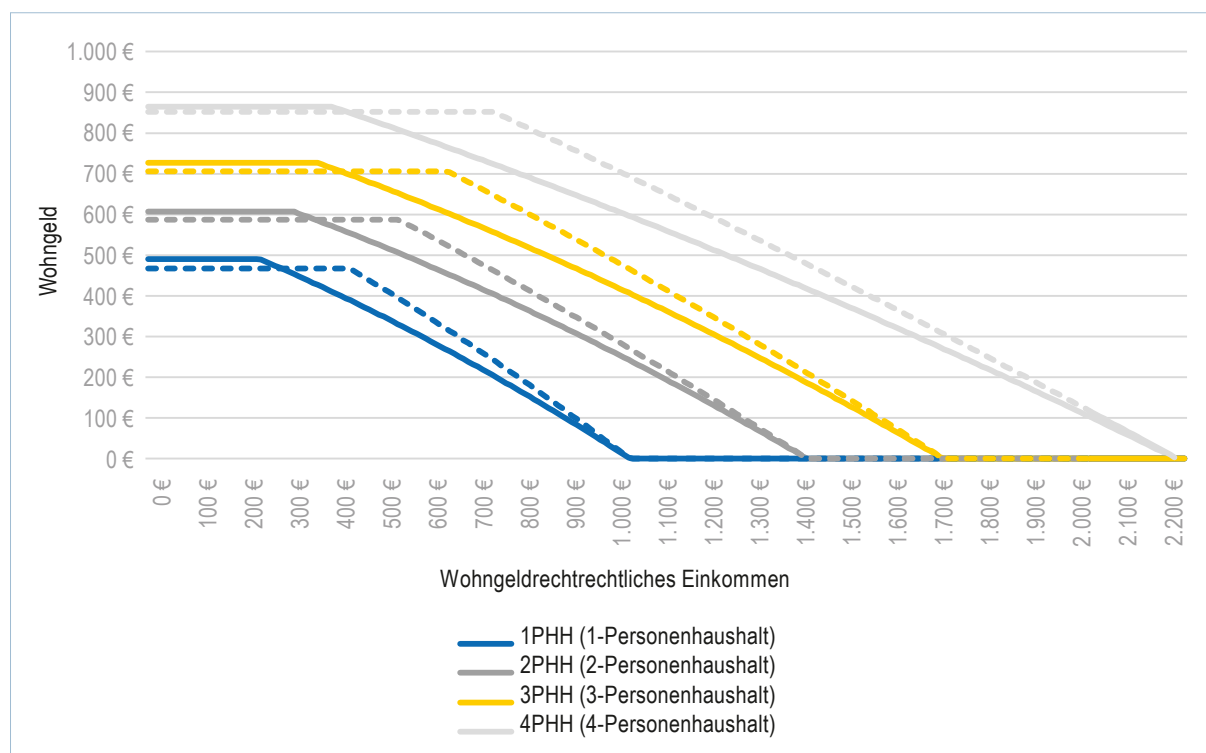
Abbildung 12 verdeutlicht die Veränderung der Wohngeldleistungen in Abhängigkeit des wohngeldrechtlichen Einkommens für Haushalte mit bis zu vier Personen. Die durchgehenden Linien zeigen, die nach der Dynamisierungsvariante 1 realwertgesicherten Wohngeldansprüche in Abhängigkeit vom wohngeldrechtlichen Einkommen. Die gestrichelten Linien zeigen die Wohngeldansprüche nach der Stärkungsvariante 1. Deutlich wird die Rechtsdrehung der Wohngeldleistungskurve sowie die Anhebung des Mindesteinkommens (vgl. Abbildung 5 in Kapitel 5.1). Zudem ist zu erkennen, dass bei einer Miete in Höhe des Höchstbetrags in Mietenstufe I, die Maximaleinkommen steigen, während sie bei einer Miete in Höhe des Höchstbetrags in Mietenstufe VI nahezu konstant bleiben.

Abbildung 12: Variante 1: Anhebung der Tabellenwerte bis 4 Personen im Haushalt

Ohne Steuer – Höchstbetrag Mietenstufe 1 – 2016 vs. 2020



Ohne Steuer – Höchstbetrag Mietenstufe 6 – 2016 vs. 2020



durchgehende Linien: Wohngeldansprüche, realwertgesichert nach Dynamisierungsvariante 1;
gestrichelte Linien: Wohngeldansprüche nach Stärkungsvariante 1

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

5.2.1.3 Auswirkungen auf die Wohngeld-Charakteristika

Wie im vorherigen Abschnitt dargestellt, werden an das Wohngeldsystem eine Reihe von Ansprüchen gestellt, damit es treffsicher und effizient ausgestaltet ist und keine nennenswerten Fehlanreize bei den geförderten Haushalten initiiert. Tabelle 32 zeigt die Veränderungen der wichtigsten Charakteristika des Wohngeldes, die einmal für die Höchstbeträge der Mietenstufe I und einmal die Höchstbeträge VI berechnet sind. Die Miethöchstbeträge sind hier wie im Kapitel 3 zur Dynamisierung beschrieben pauschal (Variante 1) um die erwartete Mietentwicklung für den Zeitraum 2016 bis 2020 angehoben. Der Vergleich des hier nach Variante 1 gestärkte Wohngeld bezieht sich auf das nach Variante 1 realwertgesicherte Wohngeld in Kapitel 3.

Der **maximale Subventionssatz** (inkl. Heizkosten) wird durch die Anhebung des Mindesteinkommens für Haushalte mit bis 4 Personen herabgesetzt. Für einen Einpersonenhaushalt mit einer Miete in Höhe des Höchstbetrags in Mietenstufe I sinkt er beispielsweise von 79 Prozent 300 € / 376 €) auf 74 Prozent (280 € / 376 €). Ab fünf Personen bleibt der maximale Subventionssatz konstant oder steigt geringfügig an, da sich dort die Leistungsverbesserung stärker als die Anhebung der Mindesteinkommen auswirkt.

Die **Maximale marginale Subventionsrate** wird wie beschreiben auf bis nahezu 100 Prozent beim Mindesteinkommen angehoben. Beim aktuellen und auch realwertgesicherten Wohngeld liegt die Maximale marginale Subventionsrate beim Mindesteinkommen bei 97 bis 99 Prozent.

Das **Maximaleinkommen** bleibt durch die Veränderung der Formelparameter für die höchsten Mieten in Mietenstufe VI nahezu unverändert und nimmt nur geringfügig zu. Bei niedrigen Mieten steigt es hingegen spürbar an. Dieser Effekt lässt sich aufgrund der Mietabhängigkeit des Wohngeldes nicht vermeiden, zumindest dann, wenn die Transferentzugsrate (Marginale Belastung der Einkünfte) beim Mindesteinkommen an die 100 Prozent heranreicht.

Die **maximale Wohnkostenbelastung** wird beim Maximaleinkommen erreicht. Da das Maximaleinkommen bei Mieten zum Höchstbetrag in Mietenstufe VI nicht steigt, bleibt dort auch die maximale Wohnkostenbelastung unverändert. Bei niedrigeren Mieten entstehen aber Entlastungen.

Die **maximale Transferentzugsrate** wurde für Haushalte bis acht Personen in Mietenstufe VI angehoben. Bei größeren Haushalten sinkt zwar die maximale Transferentzugsrate beim Maximaleinkommen. Bei niedrigeren Einkommen wird die Rate aber auch geringfügig angehoben. Die höchste maximale Transferentzugsrate besteht bei Einpersonenhaushalten. Für sie steigt zudem die maximale Rate am stärksten von 75 auf 85 Prozent in Mietenstufe VI. In Mietenstufe I steigt die maximale Transferentzugsrate um 6 Prozentpunkte. Bei allen anderen Haushalten sinkt die maximale Transferentzugsrate hingegeben, insbesondere da das Maximaleinkommen bei niedrigeren Mieten steigt, so dass die Leistungsanspruchskurven in Abhängig vom Einkommen flacher verlaufen. Die maximale Transferentzugsrate liegt bei Zwei- und Dreipersonenhaushalten bei um die 50 Prozent (Mietenstufe I) bzw. gut 70 Prozent (Mietenstufe VI). Bei allen größeren Haushalten reichen die Transferentzugsraten an ungefähr 40 Prozent (Mietenstufe I) bzw. ungefähr 60 Prozent (Mietenstufe VI) heran.

Tabelle 32: Variante 1: Veränderung der Charakteristika des Wohngeldes

Wohngeld 2020 nach Stärkungsvariante 1

	Wirkungen bei Höchstbetrag Mietenstufe I					Wirkungen bei Höchstbetrag Mietenstufe VI				
	Beim Mindest-einkommen		Max Ein-kommen,	Bei Maximal-einkommen		Beim Mindest-einkommen		Max Ein-kommen,	Bei Maximal-einkommen	
	Max. Sub-ventions-satz (inkl. Heiz-kosten)	Max Marginale Subven-tion der Wohn-kosten	wenn Wohngeld = 10 €	Max Wohnkos-tenbelas-tung (inkl. Heiz-kosten)	Max Transfer-entzugs-rate	Max. Sub-ventions-satz (inkl. Heiz-kosten)	Max Marginale Subven-tion der Wohn-kosten	wenn Wohngeld = 10 €	Max Wohnkos-tenbelas-tung (inkl. Heiz-kosten)	Max Transfer-entzugs-rate
1 PHH	74%	100,0%	931 €	40%	60%	84%	100,0%	1.072 €	56%	85%
2 PHH	78%	99,9%	1.312 €	35%	49%	86%	99,9%	1.469 €	50%	71%
3 PHH	79%	99,9%	1.589 €	34%	50%	87%	99,9%	1.769 €	49%	72%
4 PHH	83%	99,9%	2.151 €	30%	39%	89%	99,9%	2.291 €	44%	60%
5 PHH	85%	99,9%	2.482 €	29%	39%	91%	99,9%	2.600 €	44%	60%
6 PHH	87%	100,0%	2.851 €	29%	38%	92%	100,0%	2.934 €	44%	60%
7 PHH	86%	100,0%	3.080 €	29%	40%	92%	100,0%	3.171 €	46%	63%
8 PHH	86%	99,9%	3.484 €	28%	39%	92%	99,9%	3.521 €	45%	62%
9 PHH	86%	100,0%	3.953 €	27%	37%	92%	100,0%	3.911 €	44%	61%
10 PHH	86%	100,0%	4.591 €	25%	35%	92%	100,0%	4.388 €	43%	59%
11 PHH	86%	99,9%	5.563 €	22%	33%	92%	99,9%	5.037 €	40%	57%
12 PHH	86%	100,0%	5.806 €	23%	40%	92%	100,0%	5.335 €	41%	63%

Veränderung 2020 (Stärkungsvariante 1 gegenüber Dynamisierungsvariante 1)

	Wirkungen bei Höchstbetrag Mietenstufe I					Wirkungen bei Höchstbetrag Mietenstufe VI				
	Beim Mindest-einkommen		Max Ein-kommen,	Bei Maximal-einkommen		Beim Mindest-einkommen		Max Ein-kommen,	Bei Maximal-einkommen	
	Max. Sub-ventions-satz (inkl. Heiz-kosten)	Max Marginale Subven-tion der Wohn-kosten	wenn Wohngeld = 10 €	Max Wohnkos-tenbelas-tung (inkl. Heiz-kosten)	Max. Transfer-entzugs-rate	Max. Sub-ventions-satz (inkl. Heiz-kosten)	Max Marginale Subven-tion der Wohn-kosten	wenn Wohngeld = 10 €	Max Wohnkos-tenbelas-tung (inkl. Heiz-kosten)	Max. Transfer-entzugs-rate
1 PHH	-5%	2%	32 €	-1%	6%	-3%	2%	10 €	0%	10%
2 PHH	-3%	1%	83 €	-2%	-1%	-2%	1%	12 €	0%	3%
3 PHH	-3%	1%	88 €	-2%	0%	-2%	1%	9 €	0%	4%
4 PHH	-1%	0%	143 €	-2%	-1%	-1%	0%	13 €	0%	3%
5 PHH	1%	1%	190 €	-2%	-3%	1%	1%	11 €	0%	2%
6 PHH	3%	2%	236 €	-3%	-3%	2%	2%	22 €	0%	2%
7 PHH	3%	3%	244 €	-3%	-2%	3%	3%	21 €	0%	3%
8 PHH	2%	3%	324 €	-3%	-5%	3%	3%	8 €	0%	1%
9 PHH	1%	2%	479 €	-4%	-8%	2%	2%	20 €	0%	-2%
10 PHH	0%	0%	738 €	-5%	-14%	0%	0%	2 €	0%	-8%
11 PHH	0%	0%	1.202 €	-6%	-21%	0%	0%	17 €	0%	-15%
12 PHH	0%	1%	1.155 €	-6%	-19%	0%	1%	17 €	0%	-14%

* Beim Mindesteinkommen Y₀

** Berechnet für ein maximales Bruttoeinkommen und einer maximalen Miete (Höchstbetrag Mietenstufe VI), bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Wohngeld ≤ 10 Euro).

