



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
38/2022

Mikrosimulation und Vorschläge zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes

von

Dr. Ralph Henger
Dr. Judith Niehues



Mikrosimulation und Vorschläge zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes

Das Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

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 WB 12 „Wohnen und Gesellschaft“
Ernst Degener
ernst.degener@bbr.bund.de

Nina Oettgen
nina.oettgen@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Referat WI 1 „Grundsatzangelegenheiten Immobilienmarkt, Digitalisierung und Forschung des Wohnungswesens“
Florian Schwahn

Autorinnen und Autoren

Institut der deutschen Wirtschaft (IW)
Dr. Ralph Henger
henger@iwkoeln.de

Dr. Judith Niehues
niehues@iwkoeln.de

Stand

Juni 2022

Gestaltung

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Bildnachweis

Titelbild: stock.adobe.com/Calado

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2022:
Mikrosimulation und Vorschläge zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes. BBSR-Online-Publikation 38/2022, Bonn.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6
Abstract	8
Einleitung	10
Teil A:	
Reformen und deren Wirkungen auf das Wohngeld	
1 Beschreibung des IW-Mikrosimulationsmodells	13
2 Wohngeldreform 2020	15
2.1 Ausgangslage vor der Reform	15
2.2 Optionen und Ausgestaltung der Reform	15
2.3 Reformwirkungen	17
3 Einführung einer klimapolitischen Entlastungspauschale	25
3.1 Ausgangslage vor der Reform und Konzeption der Entlastungspauschale	25
3.2 Reformwirkungen	28
4 Einführung der Grundrente 2021	31
4.1 Hintergrund und Ausgestaltung	31
4.2 Reformwirkungen	34
5 Auswirkungen der Corona-Pandemie und Fortschreibung bis 2025	37
5.1 Hintergrund und Ausgangslage	37
5.2 Projektion des Wohngeldes bis 2025 mit einer abgestimmten Fortschreibung	37
Teil B:	
Systemanalyse der Höchstbeträge und Mietenstufen	
6 Aktuelle Systematik	44
6.1 Höchstbeträge	44
6.2 Mietenstufen	45
7 Höchstbeträge	47
7.1 Veränderung und Reformen seit 2005	47
7.2 Bezugsgrößen, Anhebung und Spreizung	47
7.3 Neukalibrierung der Höchstbeträge	61
8 Mietenstufen	65
8.1 Veränderungen und Reformen seit 2005	65
8.2 Neukalibrierung der Mietenstufen	73
8.3 Einbeziehung weiterer Datenquellen	75
9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	83

Literaturverzeichnis	84
Abbildungsverzeichnis	85
Tabellenverzeichnis	86
Anhang	
Projektion der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Wohngeld bis 2025 mit drei Szenarien	90
Dynamisierung 2022 und 2024	92

Zusammenfassung

Ein wichtiger Baustein der sozialen Absicherung des Wohnens erfolgt in Deutschland über das Wohngeld. Aufgrund der gestiegenen Mieten in angespannten Wohnungsmärkten, insbesondere in urbanen Ballungsräumen und Universitätsstädten, sowie den Herausforderungen einer sozial ausgewogenen CO₂-Bepreisung stand das Wohngeld in den letzten Jahren verstärkt in der öffentlichen Debatte. Es fand daher eine Wohngeldreform zum 1.1.2020 statt und eine klimapolitische Entlastungspauschale wurde zum 1.1.2021 eingeführt. Zudem wurde eine Dynamisierung des Wohngeldes alle zwei Jahre eingeführt, die erstmals zum 1.1.2022 zur Anwendung kam.

Das Forschungsprojekt hat diese Reformen inhaltlich vorbereitet. Zudem wurden Vorschläge zu weiteren Leistungsverbesserungen und Weiterentwicklungen des Wohngeldes erarbeitet und umfangreiche Mikrosimulationsrechnungen zur Wirkung verschiedener Reformen durchgeführt.

Das Wohngeld spielt in der Absicherung der Wohnraumversorgung für geringverdienende Haushalte eine wichtige Rolle. Durch einen Zuschuss zur Miete (bei Mietenden) oder zu den Wohnkosten (bei selbstnutzenden Eigentümern) trägt es zur Bezahlbarkeit des angemessenen und familiengerechten Wohnens für einkommensschwache Haushalte bei. Das Wohngeld wird finanziell von Bund und Ländern paritätisch getragen. Neben der Grundsicherung ist es das zentrale Instrument der deutschen Wohnungs- und Sozialpolitik. Als Subjektförderung unterstützt es Haushalte, die über ein Einkommen verfügen, welches den Grundsicherungsbedarf ohne Wohnkosten abdeckt. Dies sind vorrangig Bezieher niedriger Altersrenten sowie einkommensschwache Familien, die neben dem Wohngeld gleichzeitig auch den Kinderzuschlag beziehen können.

Durch die Wohngeldreform im Jahr 2016 wurde das Wohngeld gestärkt und an die Einkommens- und Mietentwicklung angepasst, sodass wieder mehr einkommensschwache Haushalte unterstützt werden. Die Reichweite des Wohngeldes ging in den anschließenden Jahren jedoch wieder zurück, da die allgemeinen nominalen und realen Einkommen steigen und die jährlichen Regelbedarfserhöhungen im Leistungsbereich nach dem SGB II / SGB XII zu einem Wechsel von Wohngeldhaushalten in die Grundsicherung führten. Mit der Wohngeldreform zum 1.1.2020 wurde das Wohngeld daher erneut an die jeweiligen allgemeinen und individuellen Lebensbedingungen angepasst. Zentrale Reformelemente waren die Stärkung des Leistungsniveaus über eine reine Anpassung an die Entwicklung von Mieten und Verbraucherpreisen hinaus. Zudem wurde eine neuen Mietenstufe VII sowie eine gesetzlich festgeschriebene alle zwei Jahre stattfindende Dynamisierung der Wohngeldleistungen ab dem 1.1.2022 eingeführt.

Seit dem 1.1.2021 erhalten Wohngeldhaushalte eine klimapolitische Entlastungspauschale, um die durch die CO₂-Bepreisung entstandenen Belastungen aufzufangen. Im Jahr 2021 wurde zudem die so genannte Grundrente für langjährige Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen eingeführt. Dies führt zu Einführung neuer Freibeträge für Bezieher von Grundsicherungsleistungen (SGB II, SGB XII etc.) und der Wohngeldempfänger.

Konzept: Das Forschungsvorhaben hat die im Projektzeitraum vorgenommenen Gesetzesvorhaben begleitet und untersucht, wie sich diese auf das Wohngeldsystem auswirken. Zudem wurden Vorschläge zur Weiterentwicklung des Wohngeldes konzeptionell erarbeitet und mit ihren Wirkungen analysiert. Dies geschah unter anderem mit Mikrosimulationsrechnungen auf Grundlage der „Einkommens- und Verbrauchsstichprobe“ (EVS) durchgeführt, um sozio-demografischen Charakteristika der Haushalte, Wechselwirkungen mit anderen Transfersystemen als auch finanzpolitischen Auswirkungen untersuchen zu können. Dies betrifft vorrangig Weiterentwicklungs- und Verbesserungsmöglichkeiten der aktuellen Systematik der Höchstbeträge und Mietstufen, die mit Daten aus der Wohngeldstatistik und der Wohngeldstichprobe für den Zeitraum 2005 bis 2019 untersucht werden. Dabei wurden die Angemessenheit der Miethöchstbeträge in den einzelnen Mietstufen (Mietspreizung) und die Einteilung der Gemeinden und Kreise in eine Mietenstufe analysiert.

Ergebnisse: Anhand des IW-Mikrosimulationsmodells wird aufgezeigt, dass die Wohngeldleistungen durch die Reform 2020 deutlich gestärkt wurden und sich dadurch der Kreis der Empfängerhaushalte ausgeweitet hat. Mit Hilfe der Dynamisierung, die zum ersten Mal im Jahr 2022 greift, gelingt es zudem den Rückgang an

Wohngeldhaushalten über die Zeit zu verhindern. Für die CO₂-Entlastungspauschale wurde im Projekt auf Grundlage des vorgegebenen Finanzvolumens eine Höhe von 30 Cent pro Quadratmeter Richtwohnfläche abgeleitet. Die Ergebnisse zeigen, dass durch die Pauschale ein Teil der Heizkosten und die durch die CO₂-Bepreisung zusätzlichen Belastungen für die Wohngeldhaushalte aufgefangen werden können.

Die Analysen zur Grundrente zeigen, dass diese großen Auswirkungen auf die Leistungsansprüche der betreffenden Rentnerhaushalte in der Grundsicherung und im Wohngeldsystem ausübt. Insgesamt werden die meisten Rentnerhaushalte, welche die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug der Grundrente erfüllen, finanziell bessergestellt. Einige Haushalte – je nach Rentenhöhe im Zusammenspiel mit den Freibeträgen in der Grundsicherung und im Wohngeld – wechseln dabei zwischen den Systemen. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie wurden bei der Fortschreibung und der Kalibrierung des Modells in verschiedenen Szenarien berücksichtigt.

Die regionale Analyse verdeutlicht, dass die regionalen unterschiedlichen Dynamiken der Mietentwicklung der letzten Jahre eine Neukalibrierung der Ausgestaltungsparameter der Höchstbeträge und Mietstufensystematik erfordern. Zentrale Ansatzpunkte sollten hierfür die regionale Abdeckung der Mietunterschiede, die unterschiedlichen Überschreiterquoten in den Mietstufen und Haushaltsgrößen sowie die Abweichungen der tatsächlichen Wohnflächen von den Normwohnflächen sein.

Abstract

An important part of the social security of housing in Germany lies in housing benefits. The increase in rents in tight housing markets, especially in metropolitan areas and university cities, and the challenges presented by a socially fair pricing of CO₂, have increasingly made the topic of housing benefits a subject of public debate in recent years. These considerations led to the reform of housing benefits on 1 January 2020 and the introduction of a climate policy relief allowance on 1 January 2021. Furthermore, an increase in housing benefits every two years was introduced and applied on 1 January 2022 for the first time.

The research project prepared the content of these reforms. In addition, it drafted recommendations on future improvements to, and refinements of, housing benefits and carried out extensive microsimulation calculations to determine the impact of various reforms.

Housing benefits play an important role in securing housing for low-income households. An allowance for rent (in the case of tenants) or for housing costs (in the case of owner-occupied homes) contributes to the affordability of appropriate, family-friendly housing for low-income households. The housing benefits are financed equally by the German federal and state governments. Besides basic social security, housing benefits are the main instrument in German housing and social policy. As an allowance for individuals (Subjektförderung), this instrument supports low-income households where their income covers only basic living needs, but not housing costs. For the most part, these recipients are people with low retirement pensions as well as low-income families who may also receive the child allowance supplement (Kinderzuschlag) alongside housing benefits.

The housing benefits reform in 2016 increased housing benefits and adjusted it in line with increases in income and rent so that more income-weak households would be supported again. However, in the years that followed, the scope of housing benefits decreased again since general nominal and real income rose, and annual standard requirement increases in the area of benefits under Social Code Book II / Social Code Book XII led to a change from housing benefits for households to basic security benefits. The housing benefits reform on 1 January 2020 readjusted the housing benefits to the respective general and individual living conditions. The key part of the reform was the increase in the level of benefits by making a pure adjustment to increases in rents and consumer prices. In addition, a new rent level VII and an increase in housing benefits every two years were encoded in law and began on 1 January 2022.

Since 1 January 2021, households receiving housing benefits have been the beneficiaries of a climate-policy relief allowance to cover costs resulting from CO₂ pricing. In 2021, moreover, the so-called basic pension (Grundrente) was introduced for those insured over the long term in the statutory pension insurance system with below-average income. This leads to the introduction of new allowances for recipients of basic social security benefits (Social Code Book II, Social Code Book XII, etc.) and beneficiaries of housing benefits.

Concept: The research project accompanied the legislative proposals put forward during the project period and examined how they would impact the housing benefits system. In addition, proposals on the further development of housing benefits were developed conceptually and their effects analysed. This was done, among other things, with microsimulation calculations based on “random income and consumption tests” (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, EVS) to study sociodemographic characteristics of households, interactions with other transfer systems and financial policy effects. This was primarily aimed at finding ways to further develop and improve the current system of maximum amounts and rent levels, which are studied with data from housing benefits statistics and random housing benefits tests collected over the 2005–2019 period. The study also included an analysis of the appropriateness of the maximum rent amounts in the individual rent levels (rent spreads) and the classification of municipalities (Gemeinden) and districts (Kreise) in one rent level.

Results: The microsimulation model by the German Economic Institute demonstrates that housing benefits increased substantially as a result of the 2020 reform, and the group of benefiting households expanded. Tying the benefits to price increases, which took effect in 2022 for the first time, also prevented a decrease in households receiving housing benefits over time. For the CO₂ relief allowance, an amount of 30 cents per square

metre of standard residential space was derived in the project based on the specified financing volume. The results show that the allowance covers a part of the heating costs and the additional charges for households receiving housing benefits as a result of CO₂ pricing.

The analyses of the basic pension show that it has a major impact on the benefit entitlements of affected pensioner households in terms of basic social security and the housing benefits system. Overall, most pensioner households that meet the eligibility requirements for receiving the basic pension are in a better financial position. Some households – depending on the amount of the pension in combination with the allowances in basic social security and in housing benefits – switch between the systems. The impact of the corona pandemic was considered in different scenarios for updating and calibrating the model.

The regional analysis shows that the different regional dynamics in rent increases over the last few years require a recalibration of the design parameters for the maximum amounts and the graduated rent system. Some central starting points here should be the regional coverage of rent differences, the different overshoot rates in graduated rents and household sizes and deviations between the actual living space and the standard living space.

Einleitung

Das Wohngeld spielt in der Absicherung der Wohnraumversorgung für geringverdienende Haushalte eine wichtige Rolle. Durch einen Zuschuss zur Miete (bei Mietenden) oder zu den Wohnkosten (bei selbstnutzenden Eigentümern) trägt es zur Bezahlbarkeit des angemessenen und familiengerechten Wohnens für einkommensschwache Haushalte bei. Das Wohngeld wird finanziell von Bund und Ländern paritätisch getragen. Neben der Grundsicherung ist es das zentrale Instrument der deutschen Wohnungs- und Sozialpolitik. Als Subjektförderung unterstützt es Haushalte, die über ein Einkommen verfügen, welches den Grundsicherungsbedarf ohne Wohnkosten abdeckt. Dies sind vorrangig Bezieher niedriger Altersrenten sowie einkommensschwache Familien, die neben dem Wohngeld gleichzeitig auch den Kinderzuschlag (KIZ) beziehen können. Ende des Jahres 2019 bekamen 1,18 Mio. Personen Wohngeld (entspricht 504.410 Haushalten). Gleichzeitig erhielten 5,33 Mio. Personen Leistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld II) und 2,54 Mio. Personen nach SGB XII (Sozialhilfe) (Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt) und damit Leistungen für Unterkunft und Heizung. Das entspricht insgesamt einem Anteil von 9,5 % an der Bevölkerung. Wohngeld hat mit einem Anteil von 1,4 % im Vergleich zur Grundsicherung eine geringere Bedeutung.

Der Wohngeldanspruch eines Haushalts ist nach dem Wohngeldgesetz abhängig von der Zahl der Haushaltsmitglieder (Teil 2 – Kapitel 2 im WoGG), der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung (Kapitel 3 im WoGG) und dem wohngeldrechtlichen Einkommen (Kapitel 4 im WoGG). Es steigt mit der zu berücksichtigenden Miete und sinkt mit dem anrechenbaren Einkommen. Der Anspruch wird mit den beschriebenen Größen nach der Wohngeldformel berechnet (siehe Anlage 1 und 2 zu § 19 Abs. 1 WoGG). Das Wohngeld berücksichtigt regionale Mietunterschiede durch die so genannten Höchstbeträge (§ 12 WoGG), die je nach Zugehörigkeit einer Kommune zu den seit 2020 geltenden sieben Mietenstufen unterschiedlich hoch sind. Übersteigt die tatsächliche Miete oder Belastung den Höchstbetrag, dann wird nur der Höchstbetrag zur Berechnung des Wohngeldes herangezogen. Das bedeutet, dass das Wohngeld mit zunehmender Miete so lange steigt, bis der Höchstbetrag erreicht ist.

Aufgrund der gestiegenen Mieten in angespannten Wohnungsmärkten, insbesondere in urbanen Ballungsräumen und Universitätsstädten, sowie der Herausforderungen einer sozial ausgewogenen CO₂-Bepreisung stand das Wohngeld in den letzten Jahren verstärkt in der öffentlichen Debatte. In dem in diesem Bericht dokumentierten Forschungsvorhaben wurde die Wohngeldreform zum 1.1.2020 und die Einführung einer klimapolitischen Entlastungspauschale zum 1.1.2021 inhaltlich vorbereitet. Zudem wurden Vorschläge zu weiteren möglichen Leistungsverbesserungen und Weiterentwicklungen des Wohngeldes erarbeitet und umfangreiche Mikrosimulationsrechnungen zur Wirkung verschiedener Reformvorschläge durchgeführt.