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

5.2.1.4 Auswirkungen auf Ausgaben und Wohngeldansprüche

Tabelle 33 dokumentiert die Ergebnisse der **Mikrosimulationsrechnung** für die Varianten 1 bis 4 zur Stärkung des Wohngeldes als vorrangige Leistung. Insgesamt steigt bei Variante 1 das gesamte Aufkommen um 338 Mio. Euro auf 1.239 Millionen Euro pro Jahr. Bei dieser Reform sind insgesamt rund 142.000 neue Wohngeldhaushalte zu erwarten, 92.200 davon sind Hereinwachser, rund 42.100 wechseln vom SGB II und 6.700 vom Empfängerkreis des SGB XII ins Wohngeld. Bei rund einem Drittel der SGB II-Wechsler handelt es sich um Einpersonenhaushalte, knapp 40 Prozent sind Haushalte ohne Kinder. Unter den Wechsler aus dem SGB II sind darüber hinaus rund ein Fünftel Alleinerziehendenhaushalte. Der zu erwartende durchschnittliche Wohngeldbetrag der SGB II-Wechsler beträgt 200 Euro (durchschnittlich 144 Euro für Wechsler ohne Kinder und 242 Euro für Wechsler mit Kindern). Bei den Wechsler aus dem SGB XII handelt es sich zu 65 Prozent um Einpersonenhaushalte. Auch bei den Hereinwachsern werden vor allem Einpersonenhaushalte erreicht. Insgesamt handelt es sich bei 61 Prozent der Hereinwachser um Haushalte ohne Kinder. Ihr zu erwartendes monatliches Wohngeld beträgt rund 38 Euro.

Die bisherigen Wohngeldempfänger erfahren durch die Reform ebenfalls eine deutliche Erhöhung ihres Wohngeldbetrags um 35 Euro monatlich. Fiskalisch stehen den zusätzlichen Wohngeldkosten in Höhe von 338 Millionen Euro Einsparungen im SGB-Bereich in Höhe von rund 133 Millionen Euro gegenüber. Hinzu kommen allerdings auch knapp 37 Millionen Euro zusätzliche Kosten beim Kinderzuschlag. Insgesamt ergibt sich somit ein Finanzierungsbedarf von 241 Millionen Euro.

Tabelle 33: Mikrosimulation zur Stärkung des Wohngeldes – Variante 1 bis 4

Unterschiede zum Basisjahr 2020 inklusive Realwertsicherung (Dynamisierungsvariante 1)

(Angaben in Haushalten und Mio. Euro)

	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
	Tabellenwerte	Freibetrag Altersvorsorge	Erwerbstätigen- freibetrag	KIZ-Reform***
Reine Wohngeldhaushalte				
Tatsächliche Wohngeldempfänger*	615.500	481.500	634.500	502.100
Gesamtaufkommen reine WG	1.157,4	826,5	1.100,8	881,8
Ins Wohngeld rein...				
Wechsler aus SGB II	42.100		60.700	27.700
WG-Aufkommen nachher	101		90,6	60,0
SGB II Kosten vorher	125,3		88,0	109,3
KIZ Kosten nachher	36,5		17,9	77,4
Wechsler aus SGB XII	7.700		3.400	
WG-Aufkommen nachher	11,1		7,4	
SGB XII Kosten vorher	7,8		4,4	
KIZ Kosten nachher	0		0	
Hereinwachser	92.200	8.000	97.000	
WG-Aufkommen	41,8	3,6	57,8	
KIZ Kosten nachher			1,3	
Δ reine Wohngeldhaushalte	142.000	8.000	161.100	27.700
Δ Aufkommen	336,7	5,7	280,1	60,0
Mischhaushalte				
Tatsächliche Empfänger	33.700	33.700	33.700	33.700
Tatsächliches Aufkommen	81,9	80,6	82,5	80,6
Δ Mischhaushalte	0	0	0	0
Δ Aufkommen	1,3	0	1,9	0
Vergleich zum Basisjahr				
Haushalte ohne Reform**	507.200	507.200	507.200	507.200
Haushalte inkl. Reform	649.200	515.300	668.300	534.900
Δ Wohngeldhaushalte	142.000	8.000	161.100	27.700
Aufkommen ohne Reform**	901,3	901,3	901,3	901,3
Aufkommen inkl. Reform	1.239,3	907,0	1.183,3	961,3
Δ Wohngeldaufkommen	338,0	5,7	282,0	60,0
Fiskalische Effekte				
Δ Wohngeld neue Empfänger	154,0	3,6	155,8	60,0
Δ Wohngeld alte Empfänger gesamt	184,0	2,1	126,2	0,0
Δ SGB Kosten	-133,2	0,0	-95,4	-109,3
Δ KIZ Kosten	36,5	0,0	19,2	77,4
Δ GESAMT	241,4	5,7	205,8	28,1

* inklusive der 30.000 Wohngeldhaushalte mit mehr als 5 Haushaltsmitgliedern

** Ohne Reform: Basisvariante 2020 inklusive Realwertsicherung gemäß Dynamisierungsvariante 1

*** Die Effekte der KIZ-Reform sind nicht mit der 2019/2020 eingeführten tatsächlichen Reform des Kinderzuschlags im Rahmen des Starke-Familien-Gesetz zu vergleichen, da sich die Reformbestandteile unterscheiden und die hier dargestellten Wirkungen durch das Zusammenspiel mit der Realwertsicherung deutlich größer ausfallen.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

5.2.2 Variante 2: Einführung eines Freibetrags für die betriebliche Altersversorgung

Zum 1.1.2018 wurde bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein **Freibetrag für die zusätzliche Altersvorsorge** (z. B. Riesterrente, Betriebsrenten) eingeführt. Die Höhe des Freibetrags beläuft sich auf 100 € zuzüglich 30 Prozent des diesen Betrag übersteigenden Einkommens aus einer zusätzlichen Altersvorsorge (bis maximal 50 Prozent des Regelbedarfs). Hierdurch erhalten Haushalte mit einer zusätzlichen Altersvorsorge mehr Grundsicherung und einige Haushalte mit einer zusätzlichen Altersvorsorge werden sich durch einen Wechsel vom Wohngeld in die Grundsicherung finanziell besserstellen. Eine Reihe von Ländern hatten vorgeschlagen zu prüfen, ob der gleiche Freibetrag im Wohngeldeingeführt werden sollte.

Die Einführung des Freibetrags für die betriebliche Altersversorgung zum 1.1.2018 geht nur mit einer relativ geringen Anzahl von rund 8.000 zusätzlichen Wohngeldhaushalten einher (ausschließlich Hereinwachser), da gemäß der EVS-Daten nur rund ein Fünftel der Ruhestandsbevölkerung Betriebsrenten empfängt. Dementsprechend fallen auch die Aufkommenswirkungen aus einer Einführung eines solchen Freibetrags sehr gering aus (die Wohngeldausgaben legen um knapp 6 bis 7 Mio. € zu). Die Variante führt damit auch nicht zu einer Stärkung gegenüber erwerbstätigen Aufstockern in der Grundsicherung.

5.2.3 Variante 3: Einführung eines pauschalen Erwerbstätigenfreibetrags in Höhe von 100 €

Im SGB II werden Erwerbseinkommen um den **Erwerbstätigenfreibetrag** nach § 11b Abs. 2 und 3 SGB II verringert. Der Erwerbstätigenfreibetrag definiert die Hinzuverdienstregeln und wie viel vom selbst erwirtschafteten Einkommen nicht auf die Transferleistungen der Grundsicherung angerechnet wird. Bis zu 100 Euro monatlich dürfen ohne Abzüge hinzuverdiene 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. Hieraus resultiert ein Freibetrag bis maximal 300 Euro bzw. 330 Euro mit Kindern (siehe Tabelle 34).

Tabelle 34: SGB-II-Erwerbstätigenfreibetrag

Monatliches Bruttoerwerbseinkommen	Regelung bis 30.6.2011	Aktuelle Regelung
100 €	100 €	100 €
200 €	120 €	120 €
300 €	140 €	140 €
400 €	160 €	160 €
500 €	180 €	180 €
600 €	200 €	200 €
700 €	220 €	220 €
800 €	240 €	240 €
900 €	250 €	260 €
1.000 €	260 €	280 €
1.100 €	270 €	290 €
1.200 €	280 €	300 €
1.300 €	290 €	310 €
1.400 €	300 €	320 €
1.500 €	310 €	330 €

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft

Durch den Erwerbstätigenfreibetrag steigen die **Arbeitsanreize** der Empfängerhaushalte. Im Vergleich zum Wohngeldsystem sind die Transferentzugsraten mit 80 bzw. 90 Prozent jedoch sehr hoch. Eine vollständige Übertragung des Erwerbstätigenfreibetrags auf das Wohngeldsystem ist aufgrund der Wohngeldformel und ihren impliziten Transferentzugsraten nicht erforderlich, zumal es zu erheblichen Aufkommenswirkungen führen würde (BBSR 2013, S. 125 ff.). Zur Stärkung des Wohngeldes als vorrangige Leistung könnte jedoch ein konstanter Pauschalbetrag in Höhe des SGB-II-Grundfreibetrages von 100 Euro im Wohngeld eingeführt werden. Hierdurch würde die Marginale Belastung der Einkünfte nicht abgesenkt werden, jedoch die Wohngeldansprüche gegenüber den Grundsicherungsleistungen deutlich ansteigen. Zudem würden Erwerbseinkommen im Vergleich zu den Nichterwerbseinkommen (Rente, Alg-I) gestärkt werden. In der hier vorgestellten Variante wird daher ein pauschaler Erwerbstätigenfreibetrag in Höhe von monatlich 100 Euro getestet.

Alternativ könnte auch eine Absenkung des Erwerbstätigenfreibetrags nach § 11b Abs. 2 und 3 SGB II vorgenommen werden. Hierbei könnte sich an der Ausgestaltung des Erwerbstätigenfreibetrags bis zum 31.12.2010 orientiert werden, der seit den Hartz IV-Reformen (01.01.2005) galt und bis zum 31.12.2010 in § 30 SGB II geregelt war. Die 20-Prozent-Grenze reichte damals nur bis 800 und nicht bis 1.000 Euro. Um gerade in den für den Wohngeldanspruch relevanten Einkommensbereichen eine deutliche Änderung der Grundsicherungsleistungen zu erreichen, könnte zudem die 10-Prozent-Grenze auf von aktuell 1.200 auf 1.000 Euro gesenkt werden (von 1.500 auf 1.200 Euro für Bedarfsgemeinschaften mit Kind). Hierdurch würde der maximale Erwerbstätigenfreibetrag von 300 auf 260 Euro bzw. von 330 auf 280 Euro sinken.

Tabelle 33 zeigt die Ergebnisse der **Mikrosimulationsrechnungen** für die Einführung eines pauschalen Erwerbstätigenfreibetrags in Höhe von monatlich 100 Euro. Durch die Einführung würden rund 124.000 Haushalte mit Erwerbseinkommen in das Wohngeldsystem hineinwachsen. Das gesamte Aufkommen würde deutlich um rund 282 Mio. Euro auf 1.183 Mio. Euro pro Jahr steigen. Unter den rund 60.700 Wechslern aus dem SGB II sind etwa 70 Prozent Einpersonenhaushalte und 12 Prozent Haushalte mit jeweils zwei Personen. In 72 Prozent der Wechsler-Haushalte aus dem Rechtskreis des SGB II sind gemäß der Simulationsrechnung keine Kinder. Das zu erwartende durchschnittliche Wohngeld der Wechsler aus dem SGB II beträgt 125 Euro. Bei den rund 97.000 Hereinwachsern liegt der zu erwartende monatliche Wohngeldbetrag mit knapp 50 Euro deutlich geringer. In gut zwei Drittel der Hereinwachser-Haushalte leben keine Kinder. Die Einführung eines pauschalen Erwerbstätigenfreibetrags hat auch einen Effekt auf das durchschnittliche Wohngeld der bisherigen Wohngeldempfänger. Dieses steigt von durchschnittlich 136 Euro auf 160 Euro. Für Haushalte mit Kindern beträgt der Anstieg rund 42 Euro (von 183 auf 225 Euro), für Haushalte ohne Kinder 16 Euro (von 117 Euro auf 133 Euro). Unter Berücksichtigung der Einsparungen in Höhe von rund 95 Millionen Euro im Bereich des SGB und der zusätzlichen KIZ-Kosten, verbleibt ein fiskalischer Finanzierungsbedarf in Höhe von knapp 206 Millionen Euro.

Insgesamt stellt die Einführung eines pauschalen Erwerbstätigenfreibetrags in Höhe von 100 € eine Möglichkeit dar, das Wohngeld für Erwerbstätige gegenüber dem SGB II substanziell zu stärken. Er führt zu keinen negativen Arbeitsanreizen, da die Transferentzugsraten gleichbleiben. Durch eine gleichzeitige Anpassung der Wohngeldformel, lassen sich unintendierte „Nebenwirkungen“ wie die hohe Anzahl an Hereinwachsern und die dadurch entstehenden fiskalischen Wirkungen verringern.

5.2.4 Variante 4: Anhebung des Kinderzuschlages

Das aktuelle Wohngeld berücksichtigt die Anzahl von Kindern im Haushalt über drei Wege. Der erste Weg ist die implizite Berücksichtigung der Anzahl der Kinder über die **Haushaltsgröße**. Das Wohngeld ist derart ausgestaltet, dass größere Haushalte mit mehr Haushaltsmitgliedern mehr Wohngeld erhalten und so Kinder verstärkt gefördert werden. Jedoch sind die Höhe und die Treffsicherheit gegenüber einer gezielten Berücksichtigung der Anzahl von Kindern eingeschränkt. So erhält beispielsweise ein Haushalt mit zwei

Personen und einem wohngeldrechtlichen Einkommen von 1.000 Euro bei einer Miete von 400 Euro nach dem WoGG 2016 Wohngeld in Höhe von 105 Euro. Bei gleicher Miete und zusätzlich 2 Kindern im Haushalt sind es 243 Euro (+138 Euro). Zudem wird eine höhere Miete anerkannt, z. B. in Mietenstufe VI bei 2 Personen 633 Euro und bei vier Personen 879 Euro. Der zweite Weg der Familienförderung ist die **Nichtberücksichtigung des Kindergeldes** bei der Ermittlung des Haushaltseinkommens. Hierdurch steigt das wohngeldrechtliche Einkommen eines Haushaltes mit zwei Kindern nicht auf 1.384 Euro an (1.000 Euro zzgl. 2-mal Kindergeld in Höhe von 192 Euro), so dass sich der Wohngeldzuschuss nicht auf 130 Euro (ggü. 243 Euro) verringert. Der dritte Weg ist die Förderung von Alleinerziehenden über pauschale Freibeträge. Der **Alleinerziehenden-Freibetrag** nach § 17 Nr. 3 WoGG wurde im Jahr 2016 auf 110 Euro (1.320 Euro im Jahr) angehoben, ist jedoch unabhängig von der Anzahl der Kinder.

Seit der großen Sozialreform im Jahr 2005 besteht parallel zum Wohngeld ein weiterer Förderkanal, der mit dem Wohngeldanspruch kombiniert werden kann. Können eine erwachsene Person oder mehrere erwachsene Personen in einer Bedarfsgemeinschaft mit dem Einkommen den eigenen Bedarf decken, dann erhält jedes Kind einen so genannten **Kinderzuschlag (KIZ)** nach § 6a Bundeskindergeldgesetz in Höhe von 170 Euro. Bis zum Jahr 2016 betrug der Kinderzuschlag 140 Euro. Danach wurde der KIZ in zwei kurz aufeinanderfolgenden Zeitpunkten auf 160 Euro (1.6.2016) und 170 Euro (1.1.2017) pro Kind erhöht.

Um mehr Haushalten den Bezug der Mindest- und Grundsicherung zu ersparen und den Arbeitsanreiz für die Eltern zu erhöhen, könnte der KIZ an mehreren Punkten reformiert werden. Überlegungen hierzu wurden in der Literatur bereits reichlich angestellt (BMFSFJ, 2009; Bertelsmann Stiftung, 2017). An dieser Stelle sollen die aktuellsten Überlegungen aufgegriffen werden. Diese enthält folgende Bausteine:

- Erstens: Weitere Anhebung der Leistung auf 190 Euro pro Kind bzw. stärkere Kopplung der Leistung an das sächliche Existenzminimum
- Zweitens: Abschaffung des Höchsteinkommens
- Drittens: Absenkung der Abschmelzrate ab der Bemessungsgrenze von 50 auf 40 Prozent
- Viertens: Analoge Behandlung des Kindeseinkommens wie das Beschäftigungseinkommen

Zu 1): Um das Wohngeld in Kombination mit dem KIZ weiter zu stärken, könnte die KIZ-Leistungen weiter angehoben werden. Möglich wäre beispielsweise eine Anhebung auf 190 Euro pro Kind und Monat. Diese Anhebung ist möglich, wenn hierdurch die Bedarfe des Kindes zusammen mit dem Kindergeld abgedeckt werden. Eine für alle Kinder bis 24 Jahren zielgerichtete Förderung ist aufgrund der mit dem Alter steigenden Bedarfe und der einkommens- und Mietabhängigkeit des Wohngeldes nicht möglich. Eine Approximation des Gesamtbedarfs der Kinder wird vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales aber auf Basis von Durchschnittswerten abgeleitet. So kann man für das Jahr der Reform im Jahr 2020 von einem altersgewichteten Gesamtbedarf für ein Kind bis 24 Jahre in Höhe von 405 Euro ausgehen (2017: 387 Euro, 11. Existenzminimumbericht, S.10, Fortschreibung siehe Tabelle 28). Zieht man hiervon das Kindergeld in Höhe von 204 Euro (2017: 192 Euro) ab, dann verbleibt ein maximaler Ausgestaltungsspielraum in Höhe von 201 Euro (2017: 195 Euro). Jedoch werden beim Gesamtbedarf auch Bedarfe für das Wohnen angesetzt. Ohne Wohnkosten liegt der Bedarf eines Kindes jedoch nur bei 308 Euro (Tabelle 28). Durch die Anhebung des KIZ werden also durch das KIZ zusätzliche Wohnbedarfe des Kindes mitabgedeckt. Um eine Überförderung zu vermeiden, wäre es daher zielführender, beide Transferleistungen besser aufeinander abzustimmen.

Zu 2 und 3) Übersteigt das berücksichtigende Einkommen die Höchsteinkommensgrenze des Kindezuschlags, dann entfallen die Leistungen schlagartig. Dies führt zu einem sprunghaften Anstieg der Grenzbelastung auf über 100 Prozent. Die Höchsteinkommensgrenze setzt sich aus dem elterlichen Bedarf und ihrem Prozentualen Anteil an den Bedarfen der Wohnkosten sowie dem Kinderzuschlag zusammen (Familienkasse, 2017). Um die Sprünge und Verringerungen der Leistungen durch ein höheres Einkommen zu vermeiden, bestehen mehrere Möglichkeiten. Als erstes könnte die KIZ-Bemessungsgrenze abgesenkt

werden. Die KIZ-Bemessungsgrenze ist die Summe der Bedarfe sowie der Prozentuale Anteil an den Bedarfen der Wohnkosten. Ab der Bemessungsgrenze werden die Leistungen des KIZ um das übersteigende zu berücksichtigende Einkommen mit 50 Prozent verringert. Alternativ könnte die KIZ-Höchst Einkommensgrenze angehoben oder abgeschafft werden. Außerdem könnte die 50-prozentige Kürzungsquote des der Bemessungsgrenze übersteigenden Einkommens verändert werden. In der hier vorgestellten Variante werden in Abstimmung mit dem Auftraggeber die Abschaffung der Höchst Einkommensgrenze und die Absenkung der Abschmelzrate von 50 auf 40 Prozent diskutiert. Hierdurch werden die Sprünge in den Transferleistungen in Abhängigkeit vom Einkommen abgeschafft und gleichzeitig die Einkommensbereiche, die zum Bezug des KIZ berechtigen, ausgeweitet. Von hoher Relevanz ist, dass durch das Absenken der Transferentzugsrate weniger Fälle auftreten, in denen die kumulierte Transferentzugsrate zusammen mit Wohngeld über 100 Prozent liegen. Dies ist bislang in Einkommensbereichen über der KIZ-Bemessungsgrenze möglich, wenn gleichzeitig die Transferentzugsrate innerhalb des Wohngeldes größer als 50 Prozent ist, was je nach Einkommens- und Mietrelation insbesondere in kleinen Haushaltsgrößen auftritt (siehe Abschnitt 5.1.1.3). Zudem entstehen durch eine Absenkung der Transferentzugsrate im Kinderzuschlag erst Spielräume zur Anhebung der Rate innerhalb des Wohngeldsystems.

Zu 4) Die Einkommen der Kinder werden bislang zu 100 Prozent beim KIZ angerechnet (Familienkasse, 2017). Dies führt dazu, dass für die Kinder im Haushalt bis zur Höhe des KIZ keine Anreize für einen Hinzuverdienst bestehen. Um die Anreize zu verbessern, sollte die Einkünfte der Kinder in Zukunft wie das Erwerbseinkommen der Erwachsenen im Haushalt behandelt werden.

Tabelle 33 zeigt die Auswirkungen durch die vier vorgestellten Reformbausteine des KIZ. Durch die Stärkung des KIZ würden auch die Ausgaben und die Reichweite des Wohngeldes steigen. Die Anzahl der Haushalte würde im Jahr 2020 um etwa 27.700 Haushalte zunehmen und das gesamte Aufkommen würde um 60 Mio. Euro auf 961 Mio. Euro steigen. Bei rund der Hälfte der Wechsler aus dem Kreis des SGB II handelt es sich um Haushalte mit zwei Kindern, unter ihnen sind darüber hinaus rund 28 Prozent Alleinerziehendenhaushalte. Die Wechsler aus dem SGB II können mit einem durchschnittlichen Wohngeld von 180 Euro monatlich rechnen. Da sich bei der Reform deutliche Ersparnisse im Bereich des SGB ergeben (109,3 Millionen Euro) verbleibt auch bei Berücksichtigung der zusätzlichen Kosten beim KIZ (77,4 Millionen Euro) nur ein fiskalischer Finanzierungsbedarf von 28,1 Millionen Euro. Die in der Tabelle dargestellten Zahlen berücksichtigen allerdings nur die neuen Empfänger des Kinderzuschlags, die ebenfalls Leistungen nach dem Wohngeldgesetz erhalten. Hinzu kommen darüber hinaus noch rund 33.000 neue KIZ-Empfänger, die keine Wohngeldleistungen empfangen. Diese verursachen Kosten von knapp 35 Millionen Euro, wodurch sich insgesamt ein Finanzierungsbedarf in Höhe von etwa 63 Millionen Euro ergibt.

Eine Reform des Kinderzuschlages wird durch das am 21. März 2019 beschlossene Starke-Familien-Gesetz (BT-Drs. 19/7504) umgesetzt. Die hier dargestellte Reform unterscheidet sich von der Reform des Kinderzuschlags, die schrittweise umgesetzt wird (ein Teil wird zum 1.7.2019, ein weiterer Teil zum 1.1.2020 wirksam), in drei Punkten:

- die Anhebung des Kinderzuschlags auf bis zu 185 Euro,
- die verringerte Anrechnung des Kindereinkommens bis 100 Euro zu 45 Prozent und
- die Absenkung der Transferentzugsrate für Einkommen der Eltern über der KIZ-Bemessungsgrenze auf 45 Prozent.

Die Gesamtwirkungen der tatsächlichen Kinderzuschlag-Reform sind daher ein wenig geringer als die hier in Variante 4 dargestellten Effekte. Der aufkommenswirksamste Bestandteil der Reform stellt die Abschaffung der Höchst Einkommensgrenze dar.

In Zukunft sollte nach Auffassung der Autoren der Kinderzuschlag mit dem Wohngeld stärker harmonisiert werden, um die Leistungen besser an die Bedürftigkeit der Haushalte anzupassen, den Bürokratieaufwand durch die zwei Leistungssysteme zu senken und die Transparenz bei der Antragstellung für die bedürftigen Haushalte zu erhöhen. Ziel sollte es zudem sein, die kumulierten Grenzbelastungen zusätzlicher Einkommen im Wohngeld- und Kinderzuschlagsystem besser aufeinander abzustimmen, sodass Spitzen nahe und über 100 Prozent vermieden werden.