Der vorliegende Bericht enthält zwei Teile: Der erste Teil widmet sich den Wohngeldreformen und den Wirkungen der Grundrenten-Einführung sowie der Corona-Pandemie auf das Wohngeld. Der zweite Teil beschäftigt sich mit der Systematik der Höchstbeträge und Mietenstufen und zeigt Reformoptionen auf. Teil A des Berichts gliedert sich wie folgt: Kapitel 1 erläutert das IW-Mikrosimulationsmodell, mit dem die Wirkungen verschiedener Reformoptionen des Wohngeldes auf Grundlage der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe im Projektzeitraum von 2018 bis 2021 berechnet werden. Mit Hilfe der Mikrosimulationen lassen sich neben den Wirkungen der Reformen auf das Ausgabevolumen auch die Wirkungen auf die Charakteristika der Empfängerhaushalte sowie die Wechselwirkungen des Wohngeldes mit anderen Sozialleistungen analysieren. Kapitel 2 stellt die Überlegungen zur Reform 2020 vor, welche neben einer Anhebung der Wohngeldansprüche ab dem 1.1.2020 auch eine gesetzlich festgeschriebene alle zwei Jahre stattfindende Dynamisierung der Wohngeldleistungen ab dem 1.1.2022 vorsieht. Anhand des Mikrosimulationsmodells wird aufgezeigt, dass durch die Reform die Wohngeldleistungen gestärkt wurden und der Kreis der Empfängerhaushalte ausgeweitet wurde. In Kapitel 3 werden anschließend die Varianten für eine klimapolitische Entlastungspauschale erörtert und mit ihren Wirkungen auf das Wohngeldsystem abgeschätzt. Die Ergebnisse zeigen, dass durch die Pauschale ein Teil der Heizkosten und die durch die CO₂-Bepreisung zusätzlichen Belastungen für die Wohngeldhaushalte aufgefangen werden können. Kapitel 4 analysiert die Auswirkungen der Einführung einer Grundrente auf das Wohngeldsystem. Es zeigt sich, dass die Grundrente große Auswirkungen auf die Leistungsansprüche der

betreffenden Rentnerhaushalte in der Grundsicherung und im Wohngeldsystem ausübt, die dazu führen, dass die meisten Rentnerhaushalte, welche die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug der Grundrente erfüllen, insgesamt finanziell bessergestellt werden. Einige Haushalte – je nach Rentenhöhe im Zusammenspiel mit den Freibeträgen in der Grundsicherung und im Wohngeld – wechseln zwischen den Systemen. Kapitel 5 diskutiert die Effekte der Corona-Pandemie auf die Reichweite und die Empfängerhaushalte des Wohngeldes. Hierfür werden verschiedene Konjunkturvarianten mit dem IW-Mikrosimulationsmodell berechnet und eine Fortschreibung der Wohngeldhaushalte und -ausgaben bis zum Jahr 2025 vorgenommen. Teil B des Berichts unterzieht das Wohngeld einer grundlegenden Systemanalyse hinsichtlich der Höchstbeträge und Mietstufen. Kapitel 6 stellt die aktuelle Systematik vor. Anschließend werden die Entwicklungen der letzten Jahre mit Blick auf die Höchstbeträge (Kapitel 7) und die Mietstufen (Kapitel 8) dargestellt und Alternativen zur Neukalibrierung diskutiert. Die Analyse wirft die Frage auf, ob die aktuelle Mietstufensystematik und die Spreizung der Höchstbeträge die regionalen Mietunterschiede noch vollständig abdecken und in manchen Städten und Gemeinden mit wenigen Wohngeldhaushalten zum Teil statistische Unschärfen bestehen, die dazu führen können, dass die Zuordnung zu den Mietstufen nicht immer sachgerecht erfolgt.

Teil A: Reformen und deren Wirkungen auf das Wohngeld

1 Beschreibung des IW-Mikrosimulationsmodells

Das IW-Mikrosimulationsmodell bildet das Wohngeld und andere Sozialleistungen auf Ebene der privaten Haushalte ab. Hierdurch ist es möglich, den Einfluss verschiedener Reformen auf die Anzahl der Anspruchsberechtigten sowie die Auswirkungen auf die Wohngeldausgaben systematisch zu untersuchen. Das Modell wurde bereits in mehreren 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, 2013) sowie „Wohngeldreform 2016 – Mikrosimulationsrechnungen zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes“ (BBSR-Online-Publikation Nr. 06/2016) und „Mikrosimulation des Wohngelds und strukturelle Verbesserung der Anreize des Wohngelds“ (BBSR-Online-Publikation Nr. 16/2019) untersuchte das Simulationsmodell auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) Optionen zur Verbesserung des Wohngeldes unter aktuellen Rahmenbedingungen.

Ein grundlegendes Problem bei wohngeldrechtlichen Simulationsanalysen ist die Abbildung tatsächlicher Wohngeldhaushalte in den verfügbaren Mikrodatensätzen. Zwar enthalten sowohl die Befragungsdaten der EVS als auch des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) Angaben der befragten Haushalte, ob und in welcher Höhe sie jeweils Leistungen des Wohngeldes bezogen haben. Allerdings deuten Auswertungen der Befragungsdaten auf eine zu hohe Anzahl von Wohngeldhaushalten und zu hohe Wohngeldausgaben im Vergleich zu den amtlichen Daten der Ursprungsdaten. Um eine adäquate Abbildung der Wohngeldhaushalte zu erreichen, müssen die Ursprungsdaten entsprechend angepasst werden. Hierfür nutzt das IW-Mikrosimulationsmodell unter anderem die Wohngeldstichprobe, die exakte Angaben über die Verteilung und Charakteristika der Wohngeldhaushalte des jeweiligen Jahres enthält. Zur Simulation der Auswirkungen von zukünftigen Wohngeldreformen sind Daten der Wohngeldstichprobe jedoch nicht ausreichend, da sie keine Untersuchungen zu den Wechselwirkungen zwischen dem Wohngeld und beispielsweise dem Rechtskreis des SGB II oder des Kinderzuschlags erlauben. Diese Wechselwirkungen sind aber zentral, um die finanziellen Auswirkungen von Wohngeldreformen zu bestimmen, da bei einer Stärkung des Wohngeldes Wechsel zwischen den Systemen zu erwarten sind.

In den hier dokumentierten Forschungsvorhaben wurde das IW-Mikrosimulationsmodell mehrfach aktualisiert und weiterentwickelt, um die unterschiedlichen spezifischen Fragestellungen während der Projektlaufzeit analysieren zu können (siehe Methodenkästen in einzelnen Kapiteln und Anhang). Hierbei wurde auf Befragungsdaten der EVS zurückgegriffen, die zwar nur alle fünf Jahre durchgeführt wird, aber insgesamt eine größere Anzahl an Wohngeldhaushalten ausweist und damit robuste Ergebnisse ermöglicht. Mit der Verfügbarkeit der neuen EVS-Welle im Sommer 2020 wurde das Simulationsmodell ein weiteres Mal umfassend aktualisiert.

Ein weiteres wesentliches Merkmal des IW-Mikrosimulationsmodells ist die Anpassung der Wohngeldhaushalte der EVS an die Struktur der tatsächlichen Wohngeldhaushalte gemäß Wohngeldstatistik. Hierzu werden zunächst diejenigen Haushalte simuliert, die gemäß Wohngeldgesetz Anspruch auf Wohngeld haben. Bei allen Haushalten, die sich im Fragebogen als Wohngeldhaushalte klassifiziert haben, für die aber kein Wohngeldanspruch simuliert wird, wird eine falsche Antwort angenommen und das Wohngeld auf null gesetzt. Nach dieser Anpassung verbleiben weniger Haushalte, für die ein Wohngeldanspruch simuliert werden kann und die gleichzeitig in der Befragung einen tatsächlichen Wohngeldanspruch angegeben haben. Die verbleibende Anzahl von Wohngeldhaushalten liegt unter der der Wohngeldstatistik. Aus dem Kreis der anspruchsberechtigten Wohngeldhaushalte werden daher weitere zusätzliche Wohngeldhaushalte zufällig bestimmt, sodass die Anzahl der deklarierten tatsächlichen Wohngeldhaushalte in den Befragungsdaten mit der Anzahl der Wohngeldhaushalte gemäß amtlicher Wohngeldstatistik des jeweiligen Jahres übereinstimmt. Gemäß einer so genannten Poststratifikation der Hochrechnungsgewichte werden Haushalte an die Verteilung der monatlichen Gesamteinkommen und Haushaltsgrößen gemäß Wohngeldstatistik angepasst.

Da sich die Einkommens- und Bevölkerungsdaten jeweils auf die aktuellen EVS-Daten der Jahre 2013 bzw. 2018 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 Charakteristika der simulierten Wohngeldhaushalte an die Wohngeldstatistik ergibt sich in den Status-Quo-Jahren jeweils nur eine sehr geringe Abweichung von der amtlichen Wohngeldstatistik. Um auch Wohngeldprognosen zu ermöglichen, wird die Datengrundlage des bestehenden IW-Mikrosimulationsmodells in mehreren Dimensionen auf die zukünftigen Jahre übertragen. Bezüglich der zukünftigen Einkommensentwicklung wurde vorwiegend auf die Eckwerte der Jahresprojektion der Bundesregierung zurückgegriffen (bis 2022) und anschließend bis zum Jahr 2025 linear 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 Wohngeldhaushalte ausgehen. Um den Unsicherheiten rund um die Auswirkungen der Corona-Krise Rechnung zu tragen, wurden in den Simulationen im Jahr 2020 neben der Basisvariante ebenfalls Varianten einer positiven Einkommens- und Erwerbseentwicklung sowie einer negativen Einkommens- und Erwerbseentwicklung im Modell integriert (vgl. Kapitel 5).

Neben den Wohngeldhaushalten können auch die Empfänger und die Höhe von Sozialleistungen nach dem SGB II und SGB XII sowie die Empfänger des Kinderzuschlags adäquat abgebildet werden. Das Modell ermöglicht damit sowohl die Analyse der sozio-demografischen Struktur von Wechslern zwischen den einzelnen Systemen als auch die Abbildung der finanzpolitischen Auswirkungen von Änderungen einzelner Systembausteine. 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 hängen die Wirkungen von Wohngeldreformen auch von vielen weiteren schwer kalkulierbaren Einflüssen ab.

Im Jahr 2020 hat die Corona-Pandemie zu nicht vorhersehbaren Änderungen geführt, die bei der Simulation der aufgeführten Wohngeldreformen (Stärkung des Wohngeldes im Jahr 2020, CO₂-Entlastungspauschale und Auswirkungen der Grundrente 2021) nicht berücksichtigt werden konnten. Neben starken Einkommensveränderungen zählt hierzu beispielsweise die temporäre Einführung der vereinfachten Vermögensanrechnung im Rechtskreis des SGB, die einen Einfluss auf das Zusammenspiel der beiden sozialstaatlichen Leistungen haben kann. Ein Abgleich der aktuell verfügbaren Zahlen der Quartalsstatistik 2020 deutet an, dass die Simulation der Wohngeldreform die Empfängerzahlen überschätzt, die Ausgaben jedoch unterschätzt hat. Die Unterschätzung der Ausgaben geht voraussichtlich mit gestiegenen Wohngeldansprüchen bisheriger Wohngeldhaushalte einher, die Einkommenseinbußen im Zuge der Corona-Krise zu verzeichnen hatten. Die Überschätzung der Empfängerzahl geht methodisch zudem darauf zurück, dass der Rückgang der Wohngeldhaushalte zum Jahr 2019 unterschätzt wurde und daher die Reformauswirkungen ausgehend von einer zu hohen Basisanzahl von Wohngeldhaushalten simuliert wurde. Eine weitere Erklärung könnte in der möglichen Überschätzung der Anzahl der Hereinwachser begründet liegen, die auf die Annahme einer konstanten Quote der Inanspruchnahmen zurückgehen.

2 Wohngeldreform 2020

2.1 Ausgangslage vor der Reform

Die Reichweite des Wohngeldes war in den Jahren zuvor zurückgegangen. Für den Rückgang der Zahl der Wohngeldhaushalte waren insbesondere die günstige Arbeitsmarktentwicklung und die allgemeinen nominalen und realen Einkommenssteigerungen verantwortlich, aber auch die jährlichen Regelbedarfserhöhungen im Leistungsbereich nach dem SGB II / SGB XII, die zu einem Wechsel von Wohngeldhaushalten in die Grundsicherung führten. Bund und Länder hatten auf dem Wohngipfel am 21. September 2018 eine Verbesserung des Wohngeldes für Anfang des Jahres 2020 vereinbart, um das Leistungsniveau und die Reichweite des Wohngeldes zu stärken. Mit der Wohngeldreform zum 1. Januar 2020 wurde das Wohngeld an die jeweiligen allgemeinen und individuellen Lebensbedingungen angepasst. Zentrale Reformelemente waren die Stärkung des Leistungsniveaus über eine reine Anpassung an die Entwicklung von Mieten und Verbraucherpreisen hinaus, die Erhöhung der Einkommensschwelle, bis zu der ein Wohngeldanspruch besteht, die regional gestaffelte Anhebung der Höchstbeträge bei Miete und Belastung, die Neuordnung der Gemeinden zu Mietenstufen sowie die Einführung einer neuen Mietenstufe VII im Hinblick auf Gemeinden in besonders angespannten Wohnungsmärkten.

2.2 Optionen und Ausgestaltung der Reform

Im Vorfeld der Wohngeldreform 2020 wurden verschiedene Möglichkeiten zur Anhebung der Wohngeldansprüche und Höchstbeträge erörtert. Ziel war es, die Wohngeldformel so anzupassen, dass die Leistungen und die Zahl der Wohngeldhaushalte erhöht werden, ohne dass sich die Arbeitsanreize innerhalb des Wohngeldsystems für die Erwerbstätigen verschlechtern. Um die Realwertsicherung zu gewährleisten, sollten hierbei die allgemeine Entwicklung der Mieten, Einkommen und Inflation berücksichtigt werden. Nach der Logik der Wohngeldformel müssen dementsprechend die inflationsbedingten Realwertverluste des – nach Miete und Wohngeld – verbleibenden Einkommens ausgeglichen werden. 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.

Um die genannten Ziele zu erreichen, wurde in der Wohngeldreform insbesondere der Parameter c verändert, der die Einkommensabhängigkeit der Wohngeldansprüche festlegt. Im Einzelnen wurden folgende Anpassungen vorgenommen:

- Absenkung des Parameter b um die zum Februar 2019 zu erwartende Entwicklung der Mieten für den Zeitraum vom 31.12.2015 bis 31.12.2019 in Höhe von 8,71 %
- Absenkung des Parameter c um 17,0 % und damit über die zu erwartende Entwicklung der Verbraucherpreise für den Zeitraum vom 31.12.2015 bis 31.12.2019 in Höhe von 6,17 % hinaus
- Anhebung der Mindestmieten um 8,71 % und Mindesteinkommen um 15,0 %.

Berechnungen auf Basis der 25 %-Wohngeldstichprobe 2016 ergeben, dass sich die Transferenzugsrate des wohngeldrechtlichen Einkommens von aktuell durchschnittlich 45,7 % auf 41,0 % (minus 4,7 %) verringern wird. Hierdurch werden die Arbeitsanreize verbessert, insbesondere im Vergleich zur Grundsicherung, in der durch den Erwerbstätigenfreibetrag eine Transferenzugsrate von 80 bis 90 % wirkt. Zudem wird die Reichweite des Wohngeldes erhöht, da durch die Abflachung der Transferenzugsrate auch eine gewisse Anzahl zusätzliche Haushalte Wohngeld erhalten, die bislang aufgrund ihres zu hohen wohngeldrechtlichen Einkommens keinen Leistungsanspruch hatten.

Die Miethöchstbeträge wurden regional gestaffelt nach den für den Zeitraum zwischen den Reformen 2016 und 2020 erwarteten Mietentwicklungen angehoben. Hierfür wurden Daten des Verbraucherpreisindex und des Datenanbieters F+B ausgewertet. Die Anhebung erfolgte folgendermaßen:

- Mietenstufe I um 8,22 %,
- Mietenstufe II um 8,50 %,
- Mietenstufe III um 8,94 %,
- Mietenstufe IV um 10,04 %,
- Mietenstufe V um 8,97 %,
- Mietenstufe VI um 10,16 %.

Die Anhebungssätze liegen zwischen 8,22 % (Mietenstufe I) und 10,16 % (Mietenstufe VI). Hierdurch wurde den jeweils unterschiedlichen und in den Ballungszentren stärker wachsenden Mieten Rechnung getragen. Zudem wird eine weitere Mietenstufe für Städte und Gemeinden mit besonders hohen Mietenniveaus eingeführt (Mietenniveau von mehr als 135 % des Bundesdurchschnitts der Quadratmeter-Miete der Wohngeldhaushalte). Die Höchstbeträge dieser neuen Mietenstufe VII liegen rund 10 % über den Höchstbeträgen der Mietenstufe VI (zu den Details siehe Kapitel 6, Teil B). Der Höchstbetrag lag bei einem Ein-Personen-Haushalt in Mietenstufe I beispielsweise bei 312 €, in Mietenstufe VI (z. B. Köln) bei 522 €. Im Jahr 2020 stieg der Höchstbetrag in Mietenstufe I auf 338 € und in Mietenstufe VI auf 575 €. In der neuen Mietenstufe VII (z. B. München) werden seit 2020 633 € Bruttokaltmiete pro Monat anerkannt.

Exkurs: Wohngeld an der Schnittstelle zu anderen Sozialleistungen

Im Rahmen der Vorbereitung der „Wohngeldreform 2020“ wurden auch alternative Reformoptionen erörtert. Da das Wohngeld gegenüber der Grundsicherung eine Reihe von Vorteilen hinsichtlich der Anreize zur Arbeitsaufnahme, des Wohnkonsums und des Verwaltungsaufwands aufweist, wurden Möglichkeiten geprüft, wie Haushalte, die ihren Lebensunterhalt selbst erwirtschaften und allein wegen ihrer Wohnkosten auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind, in das Wohngeldsystem integriert werden können. Hierfür ist eine Stärkung des Wohngeldes insbesondere gegenüber der Grundsicherung erforderlich. Diese ist neben einer Anpassung des allgemeinen Leistungsniveaus mittels der Wohngeldformel und den Miethöchstbeträgen beispielsweise dadurch möglich, dass im Wohngeld nicht nur die Bruttokaltmiete, sondern wie bei der Grundsicherung auch die Heizkosten berücksichtigt würde (BBSR, 2013). Außerdem könnte ein pauschaler Erwerbstätigenfreibetrag im Wohngeld eingeführt werden, der dazu führen würde, dass weniger Haushalte mit niedrigen Einkommen auf ergänzende Transferleistungen im SGB II („Aufstocker“) angewiesen sind. Aufgrund der relativ schlanken Verwaltung des Wohngeldes hätte eine Stärkung des Wohngeldes sowohl Vorteile für den Staat als auch für die Antragsteller, die vielfach aufgrund des hohen Aufwands bei der Antragstellung die Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Bei der Reform 2020 stand jedoch die Anpassung des allgemeinen Leistungsniveaus an die Entwicklung der Einkommen und Mieten seit der letzten Reform 2016 im Vordergrund. Dabei ging es neben der Stärkung des Wohngeldes an der Schnittstelle zur Grundsicherung auch darum, die Reichweite des Wohngeldes am oberen Rand des Leistungsbereichs zu vergrößern.