5.3 Gesamtwirkungen der Reformvorschläge

5.3.1 Aufkommenswirkungen

Alle vorgestellten Varianten zur Stärkung des Wohngeldes können gleichzeitig umgesetzt werden. Hierzu zählen die Anhebung der Tabellenwerte, die Einführung eines Freibetrags für die betriebliche Altersversorgung, die Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrags und eine Reform des Kinderzuschlags. Bei einer gleichzeitigen Umsetzung entstehen auch kumulierenden Wirkungseffekte, die sich mit den Simulationen zu den einzelnen Varianten nicht abbilden lassen. In einer Gesamtvariante wird daher nun mit dem IW-Mikrosimulationsmodell dargestellt, wie sich die vier Varianten bei einer gleichzeitigen Umsetzung insgesamt auswirken. Als Ausgangspunkt und Vergleich dient dabei Dynamisierungsvariante 1, bei der die Wohngeldansprüche im Jahr 2020 realwertgesichert werden. Hierbei wird für den Zeitraum von 2016 bis 2020 von einem Anstieg der Lebenshaltungskosten in Höhe von 4,8 Prozent und einem Anstieg der Bruttokaltmieten von 5,2 Prozent ausgegangen (Tabelle 14). Zudem wird bei der Dynamisierungsvariante 1 im Gesetz eine 2-jährige Dynamisierung festgeschrieben, die zu einer Anpassung der Tabellenwerte und Höchstbeiträge sowie zu einer Neufestlegung der Mietenstufen führt.

Die Gesamtvariante für eine Reform zum 1.1.2020 liefert einen sehr deutlichen Anstieg des gesamten Wohngeldaufkommens in Höhe von 807 Millionen Euro auf 1.708 Millionen Euro im Jahr 2020. Der Effekt geht vor allem auf rund 162.000 Wechsler aus dem Bereich des SGB und knapp 218.800 Hereinwachser zurück. Die Charakteristika der Wechsler und Hereinwachser dieser Gesamtvariante ergeben sich weitgehend aus der Summierung der vorherigen Varianten. Für die bisherigen Wohngeldempfänger ergibt sich ein Anstieg des durchschnittlichen Wohngeldes von 136 Euro auf 197 Euro (für Haushalte ohne Kinder von 117 auf 164 Euro, für Haushalte mit Kindern von 183 auf 275 Euro). Bei Berücksichtigung der Einsparungen im Bereich des SGB und des KIZ verbleibt bei der Gesamtvariante ein jährlicher fiskalischer Finanzierungsbedarf von 615 Millionen Euro.

Tabelle 35: Mikrosimulation zur Stärkung des Wohngelds – Gesamtvariante 2020–2023

Unterschiede zum jeweiligen Jahr inklusive Realwertsicherung

(Dynamisierungsvariante 1, Anpassung im Jahr 2022) (Angaben in Haushalten und Mio. Euro)

	2020	2021	2022	2023
Reine Wohngeldhaushalte				
Tatsächliche Wohngeldempfänger*	854.300	758.900	751.400	679.400
Gesamtaufkommen reine WG	1.625,2	1.441,7	1.454,9	1.325,0
Ins Wohngeld rein...				
Wechsler aus SGB II	146.100	131.100	131.900	107.200
WG-Aufkommen nachher	316,4	285,2	308,1	258,8
SGB II Kosten vorher	347,6	306,4	326,1	283,5
KIZ Kosten nachher	147,1	140,6	142,4	123,9
Wechsler aus SGB XII	15.900	13.200	11.500	9.300
WG-Aufkommen nachher	19,6	17,2	19,5	16,9
SGB XII Kosten vorher	12,6	11,4	13,0	11,3
KIZ Kosten nachher	1,4	1,5	1,5	1,6
Hereinwachser	218.800	188.100	188.500	172.600
WG-Aufkommen	150,6	129,6	130,8	125,5
KIZ Kosten nachher	20,2	20,5	16,6	16,3
Δ reine Wohngeldhaushalte	380.800	332.400	331.900	289.100
Δ Aufkommen	804,5	725,3	737,1	658,9
Mischhaushalte				
Tatsächliche Empfänger	33.700	33.400	33.300	32.000
Tatsächliches Aufkommen	82,7	82,7	84,8	81,4
Δ Mischhaushalte	0	0	0	0
Δ Aufkommen	2,1	3,2	4,7	6,0
Vergleich zum Basisjahr				
Haushalte ohne Reform**	507.200	459.900	452.800	422.200
Haushalte inkl. Reform	888.000	792.300	784.600	711.400
Δ Wohngeldhaushalte	380.800	332.400	331.900	289.100
Aufkommen ohne Reform**	901,3	795,8	797,8	741,5
Aufkommen inkl. Reform	1.707,9	1.524,4	1.539,7	1.406,4
Δ Wohngeldaufkommen	806,6	728,5	741,9	664,9
Fiskalische Effekte				
Δ Wohngeld neue Empfänger	486,6	432,0	458,4	401,1
Δ Wohngeld alte Empfänger	320,0	296,6	283,6	263,9
Δ SGB II Kosten	-360,2	-317,8	-339,1	-294,8
Δ KIZ Kosten	168,7	162,6	160,5	141,8
Δ GESAMT	615,2	573,4	563,4	511,9

* inklusive der 30.000 Wohngeldhaushalte mit mehr als 5 Haushaltsmitgliedern, die nicht in den Mikrodaten abgebildet werden können

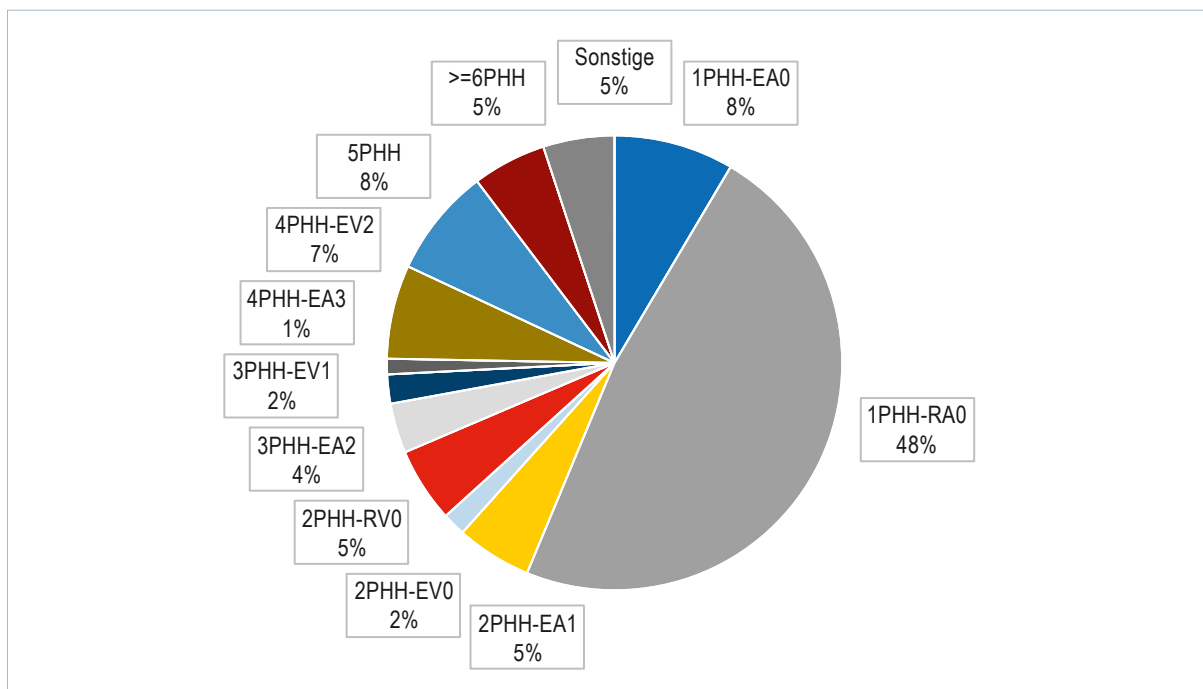
** Ohne Reform: Basisvariante inklusive Realwertsicherung gemäß Dynamisierungsvariante 1

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

5.3.2 Auswirkungen auf verschiedene Haushaltstypen

Um die Wirkungen der Reformoptionen zu beschreiben werden die wichtigsten Haushaltstypen in diesem Abschnitt in einem Budgetlinienmodell dargestellt. In diesen Modellen beschreiben Budgetlinien den Zusammenhang zwischen den Bruttoeinnahmen und dem verfügbaren Haushaltseinkommen. Hierbei werden neben den Einkommen insbesondere die Einkommensteuer, die Sozialabgaben sowie die Transferleistungen berücksichtigt.

Abbildung 13: Anteil Haushaltstypen im Wohngeld



Beschreibung:

1PHH-EA0: Einpersonenhaushalt, Erwerbstätig, Alleinstehend, keine Kinder

1PHH-RA0: Einpersonenhaushalt, Rentner/Pensionär/ALG-I-Empfänger, Alleinstehend, keine Kinder

2PHH-EA1: Zweipersonenhaushalt, Erwerbstätig, Alleinerziehend, 1 Kind

2PHH-EV0: Zweipersonenhaushalt, Erwerbstätig, Paar, keine Kinder

2PHH-RV0: Zweipersonenhaushalt, Rentner/Pensionär/ALG-I-Empfänger, Paar, keine Kinder

3PHH-EA2: Dreipersonenhaushalt, Erwerbstätig, Alleinerziehend, 2 Kinder

3PHH-EV1: Dreipersonenhaushalt, Erwerbstätig, Paar, 1 Kind

4PHH-EA3: Vierpersonenhaushalt, Erwerbstätig, Alleinerziehend, 3 Kinder

4PHH-EV2: Vierpersonenhaushalt, Erwerbstätig, Paar, 2 Kinder

5PHH: Nur nach Anzahl Personen im Haushalt differenziert

Ab 6 PHH: Nur nach Anzahl Personen im Haushalt differenziert >= 6PHH: Keine Differenzierung

Sonstige nicht spezifizierte Haushalte z. B. 3PHH mit drei Erwachsenen

Quelle: Wohngeldstatistik 2016

Abbildung 13 zeigt die Anteile der verschiedenen Haushaltstypen im Wohngeld nach einer Auswertung der Wohngeldstichprobe 2016. Die Haushaltstypen sind nach ihren wichtigsten Eigenschaften gebildet: Haushaltsgröße, Erwerbsstatus und Anzahl der Kinder. Bei der Mehrheit der Haushalte handelt es sich mit 56 Prozent um Singlehaushalte. Zwei- und Dreipersonenhaushalte sind mit 12 bzw. 6 Prozent schon deutlich seltener. Die Mehrheit der Wohngeldempfänger (53%) ist nicht erwerbstätig, entweder weil sie eine Rente bzw. Pension oder Alg-I erhalten. Haushalte mit Erwerbseinkommen sind Selbständige, Arbeitnehmer, Beamte oder auch Auszubildende und Studenten mit Nebenerwerb. Der am häufigsten mit Wohngeld bezuschusste Haushaltstyp ist mit 48 Prozent der alleinstehende Rentner bzw. Alg-I-Empfänger. Der zweithäufigste Haushaltstyp ist der Single-Haushalt mit Erwerbseinkommen (Anteil 8%). Laut Wohngeldstatistik lebten Ende 2016 in 38 Prozent der reinen Wohngeldhaushalte Kinder unter 18 Jahren und in 47 Prozent Kinder unter 25 Jahren.

Um die Veränderungen durch die Reform darzustellen, werden nun im Folgenden die neun am Anfang des Abschnitts vorgestellten Beispielhaushalte betrachtet. Die gewählten Haushaltstypen repräsentieren nach Wohngeldstatistik 2016 rund 82 Prozent aller Wohngeldhaushalte. Tabelle 36 zeigt die für die Haushaltstypen getroffenen Annahmen. Für die Regel- und Mehrbedarfe wird vom erwarteten Rechtstand im Jahr 2020 ausgegangen (siehe Tabelle 14). Die ersten sieben Haushaltstypen verfügen über ein Erwerbseinkommen, die beiden weiteren Haushaltstypen über eine Rente oder Pension oder erhalten Alg-I. Für die Mietbelastung bzw. Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) wird der Höchstbetrag in Mietenstufe VI nach dem Wohngeld im Jahr 2020 der Dynamisierungsvariante 1 angenommen. Das entspricht zum Beispiel für einen Einpersonenhaushalt 549 Euro monatlich (aktuelles Wohngeld: 522 €). Hinzu kommen die Heizkosten, die annahmegemäß 1 Euro pro Quadratmeter Normwohnfläche betragen. Für einen Einpersonenhaushalt entspricht dies 48 Euro monatlich. Die Kinder in den Haushalten sind fünf, acht und zehn Jahre alt. Die maximal anerkannte Miete wird für die hier gewählte Darstellung verwendet, um die maximalen Grenzbelastungen im Wohngeldsystem zu verdeutlichen.

Tabelle 36: Betrachtete Beispielhaushalte: Annahmen und Bedarfe

		Anteil an Haushalten nach Wohngeldstatistik 2016	Regelbedarf (§ 20 SGB II)**	Mehrbedarf (§ 21 SGB II)**	KdU – Kosten der Unterkunft und Heizung	Gesamtbedarf
1PHH-EA0	Alleinstehend	8%	428 €		597 €	1.025 €
2PHH-EA1	Alleinerziehend, 1 Kind*	5%	672 €	154,00 €	728 €	1.554 €
3PHH-EA2	Alleinerziehend, 2 Kinder*	4%	990 €	154,00 €	866 €	2.010 €
4PHH-EA3	Alleinerziehend, 3 Kinder*	1%	1.308 €	154,00 €	1.010 €	2.472 €
2PHH-EV0	Paar	2%	768 €		728 €	1.496 €
3PHH-EV1	Paar, 1 Kind	2%	1.086 €		866 €	1.952 €
4PHH-EV2	Paar, 2 Kinder	7%	1.330 €		1.010 €	2.340 €
1PHH-RA0	Rentner/Alg-I-Empfänger	48%	428 €		597 €	1.025 €
2PHH-RV0	Rentner/Alg-I-Empfänger	5%	768 €		728 €	1.496 €

* Annahme: 1 Kind: 5 Jahre, 2. Kind: 8 Jahre, 3. Kind: 10 Jahre

** Nach Trendfortschreibung für das Jahr 2020

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

In Tabelle 37 wird anhand von drei Fallbeispielen dargestellt, welche Transferleistungen sich in welchem Sozialsystem aus einer konkreten Einkommenssituation ergeben und wie sich die Gesamtvariante konkret auswirkt. Für einen Singlehaushalt ohne Erwerbseinkommen (1PHH-RA0, Rentner/Alg-I-Empfänger) wurden von einem Bruttoeinkommen von 800 Euro ausgegangen. Das gleiche Einkommen wird für einen erwerbstätigen Singlehaushalt angesetzt (1PHH-EA0). Der dritte Haushaltstyp ist ein erwerbstätiger Alleinerziehender mit 2 Kindern (3PHH-EA2).

Der Singlehaushalt ohne Erwerbseinkommen würde im Jahr 2020 301,07 Euro Grundsicherung erhalten. Nach aktuellem Wohngeld erhält der Haushalt 268,00 Euro (Zuschussquote zur Bruttokaltmiete 49%). Nach der Dynamisierungsvariante 1 steigt das Wohngeld auf 302 € (Zuschussquote zur Bruttokaltmiete 55%) und nach der Gesamtvariante zur Stärkung auf 365 Euro (Zuschussquote zur Bruttokaltmiete 66%). Bei der Dynamisierungsvariante 1 ist damit der Wohngeldanspruch im Jahr 2020 genauso hoch wie bei der Grundsicherung.

Der erwerbstätige Singlehaushalt erhält bei gleichem Bruttoeinkommen mehr Grundsicherung, da ihm ein Erwerbstätigenfreibetrag in Höhe von 240 Euro gewährt wird. Da dieser auch mehr Sozialleistungen zahlen muss, würde er im Jahr 2020 626,37 Euro SGB-II-Leistungen erhalten. Das aktuelle Wohngeld in Höhe von 305 Euro (Zuschussquote zur Bruttokaltmiete 56%), wird durch die Dynamisierungsvariante 1 leicht auf 338 Euro (Zuschussquote zur Bruttokaltmiete 62%) und durch die Gesamtvariante zur Stärkung sehr deutlich auf 470 Euro (Zuschussquote zur Bruttokaltmiete 86%) angehoben. Für eine Vorteilhaftigkeit des Wohngeldes gegenüber der Grundsicherung reicht diese deutliche Stärkung jedoch nicht aus.

Der erwerbstätige Alleinerziehenden-Haushalt mit 2 Kindern erhielte im Jahr 2020 monatlich 945,30 € Grundsicherung und 408 Euro Kindergeld. Nach aktuellem Wohngeld erhielte der Haushalt neben dem Kindergeld 532 Euro Wohngeld (Zuschussquote zur Bruttokaltmiete 67%) und 340 Euro Kinderzuschlag. Das macht ohne Kindergeld zusammen 872 Euro, sodass die Inanspruchnahme der Grundsicherungsleistung aus rein finanzieller Sicht vorteilhafter für den Haushalt wäre. Durch die Dynamisierungsvariante 1 steigt der Wohngeldanspruch leicht auf 578 Euro (Zuschussquote zur Bruttokaltmiete 73%) und durch die Gesamtvariante zur Stärkung sehr deutlich auf 729 Euro (Zuschussquote zur Bruttokaltmiete 93%). Der Kinderzuschlag steigt für die beiden Kinder auf 380 Euro. Durch die Leistungen aus Wohngeld und KIZ kann sich der Haushalt damit bei beiden Varianten im Vergleich zur Grundsicherung besserstellen.

Tabelle 37: Fallbeispiele für den Vergleich Grundsicherung und Wohngeld / KIZ

	Singlehaushalt Rentner/ Alg-I-Empfänger	Erwerbstätiger Singlehaushalt	Erwerbstätige Alleinerziehende mit 2 Kindern
	1PHH-RA0	1PHH-EA0	3PHH-EA0
Bruttoeinkommen / Rente / Alg-I	800 €	800 €	1.200 €
Bruttokaltmiete + Heizkosten =	549 € + 48 € =	549 € + 48 € =	792 € + 74 € =
Bruttowarmmiete	597 €	597 €	866 €
Grundsicherung			
Regelsatz + Mehrbedarf	428,00 €	428,00 €	1.144,00 €
+ Kosten der Unterkunft u. Heizung	597,00 €	597,00 €	866,00 €
= Gesamtbedarf	1.025,00 €	1.025,00 €	2.010,00 €
Nettoeinkommen	723,93 €	638,63 €	956,70 €
- Erwerbstätigenfreibetrag	0,00 €	240,00 €	320,00 €
= Anzurechnendes Einkommen	723,93 €	397,06 €	656,70 €
- Kindergeld	-	-	408,00 €
= SGB II / SGB XII	301,07 €	626,37 €	945,30 €
Wohngeld			
Bruttoeinkommen	800,00 €	800,00 €	1.200,00 €
- Werbungskostenpauschale (+ Alleinerziehendenfreibetrag)	8,50 €	83,33 €	193,33 €
- Pauschalabzug nach § 16 WoGG	158,30 €	143,33 €	221,33 €
= Wohngeldrechtliches Einkommen	633,20 €	573,33 €	783,33 €
Wohngeld 2016*	268,00 €	305,00 €	532,00 €
Wohngeld 2020 (Dynamisierungsvariante 1)	302,00 €	338,00 €	578,00 €
	+34,00 € ggü. 2016	+33,00 € ggü. 2016	+46,00 € ggü. 2016
Wohngeld 2020 (Gesamtvariante zur Stärkung)	356,00 €	470,00 €	729,00 €
	+90,00 € ggü. 2016	+165,00 € ggü. 2016	+197,00 € ggü. 2016
Kinderzuschlag			
Kinderzuschlag 2016	-	-	340 €
Kinderzuschlag 2020	-	-	380 €
Wohngeld + Kinderzuschlag			
Wohngeld 2020 (Gesamtvariante zur Stärkung) + Kinderzuschlag	356,00 €	470,00 €	1.109,00 €
	+ 54,93 €	-156,37 €	+163,70 €
	ggü. SGB II/XII	ggü. SGB II	ggü. SGB II

Bruttokaltmiete entspricht Höchstbetrag Mietenstufe VI, Heizkosten entsprechen 1 Euro pro Quadratmeter Normwohnfläche und Monat;
Bei anerkannter Miete von 522 € (1PHH) und 753 € (3PHH)

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Bei einer Wohngeldreform verändern sich die relevanten Einkommensbereiche für einen Wohngeldbezug. Im Folgenden wird gezeigt, in welchem Einkommensbereich das Wohngeld gegenüber den Grundsicherungsleistungen gestärkt wird. Hieraus kann abgeleitet werden, für welche Haushalte ein Wechsel in die Grundsicherung folgen wird („Wechsler“). Am oberen Einkommensrand wurde das Maximaleinkommen nur geringfügig angehoben werden, damit nur wenig Haushalte durch die Reform in das Wohngeld hineinwachsen („Hereinwachsler“). Tabelle 38 zeigt, wie sich die Einkommensgrenzen durch die Veränderung der Tabellenwerte des Wohngeldes verändern. Das maximale Bruttoeinkommen, bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Obergrenze) wird nur geringfügig angehoben. Das minimale Bruttoeinkommen, bei dem das verfügbare Einkom-

men eines Haushaltes (Erwerbseinkommen – Sozialversicherungsabgaben + Wohngeld) ausreicht, um den Gesamtbedarf zu decken, verändert sich hingegen für die meisten Haushalte deutlich. Die Vorteilsgrenze sinkt bei allen Haushalten. Durch die Gesamtvariante erreicht der Haushaltstyp Dreipersonenhaushalt (Verheiratet mit einem Kind, 3PHH-EV1) die Vorteilsgrenze beim Bezug des Wohngeldes gegenüber Grundsicherung.

Tabelle 38: Veränderungen der (Brutto-)Einkommensgrenzen durch die Stärkung des Wohngeldes

	WoGG 2020 nach Dynamisierungsvariante 1			WoGG 2020 nach Gesamtvariante zur Stärkung		
	Untergrenze	Vorteilsgrenze	Obergrenze	Untergrenze	Vorteilsgrenze	Obergrenze
1PHH-EA0	980 €	Nicht erreicht	1.600 €	650 €	Nicht erreicht	1.750 €
2PHH-EA1	710 €	1.186 €	2.320 €	690 €	1.003 €	2.480 €
3PHH-EA2	610 €	1.103 €	2.750 €	630 €	884 €	2.910 €
2PHH-EV0	1.800 €	Nicht erreicht	2.160 €	1.480 €	Nicht erreicht	2.320 €
3PHH-EV1	1.470 €	Nicht erreicht	2.560 €	1.090 €	1.512 €	2.750 €
4PHH-EV2	1.040 €	1.441 €	3.330 €	900 €	1.209 €	3.500 €
1PHH-RA0	800 €	800 €	1.520 €	620 €	620 €	1.540 €
2PHH-RV0	1.660 €	1.660 €	2.090 €	1.660 €	1.660 €	2.100 €

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

Obergrenze: Berechnet für ein maximales Bruttoeinkommen, bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Wohngeld ≤ 10 €).

Vorteilsgrenze: Berechnet für ein Bruttoeinkommen, bei dem die Wohngeldleistung (ggf. zuzüglich Kinderzuschlag und Kindergeld) genauso hoch ist wie die Grundsicherungsleistung.