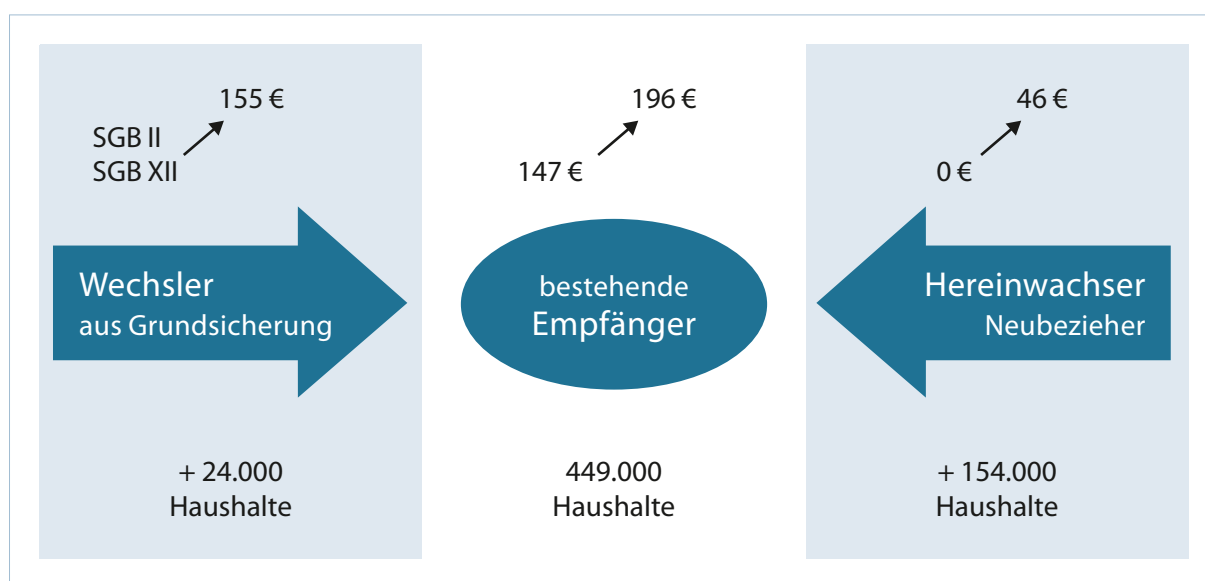
Ein weiteres Thema im Zuge der Reform 2020 war die Abstimmung zum Kinderzuschlag, der von den Familien getrennt bei der Familienkasse zu beantragen ist. Hierdurch entsteht für die Bedürftigen ein zusätzlicher Aufwand bei der Beantragung und bei der Prüfung der Leistungen in den Jobcentern, Wohngeldbehörden und Familienkassen. Zudem ist es für viele Bedürftige mit niedrigem Einkommen schwierig abzuschätzen, ob sie in der Grundsicherung oder durch eine Kombination von Wohngeld und Kinderzuschlag höhere Leistungen erhalten (Henger/Niehues, 2019a). Durch das Starke-Familiengesetz wurde der Kinderzuschlag im Jahr 2019 reformiert. Neben der Anhebung des Kinderzuschlags auf 185 € pro Monat und Kind wurde zudem erreicht, dass die in einigen Einkommensbereichen hohen Grenzbelastungsraten, die zu negativen Arbeitsanreize führen, abgesenkt wurden.

2.3 Reformwirkungen

2.3.1 Stärkung des Wohngeldes

Durch die Reform stieg das Wohngeld für die bestehenden Empfängerhaushalte. Gleichzeitig weitete sich auch der Empfängerkreis aus. Für reine Wohngeldhaushalte, die bereits vor der Reform wohngeldberechtigt waren, ist das Wohngeld nach den Simulationsrechnungen (Stand: 4.1.2019) ab 2020 um durchschnittlich 49 auf 196 € im Monat gestiegen (siehe Abbildung 2-1). Von den neuen Wohngeldhaushalten haben 24.000 zuvor SGB II oder SGB XII bezogen. Diese so genannten Wechsler konnten mit einem durchschnittlichen Wohngeld in Höhe von 155 € rechnen. Die neuen Haushalte am oberen Einkommensrand des Wohngeldes (so genannte Hereinwachser) erhielten nach den Simulationsrechnungen aufgrund des relativ hohen Einkommens mit durchschnittlich 46 € relativ wenig Wohngeld. Insgesamt stieg das Wohngeld für alle Haushalte von 147 auf 158 €.

Abbildung 2-1
Anstieg der monatlichen Wohngeldansprüche (Vergleich mit und ohne Reform 2020)



Anmerkung: Ohne 34.000 Mischhaushalte, in denen auch vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder (z. B. SGB-II-Empfänger) leben.

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand: 4.1.2019)

Die Wirkungen der Reform 2020 waren je nach Haushaltsgröße unterschiedlich, wie Tabelle 2-1 für reine Wohngeldhaushalte dokumentiert. Mit der Haushaltsgröße steigt der durchschnittliche Wohngeldbezug. Auch war die Anhebung des Wohngeldes in größeren Haushalten stärker. Für Haushalte, die bereits vor der Reform wohngeldberechtigt waren, stieg das Wohngeld nach den Simulationsberechnungen für Ein-Personen-Haushalte um 39 € auf monatlich 144 €. Bei Haushalten mit sechs Personen und mehr betrug der Anstieg um 101 €.

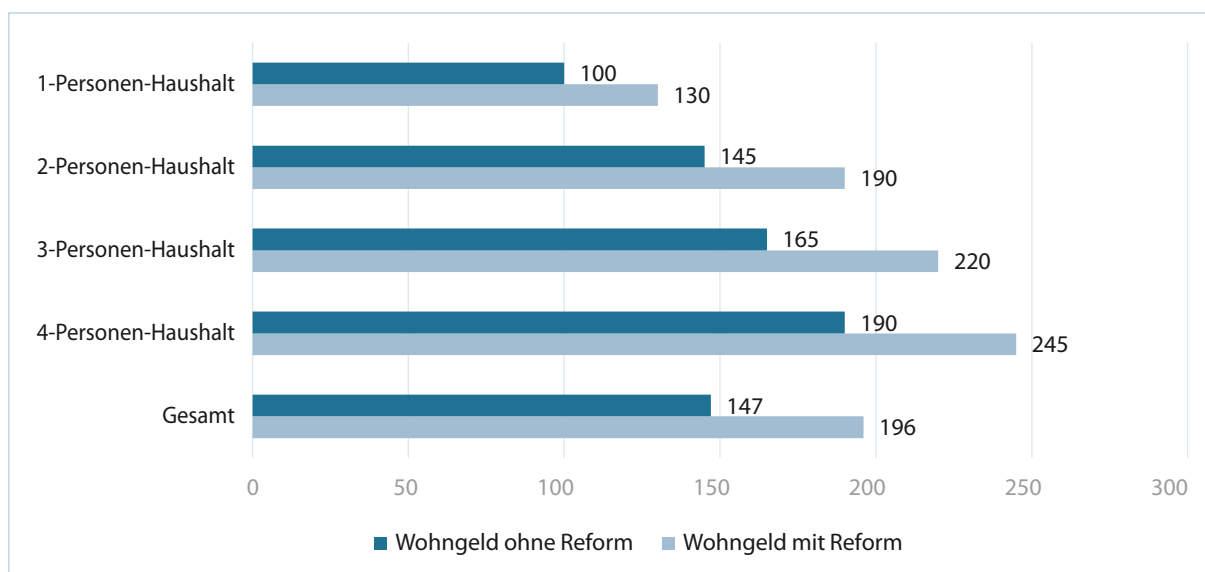
Tabelle 2-1
Charakteristika der reinen Wohngeldhaushalte

Inklusive Reform, im Jahr 2020

Haushaltsgröße	Bisherige Wohngeldhaushalte	Hereinwachser	Wechsler SGB II	Wechsler SGB XII	Summe: Alle Wohngeldhaushalte
1	234.000	85.000	2.000	6.000	327.000
2	57.000	24.000	7.000	-	88.000
3	34.000	11.000	3.000	-	48.000
4	57.000	24.000	4.000	-	85.000
5	35.000	10.000	2.000	-	47.000
6 und mehr	32.000	-	-	-	32.000
Gesamt	449.000	154.000	18.000	6.000	627.000
Durchschnittliches Wohngeld	196	46	177	87	158

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand: 4.1.2019)

Abbildung 2-2
Veränderung des durchschnittlichen monatlichen Wohngeldes bisheriger Wohngeldhaushalte



Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand: 4.1.2019) in Kombination mit Wohngeldstichprobe 2017 (Berechnungen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – BMI)

Grundlage der im Zeitraum November 2018 bis Januar 2019 durchgeführten Simulationsrechnungen war die Fortschreibung der Entwicklung des Wohngeldes für die Jahre 2017 bis 2023. Tabelle 2-2 zeigt die Ergebnisse für die prognostizierte Entwicklung der Empfänger und Wohngeldausgaben ohne Berücksichtigung der Wohngeldreform im Jahr 2020. Ab 2020 wird jedoch die zu diesem Zeitpunkt geplante Reform des Kinderzuschlags berücksichtigt. Aufgrund der Annahme der Fortschreibung der Regelsätze gemäß der prognostizierten Entwicklung des Mischindex und der positiven Einkommensentwicklung laut Projektion der Bundesregierung ist für die Jahre ein Rückgang der Wohngeldhaushalte zu erwarten. Gemäß den Simulationsergebnissen sinkt die Zahl der gesamten Wohngeldhaushalte bis zum Jahr 2020 auf rund 482.000. Das ist ein Rückgang im Vergleich zu 2017 in Höhe von 18,7 %. Der damit einhergehende Rückgang in den Ausgaben verläuft in einer ähnlichen Dimension. Gemäß der Simulationsfortschreibung sinken die Ausgaben für Bund und Länder um 18,5 % auf 862,2 Mio. €.

Tabelle 2-2
Entwicklung der Wohngeldhaushalte und -ausgaben ohne Wohngeldreform 2020

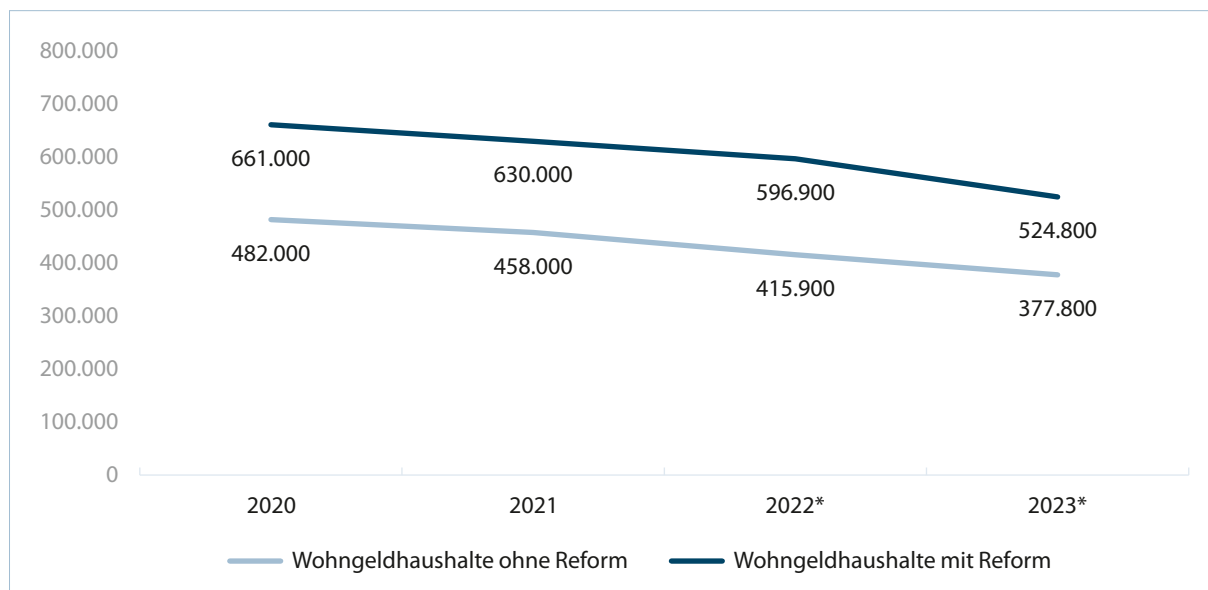
	2017	2018	2019	2020*	2021*	2022*	2023*
Reine Wohngeldhaushalte	560.300	518.900	493.900	448.300	424.500	382.400	344.300
Mischhaushalte	33.200	34.800	34.800	34.000	34.000	33.900	33.800
Wohngeldhaushalte gesamt	593.500	553.700	528.700	482.300	458.500	416.300	378.100
Wohngeldausgaben in Mio. €	1.058,4	987,4	897,4	862,2	803,0	729,0	673,8

*Inklusive KIZ-Reform.

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand: 4.1.2019)

Abbildung 2-3 und Abbildung 2-4 dokumentieren die erwarteten Reformwirkungen auf Basis der im Januar 2019 durchgeführten Simulationsrechnungen. Es zeigt sich ein Anstieg der Wohngeldhaushalte im Jahr 2020 um 179.000 von 482.000 auf 661.000. Das entspricht einem Anstieg von 37,1 %. Die Wohngeldausgaben steigen dabei etwas stärker um 44,6 %. Ohne Reform ist im Jahr 2020 mit gesamten Wohngeldausgaben in Höhe von 862,2 Mio. € zu rechnen. Durch die Reform werden die Gesamtausgaben hingegen nach den Simulationsrechnungen auf 1.25 Mrd. € steigen. Da sich die Reformwirkungen in der Regel zeitlich verzögert entfalten (z. B. da potenzielle neue Wohngeldhaushalte nicht direkt zum Jahresbeginn ihren Wohngeldanspruch neu berechnen lassen), wurde von Gesamtausgaben für das Jahr 2020 von 1,19 Mrd. € ausgegangen.

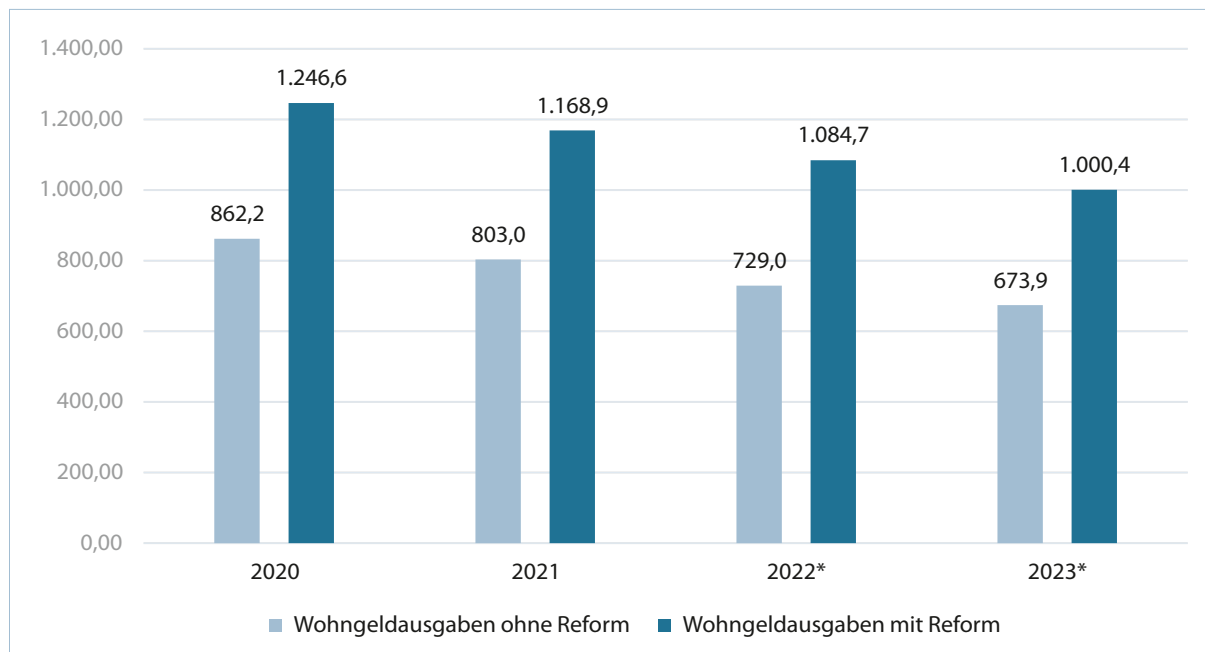
Abbildung 2-3
Prognostizierte Entwicklung der Wohngeldhaushalte mit und ohne Wohngeldreform 2020



* Ohne Dynamisierung im Jahr 2022.

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand: 4.1.2019)

Abbildung 2-4
Prognostizierte Wohngeldausgaben mit und ohne Reform



* Ohne Dynamisierung im Jahr 2022.

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand: 4.1.2019)

Durch die Reform wird der Kreis der anspruchsberechtigten Wohngeldhaushalte gemäß den Simulationsergebnissen voraussichtlich um knapp 154.000 Haushalte wachsen (so genannte Hereinwachser), dies zeigen Abbildung 2-1 und Tabelle 2-1 zusammen mit anderen Wirkungen der Reform. Darüber hinaus wechseln durch die Erhöhung der (vorrangigen) Wohngeldleistung auch Haushalte vom Grundsicherungssystem zum Wohngeld (so genannte Wechsler). Die Schätzungen der Reformwirkungen zeigen, dass knapp 18.000 vormalige SGB-II-Empfänger ins Wohngeld wechseln. Hinzu kommen etwas mehr als 6.000 Wechsler aus dem SGB XII.¹

Nach den Berechnungen sind durch die Wohngeldreform 2020 im Durchschnitt zusätzlich rund 10.500 KIZ-Haushalte (Wechsler aus dem SGB II) zu erwarten, in denen durchschnittlich rund 16.500 Kinder leben. Bei den Berechnungen handelt es sich – wie bisher – um den Durchschnitt der Jahre 2021, 2022 und 2023.