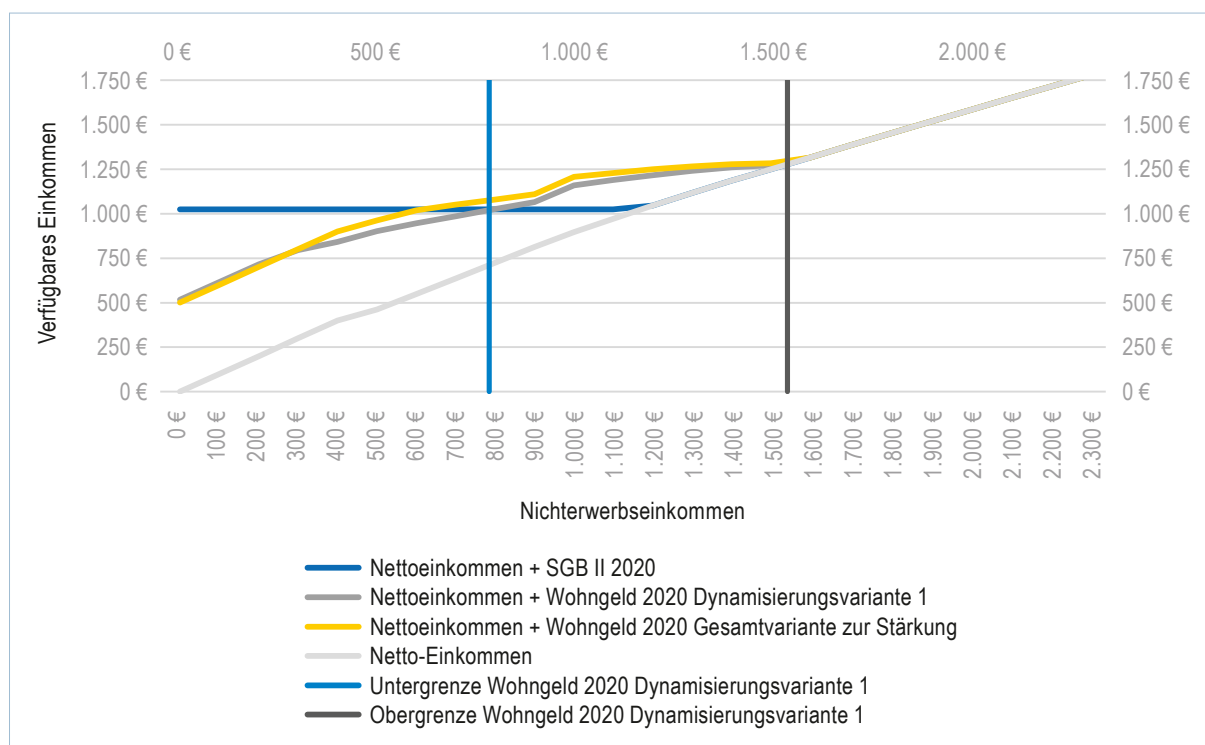
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Im Folgenden werden nun drei wichtige Haushaltstypen in einem Budgetlinienmodell dargestellt, um den Zusammenhang zwischen den Bruttoeinnahmen und dem verfügbaren Haushaltseinkommen – abhängig der Transferleistung – darzustellen. Abbildung 14 zeigt als ersten die Budgetverlaufskurven für einen Einpersonenhaushalt ohne Erwerbseinkommen (1PHH-RA0) zusammen mit der Unter- und Obergrenze des Wohngeldanspruchs im aktuellen Wohngeldsystem nach dem Wohngeld der Dynamisierungsvariante 1 für das Jahr 2020. In der Regel handelt es sich bei Haushalten ohne Erwerbseinkommen um einen Rentnerhaushalt, bei einem deutlich geringeren Teil um Alg-I-Empfänger. Die Annahmen entsprechen denen aus Tabelle 36 und Tabelle 37. Auf der x-Achse ist das Bruttonichterwerbseinkommen und auf der y-Achse das verfügbare Einkommen abgetragen. Die Darstellung enthält vier Budgetlinien:

- Die hellgraue Linie zeigt das Nettoeinkommen.
- Die blaue Linie zeigt das Nettoeinkommen zuzüglich des Grundsicherungstransfers. Da einem Haushalt bei Nichterwerbseinkommen kein Erwerbstätigenfreibetrag gewährt wird und dementsprechend jeder Euro mehr Einkommen vollständig im SGB angerechnet wird, steigt die Kurve nicht mit steigendem Einkommen an.
- Die dunkelgraue und die gelbe Budgetlinie zeigen das verfügbare Einkommen, bestehend aus Nettoeinkommen zuzüglich der Wohngeldleistungen. Die dunkelgraue Linie zeigt das verfügbare Einkommen für das Wohngeld nach der Dynamisierungsvariante 1. Die gelbe Linie zeigt die Gesamtvariante zur Stärkung des Wohngelds, die für die Bruttokaltmiete in Höhe von 549 Euro monatlich als Zuschuss gezahlt werden. Die Sprünge in der Wohngeld-Budgetlinie resultieren aus den pauschalen Abzugsbeträgen, die ab 450 Euro pauschal 20 Prozent (wenn Pflichtbeträge zur Rentenversicherung und zur Kranken- und Pflegeversicherung geleistet werden; § 16 Satz 1 Nr. 1 bis 3 WoGG) und zusätzlich 10 Prozent betragen, wenn Einkommensteuer bezahlt wird (ab 950 Euro für 1PHH-RA0 nach Einkommensteuer 2018).

Wie Abbildung 14 für einen **Einpersonenhaushalt mit Nichterwerbseinkommen** veranschaulicht, verringert sich durch die Reform Vorteilsgrenze für den Bezug von Wohngeld von 800 auf 620 Euro. Da jeder Euro zusätzlichen Einkommens voll bei den Grundsicherungsleistungen angerechnet wird ist die Vorteilsgrenze identisch mit der Untergrenze. Die Obergrenze verändert sich hingegen kaum. Das Wohngeld wird insgesamt spürbar für Haushalte mit niedrigeren Einkommen gegenüber der Grundsicherung gestärkt.

Abbildung 14: Budgetverlaufskurven für einen Einpersonenhaushalt und Rentner/Alg-I-Empfänger (1PHH-RA0)



Annahme: Bruttokaltmiete entspricht Höchstbetrag Mietenstufe VI: 549 €, Heizkosten entsprechen 1 Euro pro Quadratmeter Normwohnfläche und Monat: 48 €, KdU: 597 €

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

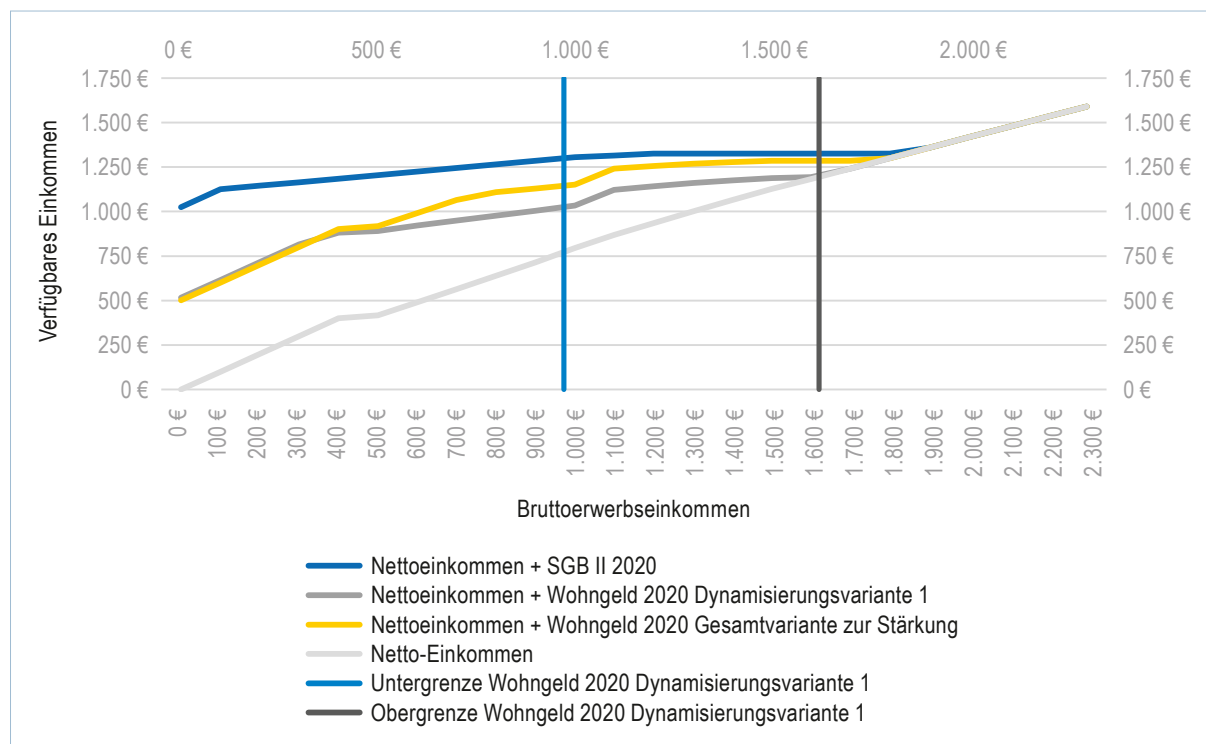
Obergrenze: Berechnet für ein maximales Bruttoeinkommen, bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Wohngeld ≤ 10 €).

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 15 dokumentiert die Budgetverlaufskurven für einen **Einpersonenhaushalt mit Erwerbseinkommen**. Die Transferleistungen unterscheiden sich sowohl beim Wohngeld als auch im Bereich der Grundsicherung deutlich. Die Ursache hierfür liegt hauptsächlich im Erwerbstätigenfreibetrag, der im SGB II gewährt wird und in der Gesamtvariante zur Stärkung des Wohngeldes in pauschaler Form von 100 Euro auch im Wohngeld vorgesehen ist. Zudem sind die Sozialversicherungsbeiträge eines Haushaltes mit Erwerbseinkommen höher. Als erstes ist zu erkennen, dass die Untergrenze, bei der der Bedarf des Haushaltes in Höhe von 1.250 Euro durch die Gesamtvariante zur Stärkung des Wohngeldes deutlich früher erreicht wird. Die Untergrenze sinkt von 980 auf 650 Euro (vgl. auch mit Tabelle 38). Auch die Obergrenze verändert sich durch die Einführung des Erwerbstätigenfreibetrags im Wohngeld und steigt von 1.610 auf 1.770 Euro. Trotz der

deutlichen Stärkung wird jedoch nie die Vorteilhaftigkeit des Wohngeldes gegenüber der Grundsicherung erreicht. Durch den Erwerbstätigenfreibetrag erhält der Haushalt bis zu einem monatlichen Brutto-Einkommen von 1.850 Euro Grundsicherungsleistungen.

Abbildung 15: Budgetverlaufskurven für einen Einpersonenhaushalt mit Erwerbseinkommen (1PHH-EA0)



Annahme: Bruttokaltmiete entspricht Höchstbetrag Mietenstufe VI: 549 €, Heizkosten entsprechen 1 Euro pro Quadratmeter Normwohnfläche und Monat: 48 €, KdU: 597 €

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

Obergrenze: Berechnet für ein maximales Bruttoeinkommen, bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Wohngeld ≤ 10 €).

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

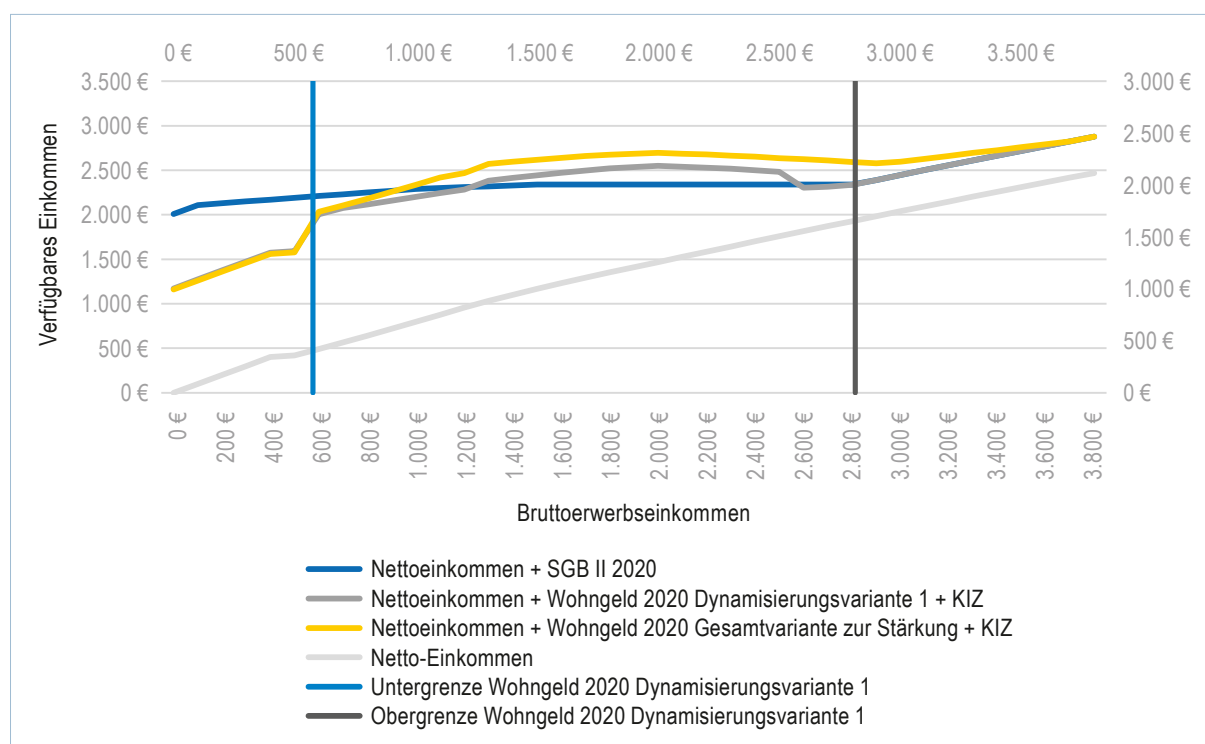
Durch stärkere Anhebung der Wohngeldleistung im unteren Einkommensbereich wird auch die Transferentzugsrate angehoben. Da die Transferentzugsrate mit der Höhe der Miete steigt, zeigt das hier dargestellte Beispiel den Extremfall. Beim Wohngeld nach WoGG 2016 reicht die Transferentzugsrate bis maximal 26 Prozent (Mindestmiete), 44 Prozent (Höchstbetrag Mietenstufe I) und 61 Prozent (Höchstbetrag Mietenstufe VI) heran. Durch die Gesamtvariante zur Stärkung steigen die Transferentzugsraten im Maximum bei den Mieten im Bereich der Höchstbeträge um jeweils drei Prozentpunkte. Im Bereich der Mindestmiete bleibt sie hingegen ungefähr konstant. Die marginale Belastung der Einkünfte ist höher, da neben der Transferentzugsrate auch die zusätzlichen Sozialabgaben und Steuerbelastungen zu berücksichtigen sind. Für den Beispielhaushalt in Abbildung 15 steigt die marginale Belastung der Einkünfte bis zum maximalen Einkommen zur Berechtigung des Wohngeldbezugs auf 99 Prozent.