2.3.2 Einführung einer Dynamisierung des Wohngeldes

Im BBSR-Forschungsvorhaben „Mikrosimulation des Wohngeldes und strukturelle Verbesserung der Anreize des Wohngeldes“ (BBSR-Online-Publikation Nr. 16/2019) wurde sich für die Einführung einer gesetzlich verankerten Dynamisierung des Wohngeldes ausgesprochen, um die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes über die Zeit zu sichern. Hierfür ist es erforderlich, dass das Wohngeld regelmäßig an die Preis- und Mietentwicklungen angepasst wird. Aufgrund der größeren Mietdynamiken ist eine schnellere Anpassung der Wohngeldleistungen erforderlich, da sonst die Haushalte Realwertverluste erfahren und etliche Haushalte über die Jahre – bei gleichbleibender Einkommens-Mietsituation – zwischen der Grundsicherung und dem Wohngeld wechseln müssen (siehe auch Henger/Niehues, 2019a). Hierfür ist wiederum ursächlich, dass die Regelsätze nach SGB II und SGB XII jährlich angepasst werden, sodass das sich jedes Jahr einige Wohngeldhaushalte durch einen Wechsel in die Grundsicherung besserstellen können. Am oberen Einkommensrand wachsen zudem jedes Jahr Haushalte aus der Wohngeldberechtigung heraus, die dann bei einer Anhebung der Wohngeldleistungen wieder in das Wohngeldsystem zurückwechseln.

¹ Aufgrund der geringen Beobachtungszahl wurden die Wechsler-Zahlen über die Jahre als konstant angenommen. Die Anzahl der SGB-II-Wechsler ist geringer als in früheren Simulationen, da eine zusätzliche Annahme eingeführt wurde, dass erwerbstätige Ein-Personen-Haushalte als Wechsler pauschal ausgeschlossen wurden.

Exkurs: Realwertsicherung im Rahmen der Dynamisierung

Technisch lässt sich die Realwertsicherung bei einer gesetzlich verankerten Dynamisierung durch eine Diskontierung von zwei Parametern in der Wohngeldformel und der Anhebung der Miethöchstbeträge erreichen. Der Parameter b bestimmt in der Wohngeldformel den Zusammenhang zwischen Bruttokaltmiete und Wohngeld und wird nun folgerichtig mit der Entwicklung der bundesweiten Bruttokaltmieten (Teilindex für Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes) fortgeschrieben. Die Höchstbeträge werden hiermit ebenfalls einheitlich angehoben. Eine regional differenzierte Anhebung wäre zwar ebenso denkbar, erscheint jedoch wegen der schwachen Datenlage und der geringen effektiven Unterschiede nicht nutzbringend. Der Parameter c bestimmt in der Wohngeldformel den Zusammenhang zwischen Einkommen und Wohngeld. Dieser Parameter wird daher mit dem Anstieg der Lebenshaltungskosten diskontiert.

Der Wohngeldformel liegt die Mietbelastung (MB) des Wohngeldhaushalts als Steuerungsgröße zugrunde. Die Mietbelastung kann als Anteil der (Bruttokalt-)Miete nach Abzug des Wohngeldes (W) am Gesamteinkommen (Y) berechnet werden:

$$MB = \frac{M - W}{Y}$$

Nach Umformung erhält man folgenden Ausdruck:

$$W = M - MB * Y$$

Ohne den erst 2009 eingeführten Multiplikator entspricht dieser Ausdruck der heutigen Wohngeldformel. Die Höhe der Mietbelastung ist dementsprechend nicht konstant, sondern steigt mit der Miete und dem Einkommen des jeweiligen Haushalts:

$$MB = a + bM + cY$$

Um den Anstieg der Mietbelastung durch die allgemeine Preis- und Mietsteigerung zu verhindern, werden bei der Realwertsicherung die Parameter b und c mit den allgemeinen Preissteigerungen abgezinst. Dies bedeutet, dass die Einkommen und Mieten, die bei der Bestimmung der Mietbelastung zugrunde gelegt werden, um die allgemeinen Preis- und Mietsteigerungen bereinigt werden. Für Haushalte, deren Einkommen sich mit dem allgemeinen Preisanstieg und deren Miete sich mit der allgemeinen Mietsteigerung erhöhen, bleibt die Mietbelastung demnach konstant.

Beispiel: Einkommen = 1.000 €, Miete = 500 € alle Preise, das Einkommen und die Mieten steigen um 10 %

$$MB_{alt} = a + b * 500 + c * 1000$$

$$MB_{neu} = a + b * 550 + c * 1100$$

Nach § 43 WoGG ergeben sich folgende neue Werte für b und c :

$$b_{DYN} = \frac{b*100}{110}; c_{DYN} = \frac{c*100}{110}$$

Diese in die Wohngeldformel eingesetzt ergeben die „alte“ Mietbelastung:

$$\begin{aligned} MB_{DYN} &= a + b_{DYN} * 550 + c_{DYN} * 1100 = \\ &= a + \frac{b*100}{110} * 550 + \frac{c*100}{110} * 1100 = \\ &= a + b * 500 + c * 1000 = MB_{alt} \end{aligned}$$

Das mit dem Wohngeldstärkungsgesetz im Zuge der Wohngeldreform 2020 beschlossene Konzept setzt die Vorschläge der BBSR-Online-Publikation Nr. 16/2019 um und sieht vor, dass das Wohngeld ab dem 1. Januar 2022 automatisch alle zwei Jahre an die Preis- und Mietentwicklung angepasst wird (Neufassung der §§ 38, 43 und 44 WoGG). Hierdurch ist eine Anpassung der Leistungen in einem kürzeren Zeitabstand als bislang möglich, was die Leistungsfähigkeit und Zielgenauigkeit des Wohngeldes über die Zeit verbessert. Die Definition zur Realwertsicherung leitet sich aus der Logik der Wohngeldformel ab, die an der Wohnkostenbelastung der Haushalte ansetzt. Die Realwertsicherung hat das Ziel, die inflationsbedingten Realwertverluste des – nach Miete und Wohngeld – verbleibenden Einkommens der Wohngeldhaushalte auszugleichen. Die Grundüberlegung ist, dass nominal steigende Einkommen und Mieten ausgeglichen werden. Ohne eine Realwertsicherung würde die reale Kaufkraft nach den (bezuschussten) Wohnkosten sinken und die Wohnkostenbelastung steigen.

Im Rahmen des hier dokumentierten Projektes wurden die Auswirkungen der Dynamisierung für die Jahre 2022 und 2023 mit dem IW-Mikrosimulationsmodell abgeschätzt. Wie Tabelle 2-3 zeigt, würde die Zahl der Wohngeldhaushalte (reine Wohngeldhaushalte und Mischhaushalte) ohne Dynamisierung von 661.000 im Jahr 2020 über 630.000 (2021) und 597.000 (2022) auf 525.000 im Jahr 2023 zurückgehen. Durch die Einführung einer Dynamisierung, die zum ersten Mal im Jahr 2022 greift, wird dieser Rückgang verhindert. Die Empfängerzahlen steigen im Jahr 2022 auf insgesamt 684.000² und gehen im Jahr 2023 auf 627.000 Haushalte zurück. Die Ausgaben für Bund und Länder werden ebenfalls stabilisiert. Diese gehen nicht stetig auf 1,00 Mrd. € im Jahr 2023 zurück, sondern bleiben in den Jahren 2022/2023 mit 1,27 bzw. 1,17 Mrd. € auf relativ stabilem Niveau. Im Wohngeldsystem entstehen damit Mehrkosten in Höhe von 189 Mio. € (2022)³ und 168 Mio. € (2023).

Die Mehrausgaben für den Kinderzuschlag (KIZ) steigen in den Jahren 2022/2023 von jeweils 19 Mio. auf 29 Mio. € an. Die Einsparungen durch die gestiegene Zahl der Wechsler vom SGB II und SGB XII in den gleichen Jahren (von 24.000 auf 46.000) erhöhen sich von 56,6 auf 96,6 Mio. €. Hieraus lässt sich der gesamte Fiskaleffekt der Wohngeldreform 2020 berechnen, der sich in den ersten beiden Jahren auf 346,8 Mio. € (2020) bzw. 328,4 Mio. € (2021) beläuft und durch die erste Dynamisierung im Jahr 2022 auf 477,1 Mio. € (2022) bzw. 427,1 Mio. € (2023) steigen wird.

² Das IW-Mikrosimulationsmodell wurde im Laufe des Projektes regelmäßig aktualisiert und auch auf den neuen Datenstand der EVS 2018 überführt (siehe Kapitel 5 und Anhang). Danach wird von rund 640.000 Wohngeldhaushalten im Jahr 2022 ausgegangen (Stand der Wohngeld-Fortschreibungsverordnung).

³ Zwischenzeitliche Korrektur auf 110 Mio. € zusätzliche Kosten im Jahr 2022 (Stand der Wohngeld-Fortschreibungsverordnung).

Tabelle 2-3

Auswirkungen der Wohngeldreform 2020 einschließlich Dynamisierung im Jahr 2022⁴

	2020	2021	2022	2023
Reine Wohngeldhaushalte ohne Reform*	482.000	458.000	416.000	378.000
Unterschiede zum jeweiligen Jahr ohne Reform („ins Wohngeld rein“)				
Wechsler aus SGB II	+18.000	+18.000	+36.000	+36.000
WoG-Aufkommen	+39,0	+39,0	+72,1	+72,1
KIZ-Kosten	+19,0	+19,0	+29,0	+29,0
SGB-II-Kosten (ohne Reform)	-51,9	-51,9	-87,8	-87,8
Wechsler aus SGB XII	+6.000	+6.000	+10.000	+10.000
WoG-Aufkommen	+6,7	+6,7	+14,6	+14,6
SGB-XII-Kosten (ohne Reform)	-4,7	-4,7	-8,5	-8,5
Hereinwachser	+154.000	+147.000	+222.000	+203.000
WoG-Aufkommen	+85,4	+76,1	+155,4	+137,2
Reine Wohngeldhaushalte mit Reform	627.000	596.000	563.000	491.000
Gesamtausgaben reine WoG	1.184,3	1.106,6	1.022,5	938,3
Δ reine Wohngeldhaushalte	+179.000	+172.000	+268.000	+249.000
Δ Aufkommen	+381,7	+363,0	+540,3	+490,2
Mischhaushalte	34.000	34.000	34.000	34.000
Gesamtausgaben Mischhaushalte	62,3	62,2	63,3	63,2
Δ Mischhaushalte	0	0	0	0
Δ Aufkommen	+2,7	+2,9	+4,2	+4,3
Gesamtes Aufkommen	1.246,6	1.168,9	1.273,5	1.168,4
Übersicht der Reformwirkungen				
Haushalte ohne Reform	482.000	458.000	416.000	378.000
Haushalte inkl. Reform	661.000	630.000	684.000	627.000
Δ Wohngeldhaushalte	+179.000	+172.000	+268.000	+249.000
Aufkommen ohne Reform	862,2	803,0	729,0	673,8
Aufkommen inkl. Reform	1.246,6	1.168,9	1.273,5	1.168,4
Δ Wohngeldaufkommen	+384,4	+365,9	+544,5	+494,5
Fiskalische Effekte				
Δ Wohngeld neue Empfänger	+131,1	+121,8	+242,0	+223,8
Δ Wohngeld bisherige Empfänger	+253,3	+244,1	+302,5	+270,7
Δ SGB-II- & SGB-XII-Kosten	-56,6	-56,6	-96,4	-96,4
Δ KIZ-Kosten	+19,0	+19,1	+29,0	+29,0
Δ GESAMT	+346,8	+328,4	+477,1	+427,1

* Inklusive der 32.000 Wohngeldhaushalte mit mehr als sechs Haushaltsmitgliedern, die nicht in den Mikrodaten abgebildet werden können.

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand: 26.2.2019)

⁴ Das IW-Mikrosimulationsmodell wurde im Laufe des Projektes regelmäßig aktualisiert und auch auf den neuen Datenstand der EVS 2018 überführt (siehe Kapitel 5 und Anhang).

Mit der Dynamisierung wird die beschriebene Realwertsicherung und damit die Entlastungswirkung der Reform 2020 über die Zeit aufrechterhalten. Haushalte werden in Zukunft nicht allein aufgrund der Entwicklung von nominalen Einkommen und Mieten aus dem Wohngeld herauswachsen bzw. in die Grundsicherung wechseln. Die Reichweite des Wohngeldes wird dadurch zukünftig im Wesentlichen von Realeinkommensentwicklungen beeinflusst.

Die Dynamisierung dürfte zu spürbaren Einsparungen beim Aufwand in den Behörden und bei den Antragstellern führen. Da bislang das Wohngeldsystem von Reform zu Reform sehr deutlich an Empfängern verloren hat, mussten bisher die Wohngeldbehörden Personal auf- und abbauen und viele Haushalte zwischen der Grundsicherung und dem Wohngeld hin- und herwechseln. Sowohl systembedingte Wechsel zwischen dem Wohngeld und der Grundsicherung als auch das durch nominale Einkommenssteigerungen bedingte Herauswachsen aus dem Wohngeld werden zukünftig deutlich weniger stattfinden. Durch die Abmilderung dieses so genannten Drehtüreffekts werden sowohl der Aufwand der Antragsteller und die Bürokratiekosten gesenkt als auch die Transparenz der Leistungen für alle potenziellen Empfänger erhöht.

Der Turnus von zwei Jahren für die Fortschreibung des Wohngeldes erscheint sachgemäß, um den trotz Reduktion verbleibenden Verwaltungsaufwand der Behörden weiterhin zu begrenzen, die das Wohngeld in jedem Einzelfall neu ermitteln müssen. Neben der Fortschreibung des allgemeinen Leistungsniveaus mittels Anpassung der Parameter der Wohngeldformel werden auch die Höchstbeträge für die Berücksichtigung der Miete oder Belastung mit der Entwicklung des allgemeinen Mietenniveaus fortgeschrieben. Eine Neufestlegung der Mietenstufen nach § 12 Abs. 4 Satz 1 WoGG wird hingegen im Rahmen der Dynamisierung nicht vorgenommen, da neben dem erhöhten Verwaltungsaufwand sonst die Gefahr besteht, dass zu viele Städte, Gemeinden und Kreise herabgestuft werden, was in Einzelfällen zu schwer nachzuvollziehenden Kürzungen der Wohngeldleistungen einiger Haushalte führen kann. Die Mietenstufen werden auch weiterhin ausschließlich bei einer strukturellen Wohngeldreform neu festgelegt.

3 Einführung einer klimapolitischen Entlastungspauschale

3.1 Ausgangslage vor der Reform und Konzeption der Entlastungspauschale

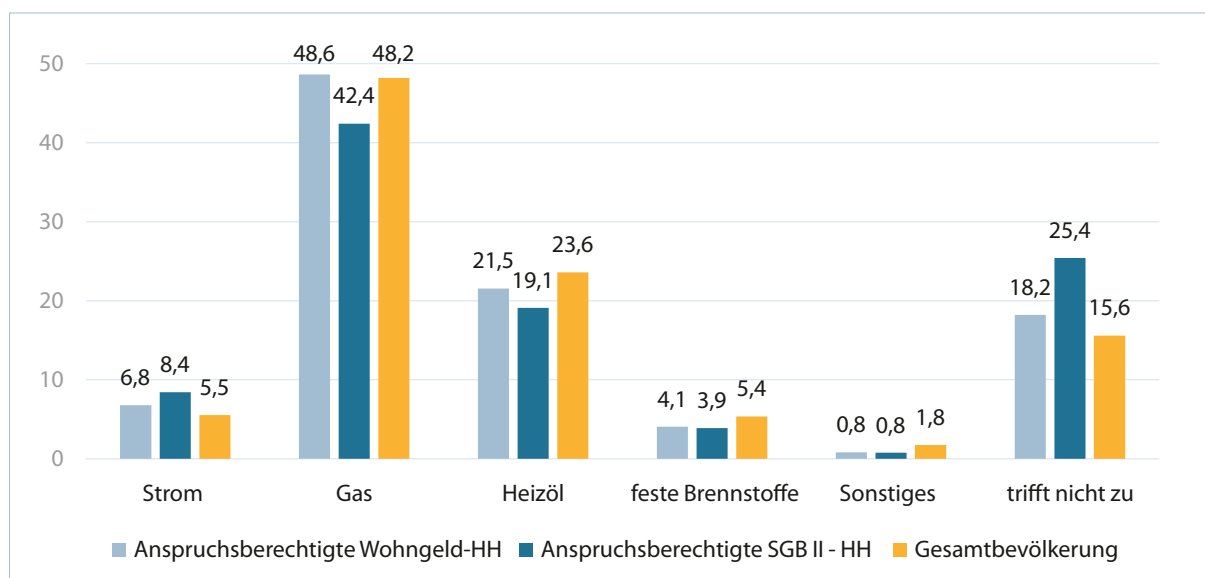
Vor dem Hintergrund der nationalen Klimaschutzziele hat die Bundesregierung im Herbst 2019 im Rahmen des „Klimaschutzprogramm 2030“ (Klimapaket) mehrere Maßnahmen beschlossen, die auch den Gebäudesektor und damit den Wohnungsmarkt betreffen. Eine der wichtigsten Maßnahmen war die Einführung der CO₂-Bepreisung für Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brenn- und Kraftstoffe (insbesondere Heizöl, Flüssiggas, Erdgas, Kohle, Benzin, Diesel). Für den Zeitraum bis 2025 wurde ein verbindlicher Preispfad festgeschrieben, der den privaten Haushalten und Unternehmen die Möglichkeit geben soll, sich auf die Veränderungen einzustellen. Ab dem 1.1.2021 wurde ein CO₂-Preis in Höhe von 25 € je Tonne CO₂ eingeführt. In den Folgejahren wird der Zertifikatspreis auf 55 € je Tonne im Jahr 2025 steigen. Ab dem Jahr 2026 wird dann vom Festpreisverfahren zur Mengensteuerung übergegangen, sodass der Markt in engen Grenzen über den Preis entscheiden wird. Hierbei gilt jedoch ein Minimalpreis von 55 € und ein Maximalpreis von 65 € für das Jahr 2026. Im Jahr 2025 sollen die Eckpreise für den Zeitraum 2026 bis 2029 festgelegt werden.

Vor dem Hintergrund von im Durchschnitt steigenden Heizkosten der Haushalte aufgrund der CO₂-Bepreisung wurde im Klimaschutzprogramm auch eine Entlastung für die Wohngeldhaushalte beschlossen. Hierfür wurden ab dem Jahr 2021 jährlich 120 Mio. € zusätzliche Ausgaben für das Wohngeld (Bund und Länder je zur Hälfte) vorgesehen. Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde die Umsetzung dieser Entlastung in der Wohngeldsystematik konzeptionell vorbereitet.

Wie Auswertungen auf Basis der EVS und des Mikrosimulationsmodells zeigen, sind 70 % der im Jahr 2020 (inklusive Wohngeldreform) anspruchsberechtigten reinen Wohngeldhaushalte von der CO₂-Steuer betroffen, da sie entweder mit Erdgas (49 %) oder Heizöl (21 %) heizen (Abbildung 3-1). Damit gehen Mehrbelastungen einher.

Abbildung 3-1
Verteilung der (überwiegenden) Heizsysteme im Jahr 2020*

Anteil der Haushalte in %



*Ursprungsdaten 2013, statisch fortgeschrieben auf das Jahr 2020 (bei Annahme eines konstanten Energieverbrauchs).

Quelle: EVS 2013; Institut der deutschen Wirtschaft

Da im Rahmen des Projektes bereits vor der endgültigen Festlegung des CO₂-Preispfades Überlegungen angestellt wurden, wie innerhalb des Wohngeldes sachgerecht die Mehrbelastung für die Wohngeldhaushalte sozial abgedeckt werden kann, wurde mit zwei CO₂-Preisen gerechnet, die in der damaligen Debatte als Minimal- bzw. Maximalpreise im Rahmen eines Preispfades bis 2030 angesehen wurden (UBA, 2020). Kalkuliert wurde ein Preis in Höhe von 35 € und 180 € je Tonne CO₂, der zusätzlich zur bestehenden Energiesteuer Erdgas und Heizöl verteuert. Bei 35 € steigt der Erdgaspreis um 0,85 Cent (Umrechnungsfaktor 0,2421 CO₂/kWh; siehe Henger/Schaefer, 2018) und Heizöl um 1,08 Cent (Umrechnungsfaktor: 0,3097). Bei einem CO₂-Preis von 180 € steigt der Erdgaspreis hingegen um 4,36 Cent und der Heizölpreis um 5,57 Cent.

Wie Tabelle 3-1 zeigt, beträgt bei einem CO₂-Preis von 35 € die durchschnittliche jährliche Belastung für Haushalte, die entweder mit Erdgas oder Heizöl heizen, 172 €. Bei einem CO₂-Preis von 180 € beträgt die Belastung knapp 884 € pro Jahr. In der Gesamtbevölkerung sind die Belastungen aufgrund der höheren Einkommen, der größeren Wohnflächen und der höheren Energieverbräuche höher. Dies liegt unter anderem daran, dass einkommensschwache Haushalte einen geringeren Wohnflächenkonsum aufweisen und entsprechend in kleineren Wohnungen leben. Wie Einzelauswertungen mit der EVS zeigen, ist zudem der Energieverbrauch der Wohngeldhaushalte, die entweder eine Gas- oder eine Ölheizung besitzen, höher als die aller Wohngeldhaushalte, insbesondere da Gas- und Ölheizungen häufiger im Kontext eines insgesamt schlechteren energetischen Gebäudezustands genutzt werden.

Tabelle 3-1
Jährliche absolute Belastung Wohngeld-Haushalte

in €/Jahr (für Haushalte mit Erdgas oder Heizöl)

Perzentile	CO ₂ -Preis in Höhe von 35 €		CO ₂ -Preis in Höhe von 180 €	
	Wohngeld-HH Simulation*	Gesamtbevölkerung	Wohngeld-HH Simulation*	Gesamtbevölkerung
p(10)	47,7	51,5	244,6	264,2
p(25)	71,5	84,4	366,9	432,9
p(50)	126,8	140,7	652,5	723,8
p(75)	197,4	243,7	1.012,6	1.252,4
p(90)	335,9	487,0	1.722,8	2.510,4
Mittelwert	171,9	229,0	884,2	1.178,3

*Anspruchsberechtigte Wohngeldhaushalte gemäß Simulation im Jahr 2020 inklusive Wohngeldreform.

Quelle: EVS 2013; Institut der deutschen Wirtschaft

Die Gesamtbelastung der bestehenden Wohngeldhaushalte bei einer 35-€-CO₂-Bepreisung liegt approximativ bei 80 Mio. € (rund 464.000 belastete Haushalte á 172 € jährliche Belastung). Die Gesamtbelastung bei einem CO₂-Preis von 180 € beläuft sich auf geschätzte 410 Mio. € (rund 464.000 belastete Haushalte á 884 € jährliche Belastung).

Im Rahmen des Projektes wurden verschiedene Möglichkeiten zur Kompensation der Mehrbelastung durch die CO₂-Bepreisung erörtert. Hierunter zählten beispielsweise Varianten eines Klimabonus, der entweder für alle Wohngeldhaushalte oder nur für Wohngeldhaushalte, die mit Erdgas oder Heizöl heizen, pauschal mit dem Wohngeld ausbezahlt werden könnte. Zudem wurde überlegt, die Leistungen des Wohngeldes insgesamt anzuheben, um die Mehrbelastungen für die Wohngeldhaushalte insgesamt auszugleichen. Letztendlich wurde eine Kompensation gewählt, die sich an der Heizkostenpauschale orientiert, die den Wohngeldhaushalten in den Jahren 2010 und 2011 gewährt wurde. Die damalige Förderung belief sich auf 50 Cent je Quadratmeter Normwohnfläche und erhöhte damit in der Wohngeldberechnung die zu berücksichtigende Miete oder Belastung um die Heizkosten. Die Heizkostenpauschale wird unabhängig von den tatsächlichen Heizkosten bezahlt, somit werden Anreize auf Seite der Wohngeldhaushalte zum sparsamen Heizen erhalten. Die Pauschale ist nach der Haushaltsgröße gestaffelt. Die Normwohnfläche liegt bei einem Ein-Personen-Haushalt bei 48 m², bei einem Zwei-Personen-Haushalt bei 62 m². Mit jeder weiteren Person steigt die Normwohnfläche um weitere 12 m² (siehe Tabelle 3-2).

Die Höhe der klimapolitischen Entlastungspauschale wurde so gewählt, dass die Gesamtbelastungen der Wohngeldhaushalte an alle Wohngeldhaushalte in ungefähr gleicher Höhe zugegeben wird und die politisch formulierte Zielvorgabe von einem Plus von 10 % bei den Wohngeldausgaben (120 Mio. € zusätzlich) realisiert wird. In den Berechnungen wird berücksichtigt, dass durch die Entlastungspauschale weitere Haushalte in das Wohngeld „hineinwachsen“, da sie durch eine höhere anerkannte Miete anspruchsberechtigt werden. Bei einem CO₂-Preis in Höhe von 35 € je Tonne CO₂ müsste eine Entlastungspauschale in Höhe von 20 Cent eingeführt werden. Bei einem CO₂-Preis in Höhe von 180 € je Tonne CO₂ müsste die Entlastungspauschale 90 Cent betragen. Mit dem vorgegebenen Finanzvolumen wurde eine Entlastungspauschale von 30 Cent abgeleitet. Diese reicht aus, um im Durchschnitt Mehrbelastungen der Wohngeldhaushalte bis zu einem CO₂-Preis von rund 55 € je Tonne CO₂ auszugleichen.

Die Wirkungen der Entlastungspauschale auf den Wohngeldanspruch der einzelnen Haushalte hängen vom Einkommen ab. Im Wohngeldsystem sinkt nach der Wohngeldformel die marginale Subvention der Wohnkosten mit steigendem Einkommen. In der Höhe des Mindesteinkommens gemäß WoGG Anlage 2 zu § 19 II erreicht die marginale Subventionsrate nahezu 100 % (Formel: $1,15 * (1 - b * Y)$). Das heißt, dass in der Höhe des Mindesteinkommens ein zusätzlicher € anerkannter Miete mit einem € mehr Wohngeld bezuschusst wird. Am Beispiel eines Ein-Personen-Haushalts lässt sich das folgendermaßen illustrieren: Nach dem reformierten Wohngeld liegt das Mindesteinkommen im Jahr 2020 bei 280 €. Unabhängig von der bisher anerkannten Miethöhe führt die eine Einführung einer Entlastungspauschale in Höhe von monatlich 0,30 € pro Quadratmeter (* 48 m² Normwohnfläche) bzw. 14,40 € (bei einer Außerachtlassung der Rundungsregeln, siehe Tabelle 3-2) zu einer gleichen Erhöhung des Wohngeldes. Bei einem Einkommen von beispielsweise 900 € ist die marginale Subvention der Wohnkosten hingegen niedriger und liegt bei 55 %. Eine Heizkostenpauschale in Höhe von 14,40 € würde dementsprechend zu einem 7,92 € höherem Wohngeld führen.

Tabelle 3-2
Höhe der Entlastungspauschale differenziert nach Haushaltsgröße

Haushalte mit ... Personen	Entlastungspauschale je m ² Normwohnfläche	Normwohnfläche in m ²	Effektive Höhe der Entlastungspauschale
1	0,30 €	48	14,40 €
2	0,30 €	62	18,60 €
3	0,30 €	74	22,20 €
4	0,30 €	86	25,80 €
5	0,30 €	98	29,40 €
>5	0,30 €	+12	+3,60 €

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Berechnungen auf Basis der EVS zeigen auf, dass die Belastungen durch die CO₂-Bepreisung mit den Einkommen in absoluten Werten steigen und in relativen Werten mit den Einkommen sinken. Die Entlastungen durch die Entlastungspauschale sinken in absoluten Werten, da mit steigenden Einkommen die Zuschussquote im Wohngeldsystem zurückgeht. Ein € mehr anerkannte Miete führt bei niedrigeren Einkommen zu einem höheren Wohngeldanspruch. Damit sinken sowohl die Belastung als auch die Entlastungswirkungen mit steigenden Einkommen. Eine CO₂-Bepreisung entfaltet also eine regressive Wirkung auf die Einkommensverteilung, da einkommensschwache Haushalte einen größeren Anteil ihres Einkommens für die Beheizung ihrer Wohnungen aufwenden. Die Wirkungen aus einer Entlastungspauschale sind ebenfalls regressiv.

3.2 Reformwirkungen

Wie beschrieben, wurde die Höhe der Entlastungspauschale von 30 Cent je Quadratmeter Normwohnflächen gewählt, um jährliche Mehrausgaben von ungefähr 120 Mio. € bzw. rund 10 % zu erhalten. Die Auswirkungen einer solchen zum 1.1.2021 eingeführten Entlastungspauschale auf Basis des IW-Mikrosimulationsmodells (Stand: 8.5.2020) dokumentiert Tabelle 3-3. Demnach steigt nach den Berechnungen die Anzahl der Wohngeldhaushalte um 35.000 (2021), 31.000 (2022) und 34.500 (2023) Haushalte an. Das Wohngeldaufkommen steigt gemäß Modellrechnung um 123,1 Mio. € (2021), 128,3 Mio. € (2022) und 128,5 Mio. € (2023). Unter Berücksichtigung der Mehraufwendungen beim Kinderzuschlag und der Einsparungen in der Grundsicherung belaufen sich die fiskalischen Gesamtwirkungen auf 99,9 Mio. € (2021), 107,9 Mio. € (2022) und 106,4 Mio. € (2023).

Tabelle 3-3
Auswirkungen einer Entlastungspauschale in Höhe von 30 Cent zum 1.1.2021

Unterschiede zum jeweiligen Jahr ohne Pauschale (aber inkl. Wohngeldreform 2020 und Dynamisierung 2022)

	2021	2022 ⁵	2023
630 Wohngeldhaushalte ohne Reform*	630.000	682.000	628.000
Unterschiede zum jeweiligen Jahr ohne Reform („ins Wohngeld rein“)			
Wechsler aus SGB II	+8.000	+7.000	+7.500
WoG-Aufkommen	+22,7	+16,2	+23,9
KIZ-Kosten	+10,9	+5,8	+9,9
SGB-II-Kosten (ohne Reform)	-32,8	-21,2	-27,8
Wechsler aus SGB XII	+2.000	+2.000	+2.000
WoG-Aufkommen	+1,4	+5,4	+4,3
SGB-XII-Kosten (ohne Reform)	-1,3	-5,0	-4,1
Hereinwachser	+25.000	+22.000	+25.000
WoG-Aufkommen	+9,6	+9,2	+11,1
Reine Wohngeldhaushalte mit Reform	631.000	679.000	628.500
Gesamtausgaben reine WoG	1.228,4	1.320,6	1.221,5
Δ reine Wohngeldhaushalte	+35.000	+31.000	+34.500
Δ Aufkommen	+116,7	+121,9	+122,1
Mischhaushalte	34.000	34.000	34.000
Gesamtausgaben Mischhaushalte	68,7	69,8	69,6
Δ Mischhaushalte	0	0	0
Δ Aufkommen	+6,5	+6,4	+6,4
Gesamtes Aufkommen	1.297,1	1.390,4	1.291,1
Übersicht der Reformwirkungen			
Haushalte insg. ohne Reform	630.000	682.000	628.000
Haushalte insg. inkl. Reform	665.000	713.000	662.500
Δ Wohngeldhaushalte	+35.000	+31.000	+34.500
Aufkommen ohne Reform	1.174,0	1.262,1	1.162,6
Aufkommen inkl. Reform	1.297,1	1.390,4	1.291,1
Δ Wohngeldaufkommen	+123,1	+128,3	+128,5
Fiskalische Effekte			
Δ Wohngeld neue Empfänger	+33,7	+30,8	+39,3
Δ Wohngeld alte Empfänger ges	+89,4	+97,5	+89,1
Δ SGB-II- & SGB-XII-Kosten	-34,1	-26,2	-31,9
Δ KIZ-Kosten	+10,9	+5,8	+9,9
Δ GESAMT	+99,9	+107,9	+106,4

* Inklusive der 32.000 Wohngeldhaushalte mit mehr als sechs Haushaltsmitgliedern, die nicht in den Mikrodaten abgebildet werden können⁶.

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (mit BMI und BMAS abgestimmte Ergebnisse, Stand: 8.5.2020)

⁵ Das IW-Mikrosimulationsmodell wurde im Laufe des Projektes regelmäßig aktualisiert und auch auf den neuen Datenstand der EVS 2018 überführt (siehe Kapitel 5 und Anhang). Auf Basis eines neuen Datenstands im IW-Mikrosimulationsmodell wurde inzwischen von rund 640.000 Wohngeldhaushalten im Jahr 2022 ausgegangen (Stand der Wohngeld-Fortschreibungsverordnung).

⁶ Annahme: Haushalte wechseln erst vom SGB ins Wohngeld, wenn sie sich um mindestens 5 € besserstellen (siehe Beschreibung des IW-Mikrosimulationsmodells in Kapitel 1).

In Tabelle 3-4 sind die Veränderungen durch die Einführung der Entlastungspauschale im Jahr 2021 auf die reinen Wohngeldhaushalte für das Jahr 2021 dargestellt. Referenz stellt die Situation der Wohngeldhaushalte im Jahr 2021 dar, wenn nur die Wohngeldreform 2020 umgesetzt wird. Differenziert wird insbesondere nach Haushaltsgröße bis zu sechs Haushaltsmitgliedern.

Tabelle 3-4
Charakteristika der reinen Wohngeldhaushalte 2021 (inklusive Reform 2020)

Haushaltsgröße	Bisherige Wohngeldhaushalte	Hereinwachser	Wechsler SGB II	Wechsler SGB XII	Summe: Alle Wohngeldhaushalte
1	297.200	14.200	4.000	1.800	317.200
2	90.100	4.500	1.900	-	96.500
3	45.900	1.800	300	-	48.000
4	89.000	3.000	1.900	-	93.900
5	42.000	1.400	-	-	43.400
6 und mehr	32.000	-	-	-	32.000
Gesamt	596.200	24.900	8.100	1.800	631.100

* Inklusive der 32.000 Haushalte, die in der Simulation nicht abgebildet werden können und annahmegemäß bei der Berechnung ergänzt werden.

+ circa 34.000 Mischhaushalte mit einem durchschnittlichen Wohngeld von rund 168 € monatlich.

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand: 8.5.2020)

Bezogen auf alle bisherigen Wohngeldhaushalte steigt das durchschnittliche monatliche Wohngeld von 155 € um 15 € auf 170 € an (Werte gerundet auf 5 €). Hereinwachser haben typischerweise einen deutlich niedrigeren Wohngeldanspruch, da sie über ein höheres Einkommen verfügen. Bei den Wechslern verhält es sich umgekehrt. In Tabelle 3-5 sind die Wirkungen der Entlastungspauschale auf die Wohngeldleistungen differenziert nach Haushaltsgröße dargestellt. Mit steigender Haushaltsgröße nehmen der durchschnittliche Wohngeldbezug sowie die Erhöhung durch die Entlastungspauschale zu. So können die Wohngeldhaushalte mit einer Person im Haushalt mit zusätzlich 10 € Wohngeld pro Monat rechnen. Bei zwei Personen im Haushalt steigt das Wohngeld um 12 € und bei drei Personen um 16 €.