Abbildung 16 zeigt die Situationen für einen **Dreipersonenhaushalt mit 2 Kindern**. Auch hier sind die Sprünge in der Wohngeldkurve zu erkennen, die sich durch die Einkommensbereiche der verschiedenen Abzugsbeträge erklären (ab 450 Euro: Sozialversicherungsleistungen; ab 1.220 Euro Einkommensteuer).

Zusätzlich entstehen aber auch deutliche Sprünge in der Budgetlinie durch den Kinderzuschlag (KIZ), der ab 600 Euro Bruttoeinkommen gewährt wird. Aktuell und in der Dynamisierungsvariante 1 beträgt der KIZ 170 Euro pro Kind. Die Sprünge in der Budgetlinie entstehen bei der KIZ-Bemessungsgrenze (=Bedarf der Eltern, hier ab 2.010 Euro Bruttoeinkommen) um 50 Prozent des der Bemessungsgrundlage übersteigenden bereinigten Einkommen reduziert wird und schließlich über der KIZ-Höchstekommengrenze (hier ab 2.590 Euro Bruttoeinkommen) abrupt nicht mehr gewährt wird.

Durch die Gesamtvariante zur Stärkung des Wohngeldes sinkt die Vorteilsgrenze im Vergleich zur Dynamisierungsvariante 1 von 1.068 auf 884 Euro (Tabelle 38). Die Untergrenze steigt hingegen von 610 auf 630 Euro an. Dies liegt an dem Anstieg des Mindesteinkommens von 360 auf 636 Euro. Das wohngeldrechtliche Einkommen entspricht bei einem Bruttoeinkommen von 610 Euro lediglich 310 Euro. Die Wohngeldleistungen sinken durch das höhere angerechnete Einkommen entsprechend von 639 auf 627 Euro. Da die Leistungen aber deutlich gestärkt werden sinkt die Vorteilsgrenze gegenüber der Grundsicherung. Für einen Haushalt mit einem Bruttoeinkommen von 1.500 Euro sind die Steigerungen der Wohngeldleistungen am größten. Dort würde das Wohngeld von 481 Euro (Zuschussquote zur Bruttokaltmiete 64%) auf 634 Euro (Zuschussquote zur Bruttokaltmiete 84%) steigen. Die Obergrenze verändert sich für diesen Haushalt deutlich von 2.750 auf 2.910 Euro Bruttoeinkommen was durchaus sinnvoll ist, da bei diesem Einkommen noch Kinderzuschlag gewährt wird.

Abbildung 16: Budgetverlaufskurven für Alleinerziehende mit Erwerbseinkommen und 2 Kindern (3PHH-EA2)



Annahme: Bruttokaltmiete entspricht Höchstbetrag Mietenstufe VI: 792 €, Heizkosten entsprechen 1 Euro pro Quadratmeter Normwohnfläche und Monat: 74 €, KdU: 866 €; Alle Transferleistungen sind einschließlich 408 € Kindergeld;

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

Obergrenze: Berechnet für ein maximales Bruttoeinkommen, bei dem der Wohngeldanspruch erlischt (Wohngeld ≤ 10 €).

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Ein besonderes Augenmerk richtet das Gutachten auf den reformbedingten Anstieg der Grenzbelastungen zusätzlicher Erwerbseinkommen. Wie in Abschnitt 5.2.1 erläutert, besteht zwischen dem nicht zu starken Anstieg der Transferentzugsraten im Wohngeld und der Begrenzung der Reichweite des Wohngeldes ein Zielkonflikt. Wichtig ist dabei insbesondere, dass die positiven (Arbeits-)Anreize und niedrigen Grenzbelastung des Wohngeldes im Vergleich zur Grundsicherung erhalten bleiben. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass das Wohngeld von Familien sehr häufig zusammen mit dem Kinderzuschlag beantragt wird, sodass höhere Einkommen sowohl das Wohngeld als auch den Kinderzuschlag reduzieren. Im Kinderzuschlag liegt die Transferentzugsrate über der Bemessungsgrenze aktuell bei 50 Prozent und nach Variante 4 bei 40 Prozent. Für den Beispielhaushalt in Abbildung 16 steigt die Grenzbelastung über der KIZ-Bemessungsgrenze bis zum Auslaufen des Wohngeldanspruches bei rund 2.800 Euro auf 117 Prozent an. Danach sinkt die Grenzbelastung bestehend aus KIZ und Steuerbelastung auf 60 bis 70 Prozent ab. Durch die Abschaffung des Höchstbetrages im Kinderzuschlag ist es also gelungen, Belastungsspitzen an einem Schwelleneinkommen abzumildern. Dafür hat man aber einen breiteren Einkommensbereich, in dem die kumulierten Grenzbelastungen für einige Haushalte über 100 Prozent liegen. Es wäre daher besser, die Transferentzugsraten im Wohngeld bei hohen Einkommen und Mieten abzusenken. Dies ist jedoch nicht in der jetzigen Wohngeldarithmetik möglich. Hierfür wäre eine grundlegendere Überarbeitung der Wohngeldformel erforderlich, die idealer Weise auch die Leistungen des Kinderzuschlages mit enthalten würde. Dies war jedoch nicht Auftrag dieses Gutachtens, sollte aber in Zukunft näher untersucht werden.

Durch die Anhebung der Tabellenwerte erhöhen sich die Leistungen für die meisten Wohngeldempfänger. Haushalte mit einem Einkommen unterhalb des Mindesteinkommens können sich aber schlechter stellen, sofern die Anhebung der Tabellenwerte nicht den sinkenden Wohngeldanspruch durch das höhere angerechnete Einkommen ausgleicht. Grundsätzlich ist zu beachten, dass sich diese Haushalte alle – sofern kein nennenswertes Vermögen vorliegt – in der Grundsicherung besserstellen können. In der Grundsicherung bestehen aber einige Anforderungen an die Empfänger, die erfüllt werden müssen, sodass sich diese Haushalte für die Inanspruchnahme des Wohngeldes entscheiden können. Im Folgenden wird überprüft, ob sich dies für eine nennenswerte Anzahl von Haushalten im Wohngeldsystem negativ auswirkt. Tabelle 39 zeigt anhand der Wohngeldstichprobe die Anteile an allen reinen Wohngeldhaushalten, die ein wohngeldrechtliches Einkommen unter dem Mindesteinkommen haben. 1,6 Prozent der Haushalte haben ein Einkommen unter dem aktuellen Mindesteinkommen des WoGG 2016. Nach der Gesamtvariante zur Stärkung des Wohngeldes steigt der Anteil auf 4,4 Prozent an. Mit der Haushaltsgröße nehmen die Anteile ab. Für Haushalte mit Einkommen knapp unter dem Mindesteinkommen ist die Leistungsverbesserung größer als die Leistungsver-schlechterung, die aus dem höheren Mindesteinkommen resultiert. Der Anteil Haushalte, die sich durch die Gesamtvariante zur Stärkung des Wohngeldes schlechter stellen, liegt damit insgesamt bei sehr niedrigen 2,4 Prozent.

Tabelle 39: Mindesteinkommen und sich schlechter stellende Haushalte

	Mindesteinkommen 2016	Mindesteinkommen 2020	Anteil an allen Haushalten mit EK < MEK 2016	Anteil an allen Haushalten mit EK < MEK 2020	Anteil Haushalte, die sich durch WoGG 2020 schlechter stellen
1 PHH	239 €	428 €	2,2%	6,0%	3,0%
2 PHH	310 €	532 €	1,8%	5,0%	3,7%
3 PHH	360 €	636 €	0,7%	2,1%	2,0%
4 PHH	389 €	734 €	0,3%	0,9%	0,6%
5 PHH	463 €	807 €	0,2%	0,4%	0,0%
6 PHH	537 €	880 €	0,1%	0,3%	0,0%
Alle	-	-	1,6%	4,4%	2,4%

EK = wohngeldrechtliches Einkommen; MEK = wohngeldrechtliches Mindesteinkommen

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, Wohngeldstichprobe 2016; reine Wohngeldhaushalte

5.3.3 Empfehlungen zur Stärkung des Wohngeldes

Das Wohngeld sollte aufgrund der bestehenden Vorteile bei der Fördersystematik hinsichtlich der Wohnkosten gegenüber der Grundsicherung gestärkt werden. Aktuell können **1,37 Millionen** Personen in der Grundsicherung (SGB II, SGB XII, Stand 2016, siehe Tabelle 26) mit ihrem eigenen Einkommen ihren Grundsicherungsbedarf ohne Wohnkosten bestreiten. Durch Verbesserungen im Grundsicherungssystem haben sich in den letzten Jahren – trotz Wohngeldnovellen 2009 und 2016 – gerade für diese Haushalte die Transferunterschiede zwischen Grundsicherung und Wohngeld zu Gunsten der Grundsicherung erhöht. Eine gezielte Stärkung des Wohngeldes gegenüber der Grundsicherung ist daher erforderlich.

An dieser Stelle soll gegenübergestellt werden, inwiefern die unterschiedlichen Varianten das Ziel erreichen, die in Kapitel 4 identifizierten Wechsler zurück ins Wohngeld zu holen. Wie Tabelle 33 zeigt, wechseln 42.100 Bedarfsgemeinschaften aus dem SGB II in der Variante 1 in das Wohngeld. 64 Prozent dieser wechselnden Bedarfsgemeinschaften (26.800) sind erwerbstätige ALG II-Aufstocker oder ALG I-Aufstocker. Bei 86 Prozent (6.600 von 7.700) aus dem SGB XII handelt es sich um Empfänger geringer Renten. Die übrigen durch die Reform erreichten Bedarfsgemeinschaften wechseln aufgrund anderer Einkommensquellen ins Wohngeld und gehören damit nicht zu der vorher identifizierten Zielgruppe potenzieller Wechsler.

Insgesamt leben in den 34.500 Bedarfsgemeinschaften rund 42.000 Aufstocker oder Empfänger geringer Renten (Tabelle 40). Im Vergleich zu den zuvor identifizierten möglichen Wechslern in Höhe von 1,37 Millionen ist diese Zahl vergleichsweise gering. Bei der Einführung eines Freibetrags für die betriebliche Altersvorsorge ergeben sich keine Wechsler aus dem Rechtskreis des SGB. Mit Blick auf den zuvor identifizierten Empfängerkreis ist die Einführung eines pauschalen Erwerbstätigenfreibetrags besonders zielgerichtet, da ausschließlich Aufstocker-Bedarfsgemeinschaften ins Wohngeld wechseln. Insgesamt können bei dieser Reformvariante 74.800 Aufstocker oder Empfänger geringer Renten ins Wohngeld wechseln. Auch durch die Stärkung des Kinderzuschlags werden zielgerichtet Aufstocker ins Wohngeld integriert. Insgesamt sind es rund 35.600 Aufstocker und erwartungsgemäß gelangen bei dieser Variante besonders viele Kinder neu ins Wohngeld (53.600).