Tabelle 3-5
Anstieg des Wohngeldes differenziert nach Haushaltsgröße

Haushaltsgröße	Wohngeld 2021
1	+ 10 €
2	+ 12 €
3	+ 16 €
>4	+ 19 €
Gesamt	+ 15 €

Quelle: Berechnungen auf Basis der Wohngeldstichprobe 2016 (Stand: 13.11.2019);
Institut der deutschen Wirtschaft; Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

4 Einführung der Grundrente 2021

4.1 Hintergrund und Ausgestaltung

Mit dem Gesetz zur Einführung der Grundrente wurde im Frühjahr 2020 beschlossen, eine so genannte Grundrente für langjährige Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen ab dem 01.01.2021 einzuführen. Zentrale Idee der Grundrente ist es, dass Rentnerinnen und Rentner, die 35 Beitragsjahre geleistet haben, einen Zuschlag auf die bestehende Rente erhalten. Als Voraussetzung muss der Durchschnittswert der Entgeltpunkte aus den so genannten Grundrentenbewertungszeiten des gesamten Versicherungslebens stets unter 0,8 Entgeltpunkten liegen, aber mindestens 0,3 Entgeltpunkte betragen. Ein Entgeltpunkt in der gesetzlichen Rente wird erworben, wenn für die Dauer eines Jahres ein sozialversicherungspflichtiges Bruttoarbeitsentgelt in Höhe des Durchschnitts aller Versicherten bezogen wird. Zu den Grundrentenbewertungszeiten gehören alle Grundrentenzeiten, die mindestens einen kalendermonatlichen Wert von 0,025 Entgeltpunkten aufweisen (entspricht 0,3 p.a.). Nur diese Zeiten werden bei der Prüfung der Voraussetzungen für den Bezug eines Grundrentenzuschlags einbezogen.

Die Höhe des Zuschlags richtet sich nach der Anzahl der vorhandenen Grundrentenbewertungszeiten sowie der Höhe des aus diesen Zeiten ermittelten Durchschnittswertes an Entgeltpunkten. Liegt der Durchschnittswert bis 0,4 Entgeltpunkte, werden die in die Berechnung des Durchschnittswertes einbezogenen Grundrentenbewertungszeiten um diesen Durchschnittswert erhöht (Anhebung auf das 2Fache). Liegt der Durchschnittswert zwischen 0,4 und 0,8 Entgeltpunkten, werden die in die Berechnung des Durchschnittswertes einbezogenen Grundrentenbewertungszeiten um den Differenzbetrag zu 0,8 Entgeltpunkten erhöht. Dabei erfolgt der Zuschlag für maximal 35 Jahre der Grundrentenbewertungszeiten. Zur Stärkung des Äquivalenzprinzips in der Rentenversicherung (eigene Beitragsleistung versus Aufstockung) wird der Zuschlag anschließend um 12,5 % reduziert.

Beispiel #1: Eine Person hat 40 Jahre lang im Durchschnitt 0,4 Entgeltpunkte und damit insgesamt 16 Entgeltpunkte ($40 \text{ Jahre} \times 0,4$) erworben. Bei maximal 35 Jahren anerkannter Grundrentenbewertungszeiten erhält die Person einen Zuschlag von 14 Entgeltpunkten ($35 \text{ Jahre} \times 0,4$). Dieser Wert wird pauschal um 12,5 % gekürzt ($14 \times 0,875$), was 12,25 Entgeltpunkte ergibt.

Beispiel #2: Eine Person hat 40 Jahre lang im Durchschnitt 0,6 Entgeltpunkte und damit insgesamt 24 Entgeltpunkte ($40 \text{ Jahre} \times 0,6$) erworben. Die Person erhält dann einen Zuschlag in Höhe des Differenzbetrags zu 0,8, also 7 Entgeltpunkte ($35 \text{ Jahre} \times 0,2$). Dieser Wert wird pauschal um 12,5 % gekürzt ($7 \times 0,875$), was 6,125 Entgeltpunkte ergibt.

Die Voraussetzung für den vollen Erhalt der Grundrente ist, dass 35 Beitragsjahre (sog. „Grundrentenzeiten“) erreicht werden, wobei Zeiten der Kindererziehung oder der Pflege von Angehörigen berücksichtigt werden. Um keine so genannte scharfe Abbruchkante für die Berechtigung der Grundrente entstehen zu lassen, wurde im Bereich zwischen 33 und 35 Beitragsjahren ein Einstiegsbereich mit einem gestaffelten Zuschlag definiert. Dabei wurde festgelegt, dass die tatsächlich erworbenen durchschnittlichen Entgeltpunkte bei einer Versicherungsdauer von 33 Jahren auf maximal 0,4 Entgeltpunkte hochgewertet werden. Für jeden zusätzlichen Monat Beitragszeit erhöht sich die Aufwertung linear bis auf maximal 0,8 Entgeltpunkte bei 35 Jahren.

Beispiel #3: Eine Person hat 34 Jahre lang im Durchschnitt 0,4 Entgeltpunkte und damit insgesamt 13,6 Entgeltpunkte ($34 \text{ Jahre} \times 0,4$) erworben. Der Aufwertungswert liegt bei 34 Beitragsjahren bei 0,6. Der Zuschlag beläuft sich damit auf 6,8 Entgeltpunkte ($34 \text{ Jahre} \times 0,2$), was wiederum um 12,5 % gekürzt 5,95 Entgeltpunkte ergibt ($6,8 \times 0,875$).

Trotz der geringen Zielgenauigkeit der Grundrente hinsichtlich der Bedürftigkeit sowie der Überwindung einer Bedürftigkeit und der intensiven politischen Diskussionen hierüber, sieht das beschlossene Konzept keine Bedürftigkeitsprüfung vor. Damit haben grundsätzlich auch Personen Anspruch auf Grundrente, die beispielsweise durch ihren Ehepartner Ansprüche aus einer Hinterbliebenenrente haben oder durch vorhan-

Methodenkasten: Umsetzung der Grundrente im IW-Mikrosimulationsmodell

Die Untersuchungen der Auswirkungen der Grundrentenreform auf das Wohngeldsystem lassen sich mit dem IW-Mikrosimulationsmodell nur dann untersuchen, wenn die Höhe des Grundrenten-Zuschlags sowie die Freibeträge in der Grundsicherung und im Wohngeld abgebildet werden können. Da die Befragungsdaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) keine Informationen zur Versicherungshistorie der Rentner enthalten, stellte die Programmierung der Mikrosimulationen zu den Auswirkungen der Grundrente im Herbst 2019 eine besondere Herausforderung dar. Durch Auswertungen vom BMAS zum Rentenbestand der Deutschen Rentenversicherung lagen Versichertenrenten nach Beitragsjahren (Grundrentenzeiten) und Rentenzahlbetragsklassen, differenziert nach Geschlecht und Alten und Neuen Bundesländern, vor. Die BMAS-Daten konnten mittels der Verteilung der zusätzlichen Entgeltpunkte nach Beitragsjahren und Rentenhöhe approximativ in die EVS-Befragungsdaten übertragen werden. Durch die Differenzierung nach verschiedenen Beitragsjahren konnten auch die verschiedenen diskutierten Einstiegsbereiche (31 bis 35 Beitragsjahre) in der Simulation abgebildet werden.

Die plausible Abbildung der Wirkungen gestaltete sich insbesondere an den Schnittstellen zwischen der Grundsicherung und dem Wohngeld schwierig. Eine große Herausforderung stellte hierbei die Isolierung der Einzeleffekte der Grundrentenreform dar. Durch die Reform sind insbesondere drei unterschiedliche Effekte aus den folgenden Bausteinen zu betrachten:

- Grundrenten-Zuschlag
- Freibetrag Grundsicherung (insbes. SGB XII)
- Freibetrag Wohngeld

Der erste Effekt ist, dass durch den Grundrentenzuschlag die Renten im unteren Einkommensbereich steigen. Auf diese Einkommenserhöhung reagieren das SGB XII und das Wohngeld unterschiedlich stark. Da das Wohngeld als Zuschuss konzipiert ist und das SGB XII im Regelfall die Bedarfe vollständig trägt, reagiert das SGB XII stärker und meistens mit einer Transferenzugsrate nahe 1. Daher ist bei isolierter Betrachtung dieses Effekts davon auszugehen, dass als Folge Haushalte vom SGB XII in das Wohngeld wechseln. Der zweite Effekt resultiert aus dem Grundsicherungs-Freibetrag, der bei isolierter Betrachtung zu Wechseln vom Wohngeld in die Grundsicherung führt. Der dritte Effekt ist der Freibetrag im Wohngeld, der bei isolierter Betrachtung Wechsler von der Grundsicherung ins Wohngeld induziert. Die drei Effekte muss das Modell abbilden. Da die leistungssteigernde Wirkung des Freibetrags in der Grundsicherung höher ist als beim Wohngeld, dürfte der Nettoeffekt zu Wechseln in die Grundsicherung führen.

Folgendes Beispiel soll die einzelnen Effekte verdeutlichen. Betrachtet wird ein Ein-Personen-Rentnerhaushalt mit einer Bruttokaltmiete von monatlich 400 € und anerkannten Heizkosten von monatlich 48 €. Abbildung 4-1 vergleicht die Leistungen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen (hier Rente) in der Grundsicherung und im Wohngeld, jeweils ohne und mit den Freibeträgen in beiden Systemen. Beispielsweise hat ein Haushalt mit einer monatlichen Rente von 850 € ein WoGG-Einkommen von 757,35 € (850 € minus Werbungskostenpauschale (8,50 €) minus Pauschalabzug für GKV-Beitrag (10 % = 84,15 €). Im Jahr 2020 bezieht dieser Haushalt Wohngeld in Höhe von monatlich 145 €. Im SGB XII würde sich die Lage wie folgt darstellen: Der Haushalt hat einen Bedarf in Höhe von monatlich 880 € (432 € Regelbedarf plus 448 € KdU).

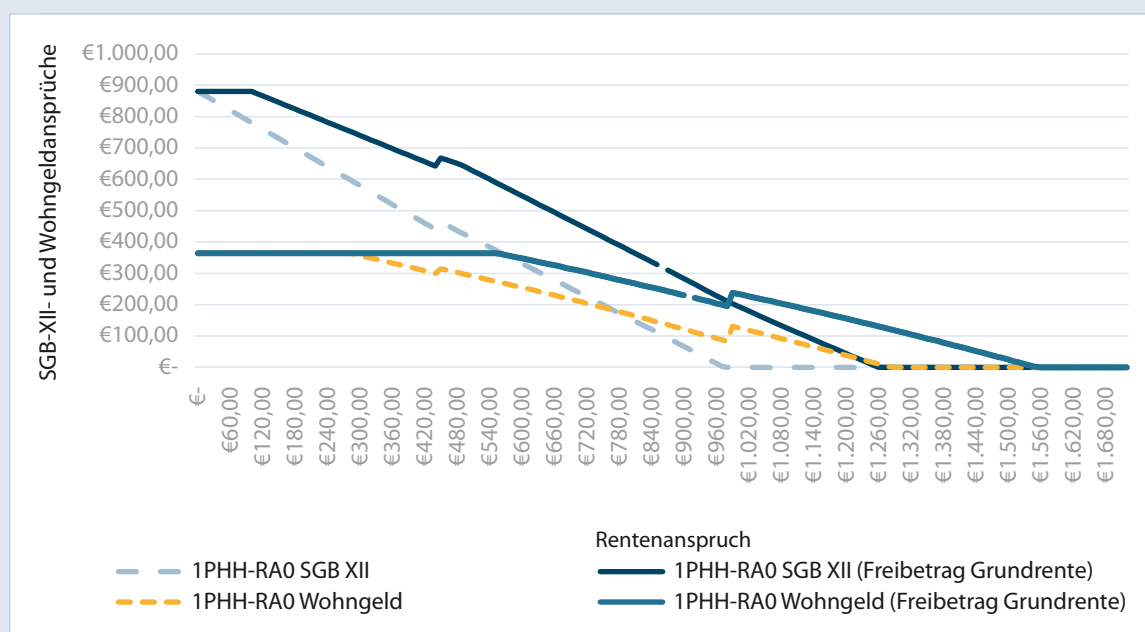
Der Haushalt würde Leistungen in Höhe von 112 € bekommen, da ihm 768 € (850 € abzüglich Sozialversicherungsbeiträge) angerechnet werden. Im Wohngeld ist der Haushalt nach aktuellen Regelungen im Wohngeldsystem bessergestellt (145 € ggü. 112 €, +33 €). Da der Haushalt durch den Bezug von Wohngeld seine Hilfebedürftigkeit (§ 9 (1) SGB II) beseitigen kann (768 € + 145 € = 913 € > 880 €), muss dieser auch Wohngeld nach § 12a SGB II vorrangig beantragen.

Durch die Einführung des Grundrenten-Freibetrags im Wohngeld und im SGB XII erhöhen sich die Leistungen für den Haushalt in beiden Systemen. Durch den Freibetrag im Wohngeld in Höhe des halben Regelsatzes sinkt das WoGG-Einkommen um 216 € auf 541,35 € und der Haushalt würde monatlich 251 €

und damit 106 € mehr Wohngeld erhalten. In der Grundsicherung würden ihm 216 € weniger Rente angerechnet werden, sodass der Haushalt 216 € SGB-XII-Leistungen mehr und damit insgesamt 328 € bekäme. Da der Anstieg der Leistung in der Grundsicherung höher ist, würde der Haushalt nun mehr Leistungen im SGB II als im Wohngeld erhalten, konkret 328 € ggü. 251 € (+77 €). Das Ergebnis der Prüfung der Hilfebedürftigkeit nach § 11 SGB II wäre, dass der Haushalt seinen Bedarf nicht mit dem zu berücksichtigenden Einkommen abdecken kann, trotz des höheren Wohngeldanspruchs (768 € – 216 € + 251 € = 801 € < 880 €). Der Haushalt könnte zwar nach Ziffer 15.01 Wohngeldverwaltungsvorschrift freiwillig Wohngeld beziehen, dem steht jedoch möglicherweise der Anreiz der höheren SGB-XII-Leistungen entgegen. Auch wenn sich an dieser Stelle damit an der Schnittstelle der Systeme in der Praxis eine Grauzone auftut, in der ein Leistungsanspruch in beiden Bereichen besteht, wird aus einer theoretischen Perspektive angenommen, dass die beschriebene Wirkung der Grundrentenfreibeträge tendenziell zu Wechslern vom Wohngeld in die Grundsicherung führt.

Abbildung 4-1
Wirkung der Grundrente auf die Leistungen im Wohngeld und der Grundsicherung am Beispiel eines Ein-Personen-Rentenhaushalts

Bruttokaltmiete: 400 € p.m., Heizkosten: 48 € p.m., KdU: 448 €



Die Sprünge in den Budgetlinien erklären sich durch den Beginn der Sozialversicherungsbeitragspflicht ab 450 € p. M. und den Beginn der Einkommensteuerzahlungen ab einer Rente von 990 € p. M. (der mit einem Pauschalabzug nach § 16 WoGG in Höhe von 10 % vom zu berücksichtigenden Einkommen einhergeht).

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 4-1 zeigt die Leistungsbezüge Wohngeld bzw. SGB XII (Y-Achse) in Abhängigkeit des monatlichen Rentenanspruchs (X-Achse). Ohne Grundrente ist der Bezug von Wohngeld ab einer Rente in Höhe von 770 € vorteilhaft gegenüber dem Bezug von SGB-II-Leistungen. Durch die Einführung der Freibeträge steigt die Vorteilsgrenze auf 990 € an. Für das Beispiel eines Rentnerhaushalts mit einer Rente von 850 € (vor Grundrentenzuschlag) bedeutet das Folgendes: Ist der Grundrentenzuschlag geringer als 140 €, sodass die Rente insgesamt nicht über 990 € ansteigt, dann kann der Haushalt in die Grundsicherung wechseln. Ist der Grundrentenzuschlag höher als 140 €, dann muss der Haushalt vorrangig Wohngeld in Anspruch nehmen.

denes Vermögen finanziell ihren Bedarf decken können. Jedoch ist eine vereinfachte Einkommensprüfung auf Basis von Daten der Finanzverwaltung vorgesehen. Dabei gilt ein Einkommensfreibetrag in Höhe eines zu versteuernden Einkommens von 1.250 € für Alleinstehende und 1.950 € für verheiratete Paare.

Als zweites Reformelement neben dem Rentenzuschlag sieht das Grundrentenkonzept die Einführung eines Freibetrags für die Bezieher von ergänzenden Grundsicherungsleistungen (SGB II, SGB XII etc.) vor. Hierdurch soll erreicht werden, dass der Grundrentenzuschlag nicht durch eine Anrechnung in den bedarfsorientierten Sozialsystemen und dem damit verbundenen Transferentzug wieder aufgezehrt wird. Der Freibetrag beläuft sich auf 100 € zuzüglich 30 % der darüber hinausgehenden Ansprüche aus der gesetzlichen Rente bis maximal 50 % der Regelbedarfsstufe 1 (dies entspricht im Ergebnis aktuell 216 €) für alle Rentnerinnen und Rentner mit mindestens 33 Jahren Grundrentenzeiten.

Als drittes Reformelement wird zudem ein Freibetrag im Wohngeldsystem eingeführt, der in der Höhe dem Freibetrag in der Grundsicherung entspricht und das zu berücksichtigende Jahreseinkommen zur Berechnung des Wohngeldes vermindert.

Die Wirkung der Grundrente auf die Sozialleistungen SGB II, SGB XII und Wohngeld ist somit das Ergebnis des Zusammenspiels zwischen Grundrentenzuschlag und Grundrentenfreibetrag (vgl. Methodenkasten). Liegt die Höhe des Rentenzuschlags gleichauf mit dem Freibetrag, bleibt die Höhe der Sozialleistung unverändert. Ist der Rentenzuschlag höher als der Freibetrag, wird das über den Freibetrag hinausgehende Einkommen angerechnet und die Höhe der Sozialleistung verringert. Ist umgekehrt der Rentenzuschlag niedriger als die Höhe des Freibetrags, wird zusätzlich bestehendes Einkommen von der Anrechnung ausgenommen und die Höhe der Sozialleistung steigt.

4.2 Reformwirkungen

Da hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen dem Wohngeld und der Grundsicherung Unsicherheiten bestanden (siehe Methodenkasten), wurden mit dem IW-Mikrosimulationsmodell zwei Varianten simuliert. Die erste Variante enthält mehr Wechsler ins SGB XII, die durch eine veränderte Berücksichtigung des Schonvermögens im Modell erzeugt wurden. Die zweite Variante enthält die Standardkalibrierung des Simulationsmodells. Inklusiv Einstiegsbereich ab 33 Beitragsjahren bildete das IW-Mikrosimulationsmodell 2,8 Mio. Grundrenten-Empfänger mit einer durchschnittlichen Grundrente in Höhe von 105 € ab, wobei in diesen Fallzahlen keine Einkommensprüfung berücksichtigt ist. Inklusiv Einkommensprüfung betrug die Zahl der Grundrentenempfänger 1,3 Mio. Personen mit einem durchschnittlichen Grundrentenzuschlag von 100 €.

4.2.1 Variante 1 (erhöhtes Schonvermögen und geringe Wohngeldpräferenz)

Das Schonvermögen wird in dieser Modellvariante auf 10.000 € erhöht. Zudem wird für ein Schonvermögen zwischen 5.000 und 10.000 € angenommen, dass Wohngeld erst dann von einem Haushalt in Anspruch genommen wird, wenn der monatliche Wohngeldanspruch 25 € über dem Grundsicherungsanspruch liegt. Hierdurch wurde dem Umstand modellhaft Rechnung getragen, dass ein Haushalt mit niedrigem Vermögen durch Vermögensverzehr in kurzer Zeit unter die Schonvermögensgrenze von 5.000 € fallen kann. In der standardmäßigen Modellspezifikation des IW-Mikrosimulationsmodells (siehe Variante 2) wird das Schonvermögen nach den gesetzlichen Vorgaben berechnet und alle Haushalte oberhalb der Schonvermögensgrenze befinden sich im Wohngeldsystem, auch wenn ihr monatlicher Anspruch bei der Grundsicherung höher ist. Durch diese Anpassung im Modell entstehen zusätzliche Wechslerhaushalte vom Wohngeld in die Grundsicherung. Die Variante führt zu 20.400 Wechslern ins SGB XII, die zuvor 15,2 Mio. € Wohngeldkosten verursacht haben (51,4 Mio. € Kosten im SGB XII). Zudem entstehen 18.400 Hereinwachser ins Wohngeld, die zusätzliche Wohngeldkosten in Höhe von 11,9 Mio. € verursachen (vgl. auch mit Tabelle 4-2). Insgesamt führt dies zu einem Anstieg der Wohngeldkosten in Höhe von 51,0 Mio. €, der maßgeblich durch den Anstieg des Wohngelds der bisherigen Wohngeldhaushalte verursacht wird. Tabelle 4-1 zeigt die Einzelergebnisse für die bisherigen Wohngeldhaushalte.

Tabelle 4-1
Auswirkungen der Grundrente auf das Wohngeld – Variante 1

Variante 1 mit erhöhtem Schonvermögen und geringer Wohngeldpräferenz (mit Wechslern ins SGB II)

Von den bisherigen Wohngeldhaushalten profitieren rund 84.500 Haushalte durch die Einführung eines Freibetrags im Wohngeld	Darunter: ... durch den Grundrenten-Zuschlag*
Ein-Personen-Haushalt	67.000 Haushalte (Wohngeld steigt von 160 € auf 206 € => 37 Mio. €) → bei den 22.000 Haushalten, die zwar vom Freibetrag profitieren, nicht aber vom Grundrenten-Zuschlag erhöht sich das Wohngeld von 99 € auf 203 €	45.000 Haushalte (Wohngeld steigt von 189 € auf 206 €, Grundrenten-Zuschlag: 218 €; die Erhöhung des Wohngelds ergibt sich durch die Haushalte mit deutlich geringerem Zuschlag unterhalb des Freibetrags)
Zwei-Personen-Haushalt	17.500 Haushalte (Wohngeld steigt von 165 € auf 249 € => 18 Mio. €)	17.500 Haushalte (Wohngeld steigt von 165 € auf 249 €, Grundrenten-Zuschlag: 63 €)
Kostenwirkung bisherige Wohngeldhaushalte	37 Mio. € + 18 Mio. € = 55 Mio. €**	37 Mio. € + 18 Mio. € = 55 Mio. €**

* Die insgesamt 62.500 Wohngeldhaushalte in der rechten Spalte der Tabelle 4-1 stellen eine Teilmenge der 84.500 Haushalte dar.

** Der Unterschied zu den 54,3 Mio. € in Tabelle 4-2 geht auf Rundungsdifferenzen zurück.

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand: 16.1.2020)

Tabelle 4-2 beschreibt die Auswirkungen auf das Wohngeldsystem durch die Grundrentenreform für das Jahr 2021 nach Variante 1. Als Basisvariante wurde das Wohngeld gemäß Wohngeldnovelle 2020 ohne klimapolitische Entlastungspauschale zugrunde gelegt. Insgesamt steigen die Wohngeldausgaben für Bund und Länder durch die Reform um 51,0 Mio. €. 20.400 Haushalte wechseln in die Grundsicherung und 18.400 wachsen in das Wohngeld hinein. Entsprechend sinkt die Anzahl der Wohngeldhaushalte geringfügig um 2.000 auf 627.000 Haushalte.

Tabelle 4-2
Wohngeld 2021 nach Einführung der Grundrente sowie Freibeträge in Wohngeld und Grundsicherung

	Anzahl	Ausgaben (Mio. €)	Wohngeldanspruch (€)
Ausgaben gesamt nach Reform	627.000	1.250,3	166
Reine Wohngeldhaushalte	542.600	1.004,5	154
Mehrpersonenhaushalte (> 6 Personen)	32.000	165,1	430
Mischhaushalte	34.000	68,7	168
Hereinwachser	18.400	11,9	54
Wechsler ins SGB XII	20.400	15,2*	62
Veränderung Wohngeldausgaben durch Reform			
für bestehende HH	542.600	+54,3	-
durch Wechsler ins SGB XII	20.400	-15,2	-
durch Hereinwachser	18.400	+11,9	-
Veränderung Wohngeldausgaben insgesamt	-	51,0	-

* Führen zu Mehrkosten im SGB XII von 51,4 Mio. €.

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand: 16.1.2020)

4.2.2 Variante 2 (keine Wechsler ins SGB XII)

In der zweiten Variante wird das Schonvermögen entsprechend der Vorgaben des SGB XII behandelt. Das bedeutet, dass sobald das Vermögen ohne selbstgenutztes Wohneigentum oberhalb von 5.000 € liegt, die Haushalte Wohngeld anstelle von Grundsicherungsleistungen beziehen. Die Zahl der ins SGB XII wechselnden Haushalte ist mit 3.000 entsprechend niedriger. Diese Haushalte haben zuvor rund 2 Mio. € Wohngeldkosten verursacht und führen zu 5 Mio. € Mehrkosten im SGB XII. Gleichzeitig treten 22.000 Hereinwachser ins Wohngeld ein, welche die Wohngeldausgaben von Bund und Ländern um rund 13 Mio. € erhöhen. Die Anzahl der Hereinwachser ist in Variante 2 höher als in Variante 1, da durch die striktere Handhabung des Schonvermögens mehr Haushalte in den Genuss des Wohngeld-Anspruchs kommen und nicht auf SGB-XII-Leistungen angewiesen sind. Insgesamt steigen die Wohngeldkosten um rund 84 Mio. €, wofür sich wiederum maßgeblich der Anstieg des Wohngelds der bisherigen Wohngeldhaushalte verantwortlich zeigt (+73 Mio. €). Tabelle 4-3 dokumentiert die Einzelergebnisse dieser Variante.

Tabelle 4-3
Auswirkungen der Grundrente auf das Wohngeld – Variante 2

Variante 2 mit Schonvermögen nach SGB XII (Standardkalibrierung des IW-Mikrosimulationsmodells)

Von den bisherigen Wohngeldhaushalten profitieren rund 102.500 Haushalte durch die Einführung eines Freibetrags im Wohngeld	Darunter: ... durch den Grundrenten-Zuschlag*
Ein-Personen-Haushalt	85.000 Haushalte (Wohngeld steigt von 140 € auf 194 € => 55 Mio. €) → bei den 29.000 Haushalten, die zwar vom Freibetrag profitieren, nicht aber vom Grundrenten-Zuschlag, erhöht sich das Wohngeld von 95 € auf 201 €	56.000 Haushalte (Wohngeld steigt von 163 € auf 191 €, Grundrenten-Zuschlag: 187 €) → bei den Ein-Personen-Haushalten, die zwar vom Freibetrag profitieren, nicht aber von der Grundrente, erhöht sich das Wohngeld von 95 € auf 201 €
Zwei-Personen-Haushalt	17.500 Haushalte (Wohngeld steigt von 165 € auf 249 € => 18 Mio. €)	17.500 Haushalte (Wohngeld steigt von 165 € auf 249 €, Grundrenten-Zuschlag: 63 €)
Kostenwirkung bisherige Wohngeldhaushalte	55 Mio. € + 18 Mio. € = 73 Mio. €	55 Mio. € + 18 Mio. € = 73 Mio. €

* Die insgesamt 62.500 Wohngeldhaushalte in der rechten Spalte der Tabelle 4-1 stellen eine Teilmenge der 84.500 Haushalte dar.

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand: 16.1.2020)

5 Auswirkungen der Corona-Pandemie und Fortschreibung bis 2025

5.1 Hintergrund und Ausgangslage

Im März 2020 brach eine weltweite Pandemie der Atemwegserkrankung COVID-19 aus, die zu erheblichen Einschränkungen der wirtschaftlichen Aktivitäten und des gesellschaftlichen Lebens in den meisten Staaten der Erde führten. In Folge der ergriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie ist die deutsche Wirtschaftsleistung im Jahr 2020 um 5,0 % gesunken. Die Zahl der Arbeitslosen stieg bis zum Dezember 2020 um gut 300.000 auf 2,7 Mio. Personen an. Durch massive wirtschaftspolitische Maßnahmen konnten viele negative Effekte der Pandemie für die Bevölkerungsgruppen mit Einkommenseinbußen abgemildert werden. Hierzu zählt insbesondere das Kurzarbeitergeld, von dem während des ersten Lockdowns im April 2020 rund 6 Mio. Personen profitierten.

Durch die Krise hat sich das Markteinkommen breiter Bevölkerungsschichten im Jahr 2020 deutlich reduziert. Hierbei waren insbesondere Geringverdiener und Selbstständige verhältnismäßig stark betroffen (Beznoska et al., 2020). Durch die wirtschaftspolitischen Maßnahmen in Kombination mit den bestehenden sozialstaatlichen Sicherungssystemen fielen die Einkommensausfälle deutlich geringer aus und konnten – zumindest im Durchschnitt – stark kompensiert werden. Auch das Wohngeld spielt in diesem Kontext eine wichtige stützende Rolle. Wie sich die seit 2020 grassierende Corona-Pandemie auf das Wohngeld im Zusammenspiel mit anderen Sozialleistungen auswirkt, wurde im Rahmen des Projektes abgeschätzt.

5.2 Projektion des Wohngeldes bis 2025 mit einer abgestimmten Fortschreibung

Für die Haushaltsplanung 2022 des BMI und die mittelfristige Finanzplanung bis 2025 sollte das IW-Mikrosimulationsmodell im Herbst 2020 aktualisiert werden. Bei der Aktualisierung sollte insbesondere die Datengrundlage von der bisher genutzten EVS 2013 auf die damals neu veröffentlichte EVS 2018 erneuert werden (siehe Methodenkasten). Zudem sollten Szenarien dargestellt werden, die plausible Entwicklungen der Corona-Pandemie abbilden (siehe Anhang). Auf Grundlage dieser Szenarien wurde eine Hauptvariante abgeleitet. Die Fortschreibungsparameter für die Jahre 2020 bis 2022 wurden an die Herbstprojektion der Bundesregierung 2020 angelehnt (Tabelle 5-1). Die Fortschreibung ab 2023 läuft mit einem Wachstum von 2,6 % weiter und orientiert sich damit an einer langfristigen Fortschreibung des Nominallohnindex des Statistischen Bundesamtes. Damit entsprechen die Fortschreibungsfaktoren der Lohnentwicklung denjenigen, die auch den „alten“ Simulationsrechnungen aus dem Jahr 2019 zur Abschätzung der Wirkungen der Wohngeldreformen und -anpassungen der Jahre 2020 und 2021 zugrunde lagen. Entsprechend der jeweiligen Berechnungslogiken führen diese Anpassungen auch zu einer Absenkung der Rentenentwicklung und SGB-II-Sätze.

Methodenkasten: Aktualisierung des IW-Mikrosimulationsmodells mit der EVS 2018

Bis zum Herbst 2020 basierte die Modellprogrammierung des IW-Mikrosimulationsmodells auf der Datengrundlage der EVS 2013. Mit der Verfügbarkeit der Daten der EVS 2018 wurde das Modell grundlegend aktualisiert. Hierzu wurden als erstes die Programmierungselemente an die Variablenbezeichnungen der neuen Datengrundlage angepasst. Die Gewichtungsfaktoren der Wohngeldhaushalte der Jahre 2018 und 2019 wurden zudem an die wohngeldrechtlichen Einkommen und Haushaltsgrößen der Wohngeldstatistik angeglichen. Da die Bedeutung der Wohngeld-Mischhaushalte in den letzten Jahren immer weiter abgenommen hat und im Jahr 2019 nur noch rund 25.000 Haushalte umfasste, wurde in der neuen Modellvariante auf eine separate Simulation dieser Haushalte verzichtet. Ab dem Jahr 2020 werden die 25.000 Mischhaushalte fixiert und wie die Mehrpersonenhaushalte mit mehr als fünf Haushaltsmitgliedern nachträglich zu den Simulationsergebnissen hinzuaddiert.

Im Rahmen der Modell-Aktualisierung wurde ebenso die Mietstufenfestlegung erneuert. Die Zuordnung der einzelnen Beobachtungen zu einer Mietstufe ist mit der EVS nicht direkt möglich, da nur die Eigenschaften Bundesland und Gemeindegrößenklasse genutzt werden können. Für das Modell wird daher die Zuordnung eines Haushalts zu einer Mietstufe nach der Bevölkerungsverteilung in den einzelnen Gemeindegrößenklassen vorgenommen. Hierfür folgt eine Auswertung über die Anteile der Bevölkerung in einer Mietstufe in einem Bundesland. Dies wurde für die Mietstufeneinteilung 2016 und 2020 vorgenommen. Hierbei konnte die Einführung der Mietstufe VII im Jahr 2020 berücksichtigt werden. Das Modell wurde zudem dahingehend modifiziert, dass nun die konkrete Zuordnung zu den Mietstufen nur dann erfolgt, wenn Bevölkerungsanteile 2018 in einem Bundesland in einer Gemeindegrößenklasse über 20 % liegen. Eine Neuordnung zu einer Mietstufe 2020 wird im Modell vorgenommen, wenn sich Veränderungen bei der Über- und Unterschreitung dieser 20 %-Schwelle ergeben. Liegen für Gemeindegrößenklassen mehrere Mietstufen über 20 %, dann erfolgt die Zuordnung über die Quadratmetermiete (Mietzuschuss, Hauptmieter). Hier wurde der Datensatz von der Wohngeldstatistik 2017 auf die Wohngeldstatistik 2018 aktualisiert, damit ein einheitlicher Bezugszeitraum gegeben ist.

Mit Blick auf die Wohngeldsimulation für das Jahr 2021 wurde durch Verschiebungen bei der Bevölkerungszusammensetzung eine vollständige Neu-Simulation der Grundrente erforderlich. Ebenso wurde ab dem Jahr 2021 die CO₂-Entlastungspauschale ins Modell integriert. Für die Modellierung unterschiedlicher Szenarien (siehe nächste Kapitel) wurden Hochrechnungsfaktoren für drei unterschiedliche Zusammensetzungen der Erwerbsbevölkerung aufgenommen. Die Bevölkerung wurde gemäß der 2. Variante der Bevölkerungsvorausberechnung fortgeschrieben, die einen moderaten Wanderungssaldo unterstellt (Variante G2L2W2 mit durchschnittlichem Wanderungssaldo von + 221.000 Personen). Die Fortschreibung der Einkommen zum Jahr 2025 wird in Kapitel 5.2 näher erläutert.

Nach der Aktualisierung und den weiteren Anpassungen ergeben sich für das Jahr 2018 gemäß IW-Mikrosimulationsmodell 548.000 Wohngeldhaushalte und Gesamtausgaben für Bund und Länder in Höhe von 1.037,2 Mio. € sowie 503.000 Wohngeldhaushalte und 936,4 Mio. € Ausgaben im Jahr 2019. Im Vergleich zu den Simulationsergebnissen auf Basis der EVS 2013 hat sich die Zahl der Anspruchsberechtigten für die einzelnen Jahre etwas erhöht, dementsprechend ist die resultierende Quote der Inanspruchnahme auf 43,5 % zurückgegangen. Die Berücksichtigung dieser Quote für die Wohngeldreform 2020 ergibt 637.500 Wohngeldhaushalte und Gesamtausgaben in Höhe von 1.386,4 Mio. € (vgl. Tabelle 3 im Anhang). Ein Abgleich mit den bereits verfügbaren Quartalsstatistiken für das Jahr 2020 lässt die Größenordnung als plausibel erscheinen.