Tabelle 40: Durch Gesamtvariante erreichte „potenzielle Wechsler“

	ALG II	ALG I	Sozialhilfe	Gesamt
Variante 1 – Tabellenwerte				
Anzahl Aufstocker	31.300	4.000	6.600	42.000
Anzahl Personen in den BG	76.500	6.400	9.200	92.100
Anzahl Kinder in den BG	37.400	2.200	2.400	42.000
Variante 3 – Erwerbstätigenfreibetrag				
Anzahl Aufstocker	67.600	3.800	3.400	74.800
Anzahl Personen in den BG	96.400	7.500	3.400	107.300
Anzahl Kinder in den BG	26.700	2.800	600	30.200
Variante 4 – KIZ-Reform				
Anzahl Aufstocker	32.200	2.400	900	35.600
Anzahl Personen in den BG	85.200	8.900	3.700	97.800
Anzahl Kinder in den BG	46.400	5.400	1.900	53.600
Gesamtvariante				
Anzahl Aufstocker	147.600	7.500	15.300	170.400
Anzahl Personen in den BG	251.300	14.800	17.900	284.000
Anzahl Kinder in den BG	92.700	5.600	3.500	101.800

Anmerkung: Anzahl Personen, Bezugsjahr 2020

Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013

In der Gesamtvariante zur Stärkung des Wohngeldes können 170.400 Aufstocker oder Empfänger geringer Renten erreicht werden. Die Anzahl der Personen in den Bedarfsgemeinschaften (und damit die Zahl der Personen im Wohngeld) würde sich im Vergleich zu einer reinen Realwertsicherung nach Dynamisierungsvariante 1 um 284.000 Personen erhöhen. Das entspricht 162.000 Wohngeldhaushalten (Tabelle 35). Die Zahl liegt somit höher als bei der isolierten Betrachtung der Einzelvarianten, da die Einzelvarianten interagieren, sodass die resultierenden Werte höher liegen als die Summe der einzelnen Varianten. Setzt man die Gesamtzahl der wechselnden Aufstocker ins Verhältnis zu den zuvor identifizierten Wechslern, können durch die Gesamtvariante 12 Prozent derjenigen erreicht werden, deren Grundbedarf durch das Einkommen gedeckt werden kann ($0,170 / 1,368$ Mio. siehe Tabelle 26). Bei Blick auf die potenziellen Wechsler deren Einkommen inklusive Wohngeld und KIZ den Grundbedarf inklusive Wohnkosten deckt, können rund 26 Prozent der zuvor identifizierten Zielgruppe durch die Gesamtvariante erreicht werden ($0,170 / 0,652$ Mio. siehe Tabelle 26).

Durch alle hier vorgestellten Reformvarianten lässt sich das Wohngeld substanziell stärken. Der finanzielle Aufwand ist mit bis zu 615 Mio. Euro jährlich durch die Einsparungen bei der Grundsicherung überschaubar. Hierfür steigt der Empfängerkreis des Wohngeldes ausgehend von den 507.200 Wohngeldhaushalten im Jahr 2020 um 75 Prozent an. 162.000 und damit 46 Prozent von den 380.800 neu hinzukommenden Haushalten sind Wechslerhaushalte aus der Grundsicherung. Durch die Reformvorschläge steigt die Transferentzugsrate durch die Anpassung der Wohngeldformel (Variante 1) an. Hierdurch wird die Vorteilhaftigkeit des Wohngeldes hinsichtlich der Arbeitsanreize verringert. Bei Einpersonenhaushalten würde das Niveau bei hohen Einkommen und Mieten an das des SGB-II-System heranreichen. Problematisch ist aber speziell das Zusammenwirken der Grenzbelastungen zusammen mit dem Kinderzuschlag. Über der Bemessungsgrenze wird der Kinderzuschlag abgeschmolzen, bislang zu 50 Prozent, nach der hier vorgestellten Variante 4 um

40 Prozent. Die kumulierte Grenzbelastung übersteigt für einige Haushaltskonstellationen 100 Prozent. Dies gilt insbesondere für Dreipersonenhaushalte mit hohen Mieten. Bei Haushalten mit mehr Personen ist der Anstieg hingegen im Vergleich zum aktuellen Wohngeld bei höheren Mieten nur sehr gering, bei niedrigeren Mieten sogar rückläufig.

6 Schlussfolgerungen

In der vorliegenden Analyse standen zwei Bausteine im Fokus: Erstens, eine Reform, die dazu führt, dass die Anreize von Haushalten mit niedrigen Einkommen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme und des Wohnkonsums verbessert werden und weniger „Aufstocker“ und Rentner dauerhaft auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind. Hierfür sollte das Wohngeld als vorrangige Leistung und hinsichtlich der vorteilhaften Anreize vorzugswürdigere System gegenüber der nachrangigen Grundsicherung gestärkt werden. Zweitens sollte durch eine Dynamisierung die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes über die Zeit erhalten bleiben, und Wohngeldempfänger nicht aus dem Wohngeldsystem herauswachsen oder zur Grundsicherung wechseln müssen.

Die in diesem Bericht vorgestellten Reformvarianten zur Stärkung und Dynamisierung des Wohngeldes können für sich genommen sinnvolle Optionen zur Verbesserung des Wohngeldsystems darstellen. Hierzu gehört insbesondere die Anhebung der Tabellenwerte sowie die Einführungen eines Erwerbstätigenfreibetrags im Wohngeld. Jedoch darf das Wohngeld nur im Kontext anderer Sozialleistungen betrachtet werden. Das Gutachten macht hierbei deutlich, dass das Wohngeld zusammen mit dem Kinderzuschlag einer weitgehenden Überarbeitung bedarf. Durch die Beibehaltung der beiden getrennten Systeme Wohngeld und Kinderzuschlag bestehen Probleme hinsichtlich der Transparenz der Leistungen für die potenziellen Empfänger sowie bei der Ausgestaltung der Tarifverläufe und der damit zusammenhängenden Arbeitsanreize. So kann eine Anhebung der Grenzbelastungen im Wohngeld, wie es bei der betrachteten Anhebung der Tabellenwerte auftreten würde, nicht empfohlen werden. Dies ist allenfalls bei einer gleichzeitigen Absenkung der Grenzbelastung im Kinderzuschlag denkbar. Zudem bestehen auch weiterhin Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem Wohngeld und der Grundsicherung, die sich durch die Vorschläge des Gutachtens zwar abmildern, aber nicht vollständig lösen lassen. Hierfür sind weitergehende Überlegungen erforderlich, die nicht nur das Wohngeld, sondern auch den Kinderzuschlag, die Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie die Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung betreffen.

Der zweite Aspekt der Analyse betrifft die Dynamisierung der Leistungen des Wohngeldes anhand der Preis- und Mietentwicklungen. Bei der nächsten Reform sollte eine Dynamisierung der Wohngeldleistungen gesetzlich verankert werden. Nur hierdurch lassen sich die Reichweite des Wohngeldes über die Jahre erhalten und die reformbedingten Sprünge bei der Anzahl der Leistungsberechtigten und Ausgaben vermeiden. Das Gutachten spricht sich für eine Dynamisierung aus, bei der die Leistungen des Wohngeldes und die Höchstbeträge anhand der Preis- und Mietentwicklungen alle zwei Jahre neu festgelegt werden. Gleichzeitig sollte § 39 WoGG auch weiterhin eine regelmäßige Überprüfung der Leistungsfähigkeit und Angemessenheit des Wohngeldes nach einem festen Turnus festschreiben.

Literatur

- Becker, Irene / Hauser, Richard**, 2007, Projekt „Soziale Gerechtigkeit“, Arbeitspapier J.W. Goethe-Universität Frankfurt a.M., Nr. 5
- Clamor, Tim / Henger, Ralph / Horschel, Nicole / Voigtländer, Michael**, 2011, Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 9.2011, S. 535–543
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung**, 2013, Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, BBSR-Sonderveröffentlichung, Bonn
- BBSR**, 2014, KdU-Richtlinien: Werkstattberichte aus der Praxis. BBSR-Berichte Kompakt, Nr. 02/2014, Bonn
- BBSR**, 2015, Wohnsituation und Wohnkosten von Haushalten im Niedrigeinkommensbereich, BBSR-Online-Publikation, Nr. 02/2015, Bonn
- BBSR**, 2016, Wohngeldreform 2016 – Mikrosimulationsrechnungen zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes. BBSR-Online-Publikation, Nr. 06/2016, Bonn
- BBSR**, 2017, Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld. BBSR-Online-Publikation, Nr. 05/2017, Bonn
- Bertelsmann Stiftung**, 2017, Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem, Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum, Erstellt vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), ifo Institut, Universität zu Köln), Gütersloh
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**, 2009, Evaluation des Kinderzuschlags. Studie der Prognos AG im Auftrag des BMFSFJ, Berlin
- Brenke, Karl / Kritikos, Alexander S.**, 2017, Niedrige Stundenverdienste hinken bei der Lohnentwicklung nicht mehr hinterher, in: DIW-Wochenbericht, 84. Jg. Nr. 21, S. 407–416.
- Bruckmeier, Kerstin / Wiemers, Jürgen**, 2012, A new targeting – a new take-up? * non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. In: Empirical Economics, Vol. 43, No. 2, S. 565–580.
- Bruckmeier, Kerstin / Pauser, Johannes / Walwei, Ulrich / Wiemers, Jürgen**, 2013, Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung, IAB Forschungsbericht Nr. 5/2013
- Bruckmeier, Kerstin / Wiemers, Jürgen**, 2015, Wohngeldreform 2016: Auswirkungen auf Grundsicherungsbezieher, in: Soziale Sicherheit, 12/2015, S. 442–445
- CDU / CSU / SPD**, 14.03.2018, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin
- Deutscher Bundestag**, 1994, Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik, Drucksache 13/159, Berlin
- Deutscher Bundestag**, 2015a, Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 18/4897 (neu), 18/5324 – Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG), Drucksache 18/5400, Berlin
- Deutscher Bundestag**, 2015b, Stellungnahmen zur öffentliche Anhörung am Mittwoch, 10. Juni 2015, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG), BT-Drucksache 18/4897(neu), Berlin

Deutscher Bundestag, 2015b, Wohngeld- und Mietenbericht 2014, Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drucksache 18/6540, Berlin

Deutscher Bundestag, 2017a, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Caren Lay, Kerstin Kassner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/11052 – Energiearmut im Winter in Deutschland, Drucksache 18/11351, Berlin

Deutscher Bundestag, 2017b, Wohngeld- und Mietenbericht 2016, Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drucksache 18/13120, Berlin

Deutsche Rentenversicherung, 2017, Rentenversicherung in Zahlen 2017, Aktuelle Ergebnisse, Stand: 30. Juni 2017, Berlin

Familienkasse, 2017, Merkblatt Kinderzuschlag, Stand: Januar 2017, Berlin

Henger, Ralph, 2015, Reform des Wohngeldes, Deutscher Bundestag, Berlin

Heyer, Gerd / **Koch**, Susanne / **Stephan**, Gesine / **Wolff**, Joachim, 2012, Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 45. Jg., S. 41–62

Hubert, Franz, 1995, Zur Reform des Wohngeldes, Berlin.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2007, Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform, Forschungsbericht, Nr. 10/2007

IAB, 2015, Effekte der Wohngeldreform 2016 auf Grundsicherungsbezieher, Aktuelle Berichte, Nr. 11/2015

IAB, Endogenizing take-up of social assistance in a microsimulation model, Discussion Paper, Nr. 20/2015

IAB, Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II – Was am Ende übrig bleibt, IAB Kurzbericht, Nr. 24/2010

IWU – Institut Wohnen und Umwelt, 2000, Gesamtdeutsche Wohngeldnovelle, Endbericht, Darmstadt

IWU, 2015, Budgetlinienmodell 2015 – Modellbeschreibung, Darmstadt

IZA – Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2010, Gutachten zur Berechnung von Vorschlägen zur Neuregelung der Erwerbstätigenfreibeträge“, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bonn

Knabe, Andreas, 2005, Erwerbstätigenfreibetrag und Kinderzuschlag: Adverse Arbeitsanreize und Hartz IV, in: Sozialer Fortschritt, 54. Jg., Nr. 9, S. 220–226

Meister, Wolfgang, 2011, Sozialleistungsbezug und Erwerbsanreize: Familien in der Grundsicherung, in: Sozialer Fortschritt, 60. Jg., 1–2, S. 24–32

Nolte, Roland / **Voß**, Oliver, 1997, Nachfrage- und Angebotswirkungen des Wohngeldes. Theoretische Analyse und empirische Überprüfung. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen / Wüstenrot Stiftung (Hrsg.), Münster

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2006, Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden

Spermann, Alexander, 2014, Zehn Jahre Hartz IV – Was hilft Langzeitarbeitslosen wirklich?, IZA-Standpunkte, Nr. 76, Bonn

Winkel, Rolf, 2015, Wohngeldreform 2016: Die wesentlichen (Neu-)Regelungen beim Wohngeld. Längst überfällige Erhöhung nach sieben Jahren Stillstand. in: Soziale Sicherheit, 12/2015, S. 433–438

WoGG – Wohngeldgesetz, 2016, BGBl, Ausfertigungsdatum: 24.09.2008, Stand: 20.10.2015

ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2010, Vergleichendes Gutachten zur Bewertung von Simulationsergebnissen zu Vorschlägen für geänderte Erwerbstätigenfreibeträge, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Mannheim