Tabelle 5-1
Abgestimmte Fortschreibungsparameter

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bruttolöhne und -gehälter je Kopf	-1,00 %	3,00 %	2,60 %	2,60 %	2,60 %	2,60 %
Selbstständigeneinkommen	-4,10 %	6,90 %	4,70 %	2,07 %	2,07 %	2,07 %
Rentenwerte West	3,15 %	0,00 %	3,00 %	2,60 %	2,60 %	2,60 %
Rentenwerte Ost	3,92 %	0,73 %	3,73 %	3,32 %	3,33 %	2,60 %
Inflationsrate	0,50 %	1,20 %	1,40 %	1,40 %	1,40 %	1,40 %
Wohnungsmiete (Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten)	1,52 %	1,52 %	1,52 %	1,52 %	1,52 %	1,52 %
Mieten der Wohngeldhaushalte	2,65 %	2,65 %	2,65 %	2,65 %	2,65 %	2,65 %
SGB-II-Sätze	1,88 %	3,24 %	1,74 %	1,76 %	1,76 %	1,76 %

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft; weitere Quellen und Annahmen bei der Berechnung der Fortschreibungsparameter:

- Bruttolöhne und -gehälter je Kopf: Bis 2022: Herbstprojektion der Bundesregierung 2020, 2023–2025: Fortschreibung mit konstant 2,6 %
- Selbstständigeneinkommen: Bis 2022 Gemeinschaftsdiagnose auf Basis der „Unternehmens- und Vermögenseinkommen“, 2023–2025: Mittelwert der linearen Fortschreibungen der Jahre 2023–2025
- Rentenwerte West: Bis 2019: Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung, danach Ableitung aus der Lohnentwicklung des Vorjahres
- Rentenwerte Ost: Bis 2019: Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung, danach Entwicklung der Rentenwerte West zzgl. Differenz Ost/West gemäß Rentenversicherungsbericht 2019
- Inflationsrate: bis 2022 Prognose der Gemeinschaftsdiagnose, Einfrieren der Entwicklung nach 2022 (zum Vergleich: auch bei linearer Fortschreibung des Verbraucherpreisindex ergibt sich ab 2020 ein Wert von 1,6 %)
- Wohnungsmiete (Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten): Statistisches Bundesamt VPI CC0411&CC044; Trendfortschreibung der letzten drei verfügbaren Jahre (2017–2019)
- Mieten der Wohngeldhaushalte: Wohngeldstatistik, Trendfortschreibung der letzten drei verfügbaren Jahre (2017–2019); reine Wohngeldhaushalte mit Wohngeld – Mietzuschuss – Hauptmieter (Tabelle 4 – Arbeitsblatt 18)
- SGB-II-Sätze: Bis 2021 Drucksachen 449/19, 19/22750, festgelegt ab 2022 Fortschreibung in Anlehnung an Mischindex (70 % der Inflationsrate, 30 % der Lohnentwicklung – jeweils des Vorjahres Reihen „Bruttolöhne“ und „Inflationsrate“)

Tabelle 5-2 zeigt die Simulationsergebnisse (Stand: 04.12.2020), die sich bei Berücksichtigung der abgestimmten Fortschreibungsfaktoren sowie bei Festlegung der tatsächlichen Wohngeldhaushalte im Jahr 2021 und im Jahr 2022 ergeben.⁷

Tabelle 5-2
Simulationsergebnisse der abgestimmten Fortschreibung

Ausgaben in Mio. €

		2020	2021	2022*	2023	2024**	2025
Absolut	Wohngeldhaushalte	637.500	625.100	641.000	617.000	576.000	521.000
	Ausgaben	1.386,4	1.453,4	1.476,4	1.377,6	1.268,4	1.124,8
Veränderung	Wohngeldhaushalte	-	-1,9 %	2,5 %	-3,7 %	-6,6 %	-9,5 %
	Ausgaben	-	4,8 %	1,6 %	-6,7 %	-7,9 %	-11,3 %

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand 04.12.2020); Hinweise zur Berechnung:

- * Dynamisierung 2022: c=101,91; b=102,99 (siehe Tabelle 2 im Anhang)
- ** ohne Dynamisierung im Jahr 2024
- 32.000 mit mehr als fünf Haushaltsmitgliedern gemäß durchschnittlichem Anstieg des Wohngeldes der bisherigen Empfänger
- 25.000 Mischhaushalte mit 47,5 Mio. € konstant über die Jahre 2020 bis 2025
- Konstante Anzahl Wechsler und Hereinwachser über die Jahre 2022 bis 2025 (vergleiche mit Tabelle 5-3)

Auf Basis der abgestimmten Fortschreibungsfaktoren und der neuen Basis-Simulationsvariante wurden schließlich die Wechselwirkungen der Dynamisierung zum 1.1.2022 mit dem Grundsicherungssystem sowie die fiskalischen Wirkungen für die Jahre 2022 bis 2025 bestimmt. Tabelle 5-3 dokumentiert die Simulationsergebnisse. Bei der Interpretation der Werte in Tabelle 5-3 gilt es zu berücksichtigen, dass die Wechsler und Hereinwachser jeweils durch eine äußerst geringe Anzahl an Beobachtungen in den Daten repräsentiert werden. Die Robustheit der Ergebnisse ist somit kritisch einzuschätzen und daher wird für die Wechsler und Hereinwachser jeweils ein Durchschnittswert des insgesamt betrachteten Zeitraums 2022 bis 2025 ermittelt.

⁷ Neben den veränderten Fortschreibungsfaktoren unterscheiden sich die Simulationsergebnisse insofern von den Ergebnissen in Tabelle 3 im Anhang, dass der Durchschnitt der Wechselwirkungen der Jahre 2023 bis 2025 auf alle Jahre übertragen wurde (vergleiche Tabelle 5-3).

Tabelle 5-3

Auswirkungen der Dynamisierung zum 1.1.2022

Unterschiede zum jeweiligen Jahr ohne die Dynamisierung im Jahr 2022 (keine Dynamisierung im Jahr 2024)

	2022	2023	2024	2025
Reine Wohngeldhaushalte ohne Reform*	1.428,9	1.330,1	1.220,9	1.077,3
Unterschiede zum jeweiligen Jahr ohne Reform („ins Wohngeld rein“)				
Wechsler aus SGB II	+9.000	+9.000	+9.000	+9.000
WoG-Aufkommen	+18,8	+18,8	+18,8	+18,8
KIZ-Kosten	+10,3	+10,3	+10,3	+10,3
SGB-II-Kosten (ohne Reform)	-28,3	-28,3	-28,3	-28,3
Wechsler aus SGB XII	+1.000	+1.000	+1.000	+1.000
WoG-Aufkommen	+0,8	+0,8	+0,8	+0,8
SGB-XII-Kosten (ohne Reform)	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Hereinwachser	+20.000	+20.000	+20.000	+20.000
WoG-Aufkommen	+4,4	+4,4	+4,4	+4,4
Reine Wohngeldhaushalte <u>mit</u> Reform	616.000	592.000	551.000	496.000
Gesamtaufkommen reine WoG	1.428,9	1.330,1	1.220,9	1.077,3
Δ reine Wohngeldhaushalte	+29.000	+29.000	+29.000	+29.000
Δ Aufkommen	+113,3	+110,9	+105,5	+96,8
Mischhaushalte				
Tatsächliche Empfänger	25.000	25.000	25.000	25.000
Tatsächliches Aufkommen	47,5	47,5	47,5	47,5
Gesamtes Aufkommen	1.460,4	1.384,9	1.266,2	1.119,7
Übersicht der Reformwirkungen				
Haushalte ohne Reform	612.000	588.000	547.000	492.000
Haushalte inkl. Reform	641.000	617.000	576.000	521.000
Δ Wohngeldhaushalte	+29.000	+29.000	+29.000	+29.000
Aufkommen ohne Reform	1.363,1	1.266,8	1.162,9	1.028,0
Aufkommen inkl. Reform	1.476,4	1.377,6	1.268,4	1.124,8
Δ Wohngeldaufkommen	+113,3	+110,9	+105,5	+96,8
Fiskalische Effekte				
Δ Wohngeld neue Empfänger	+24,0	+24,0	+24,0	+24,0
Δ Wohngeld alte Empfänger ges.	+89,3	+86,9	+81,5	+72,8
Δ SGB-II- & SGB-XII-Kosten	-29,1	-29,1	-29,1	-29,1
Δ KIZ-Kosten	+10,3	+10,3	+10,3	+10,3
Δ GESAMT	+94,6	+92,1	+86,8	+78,1

*Inklusive der 32.000 Wohngeldhaushalte mit sechs oder mehr Haushaltsmitgliedern, die nicht adäquat in den Mikrodaten abgebildet werden können.

Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell (Stand: 04.12.2020)

Tabelle 5-4 dokumentiert den Anstieg des durchschnittlichen monatlichen Wohngeldes für die 555.000 bisherigen Wohngeldhaushalte durch die Dynamisierung im Jahr 2022. Im Durchschnitt steigt der Wohngeldanspruch um monatlich 13 €, für Ein-Personen-Haushalte um 9 € und für Zwei-Personen-Haushalte um 11 €. Für größere Haushalte nimmt der Anstieg weiter zu. Die Charakteristika der Wechsler und Hereinwachser lassen sich aufgrund der geringen Beobachtungszahlen in der EVS 2018 nicht weiter differenzieren.

Tabelle 5-4
Anstieg des Wohngeldes für bisherige Wohngeldhaushalte durch die Dynamisierung 2022 differenziert nach Haushaltsgröße

Haushaltsgröße	Wohngeld 2021
1	+ 9 €
2	+ 11 €
3	+ 14 €
4	+ 17 €
5	+ 18 €
>6	+ 23 €
Gesamt	+ 13 €

Quelle: Berechnungen auf Basis der Wohngeldstichprobe 2019; Institut der deutschen Wirtschaft; Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Teil B: Systemanalyse der Höchstbeträge und Mietenstufen

Teil B des Berichts diskutiert verschiedene Weiterentwicklungs- und Verbesserungsmöglichkeiten der aktuellen Systematik der Höchstbeträge und Mietenstufen. Im Rahmen der Wohngeldreform 2020 erfolgte gemäß § 12 WoGG die letzte Anpassung der Höchstbeträge für die Miete und Belastung sowie die Neuordnung der Städte und Gemeinden zu den einzelnen Wohngeld-Mietenstufen. Wie bei jeder Wohngeldreform führen insbesondere Herabstufungen von Gemeinden oder Kreisen in eine niedrigere Mietenstufe im Wohngeld zu Kritik beispielsweise seitens kommunalpolitischer Vertreter oder betroffener Bürger, auch wenn die gleichzeitig stattfindende Anhebung der Höchstbeträge und die allgemeine Leistungsverbesserung in der Regel nicht zu einer Schlechterstellung der Wohngeldhaushalte führt. Zudem sind veränderte Relationen regionaler Mietenniveaus im Vergleich zum bundesdurchschnittlichen Niveau vor dem Hintergrund langfristiger Strukturveränderung nichts Ungewöhnliches. In der öffentlichen Debatte wird jedoch häufig das Verhältnis der Wohngeldmieten zu den teilweise stärker gestiegenen Angebotsmieten in angespannten Wohnungsmärkten hinterfragt. Im Hinblick auf die Spannweite zwischen den niedrigsten und den höchsten Mietenniveaus stellt sich zudem die Forschungsfrage, ob gegebenenfalls Anpassungen bei der Berücksichtigung der regionalen Mietenniveaus im Wohngeld erforderlich sind.

Vor diesem Hintergrund wurde im Projekt analysiert, inwieweit beim Wohngeld hinsichtlich seiner regionalen Differenzierung Verbesserungsbedarf besteht und welche Möglichkeiten hierfür aus wissenschaftlicher Sicht empfohlen werden können. Dabei wird die aktuelle Systematik näher untersucht, insbesondere mit Bezug auf die Angemessenheit der Höchstbeträge in den einzelnen Mietenstufen (vor dem Hintergrund der Mietenspreizung) sowie der Entwicklung der Überschreiterquoten. Auf Grundlage dieser Analyse diskutiert der Bericht konzeptionelle Vorschläge zur Neufestsetzung der Höchstbeträge (Kapitel 7) und einer Neukalibrierung der Mietenstufeneinteilung (Kapitel 8), die als zukünftige Reformoptionen bei einer strukturellen Anpassung des Wohngeldes in Erwägung gezogen werden könnten.

6 Aktuelle Systematik

6.1 Höchstbeträge

Das Wohngeld hat die Aufgabe, ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen wirtschaftlich abzusichern. Im Gegensatz zur Grundsicherung und den dort berücksichtigten Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) deckt das Wohngeld die Wohnkosten nach dem Zuschussprinzip nur teilweise ab. Dies erfordert ein ausreichendes eigenes Einkommen der Haushalte, gewährleistet aber dafür, dass die Haushalte eigene finanzielle Anreize haben, in einer für sie angemessenen Wohnung zu leben.

Die Angemessenheit der Wohnkosten und die regionalen Miet- und Belastungsunterschiede berücksichtigt das Wohngeld durch die Höchstbeträge (§ 12 Wohngeldgesetz – WoGG) für die zu berücksichtigende Miete (Mietzuschuss, § 9 WoGG) oder Belastung (Lastenzuschuss, § 10 WoGG, bei selbst genutztem Eigentum als Zuschuss zu der Belastung aus dem Kapitaldienst und der Kosten der Bewirtschaftung). Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die Entwicklung der Mieten, da der Lastenzuschuss im Wohngeld nur einen untergeordneten Anteil der Wohngeldhaushalte ausmacht (33.910 Haushalte entspricht 7,1 % der reinen Wohngeldhaushalte, Stand 2019). Im Folgenden wird daher vereinfacht immer von Miete gesprochen, auch wenn damit in der Regel auch Belastungen für selbst genutztes Eigentum gemeint sind. Die bezuschusste Miete entspricht der Bruttokaltmiete, die kalte Nebenkosten berücksichtigt, aber „warme“ Nebenkosten für das Heizen außen vorlässt. Damit unterscheidet sich das Wohngeld von der Grundsicherung, bei der auch die Heizkosten berücksichtigt werden.

Bis zum Höchstbetrag werden die Mieten im Wohngeld vollständig bezuschusst. Übersteigt die tatsächliche Miete den Höchstbetrag, dann wird der Höchstbetrag zur Berechnung des Wohngeldes herangezogen (§ 11 WoGG). Das Wohngeld steigt somit mit zunehmender Miete so lange an, bis der Höchstbetrag erreicht ist. Die Höchstbeträge wirken wie eine Kappungsgrenze. Die Höhe der Höchstbeträge ist nach Haushaltsgröße und den so genannten Mietstufen gestaffelt. Die Zugehörigkeit einer Gemeinde oder eines Landkreises zu einer Mietstufe richtet sich nach dem örtlichen Mietenniveau. Wie dieses berechnet wird, erläutert der nächste Abschnitt. Die aktuellen Höchstbeträge (Stand Wohngeldreform 2020) zeigt Tabelle 6-1.

Tabelle 6-1
Höchstbeträge für Miete und Belastung

Anzahl Personen im Haushalt	Mietstufe						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
1	338 €	381 €	426 €	478 €	525 €	575 €	633 €
2	409 €	461 €	516 €	579 €	636 €	697 €	767 €
3	487 €	549 €	614 €	689 €	757 €	830 €	913 €
4	568 €	641 €	716 €	803 €	884 €	968 €	1.065 €
5	649 €	732 €	818 €	918 €	1.010 €	1.106 €	1.217 €
6	726 €	820 €	917 €	1.029 €	1.131 €	1.245 €	1.370 €
7	803 €	908 €	1.016 €	1.140 €	1.252 €	1.384 €	1.523 €
8	880 €	996 €	1.115 €	1.251 €	1.373 €	1.523 €	1.676 €
9	957 €	1.084 €	1.214 €	1.362 €	1.494 €	1.662 €	1.829 €
10	1.034 €	1.172 €	1.313 €	1.473 €	1.615 €	1.801 €	1.982 €
11	1.111 €	1.260 €	1.412 €	1.584 €	1.736 €	1.940 €	2.135 €
12	1.188 €	1.348 €	1.511 €	1.695 €	1.857 €	2.079 €	2.288 €

Quelle: § 12 WoGG 2020; Institut der deutschen Wirtschaft

Mit der Wohngeldreform 2020 wurde festgelegt, dass das Wohngeld ab dem 1.1.2022 alle Zwei Jahre an die Preis- und Mietenentwicklung angepasst wird. Hierdurch soll die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes über die Zeit erhalten bleiben, ohne dass sich die Reichweite aufgrund der Entwicklung von nominalen Einkommen und Mieten verringert (siehe dazu auch Kapitel 2 in Teil A). Die Dynamisierung des Wohngeldes betrifft neben Anpassungen an der Wohngeldformel (§ 19) auch die Höchstbeträge für Miete und Belastung. In § 43 WoGG ist festgelegt, dass die Höchstbeträge auf Basis der Entwicklung der bundesweiten Bruttokaltmieten, gemessen durch den Teilindex für Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten des Verbraucherpreisindex für Deutschland des Statistischen Bundesamtes, immer alle zwei Jahre zum 1. Januar nach einer Wohngeldreform durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates (§ 38 Nummer 4) fortgeschrieben werden müssen.

6.2 Mietenstufen

Nach § 12 Abs. 2 WoGG richtet sich die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer Mietenstufe nach dem Mietenniveau, welches nach § 12 Abs. 4 Satz 1 WoGG bei einer Anpassung der Höchstbeträge im Zuge einer Wohngeldreform festgestellt wird.

Durch das bundesweit einheitliche Verfahren bezüglich der Definition der „angemessenen Wohnkosten“, d. h. der Höchstbeträge für Miete und Belastung, unterscheidet sich das Wohngeldsystem von der Grundsicherung, bei der die Kommunen dezentral über die Höhe der anerkannten Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) entscheiden (BMAS, 2017). Die Mietenniveaus auf Basis der Mieten der Wohngeldhaushalte geben die prozentuale Abweichung der durchschnittlichen Quadratmetermieten der jeweiligen Gemeinden oder Kreise vom Bundesdurchschnitt an. Berechnungsgrundlage der Mietenniveaus sind die reinen Wohngeldhaushalte, die Hauptmieter (und nicht Heimbewohner) sind und Mietzuschuss erhalten.

Zum 1. Januar 2022 findet die erste Fortschreibung des Wohngeldes nach § 43 Absatz 1 Satz 2 WoGG statt und wird dann alle zwei Jahre wiederholt. Bei der Dynamisierung des Wohngeldes ist keine gesetzliche Neufestlegung der Mietenstufen vorgesehen. Diese erfolgt allein anlässlich einer strukturellen Wohngeldreform. Der Grund hierfür ist, dass bei häufiger – 2-jährlicher – Neufestlegung der Mietenstufen die Wahrscheinlichkeit dafür steigen würde, dass auch Gebietskörperschaften herauf- oder herabgestuft werden, obwohl dort nur geringe Veränderungen des allgemeinen Mietenniveaus (siehe Kapitel 8) zu beobachten waren. Dies kann bei Herabstufungen zu geringeren Wohngeldansprüchen der Haushalte führen, wenn die Anpassung der Wohngeldleistungen und die allgemeine Anhebung der Höchstbeträge nicht stärker wirken (BBSR, 2013; 2019a, siehe Kapitel 2).

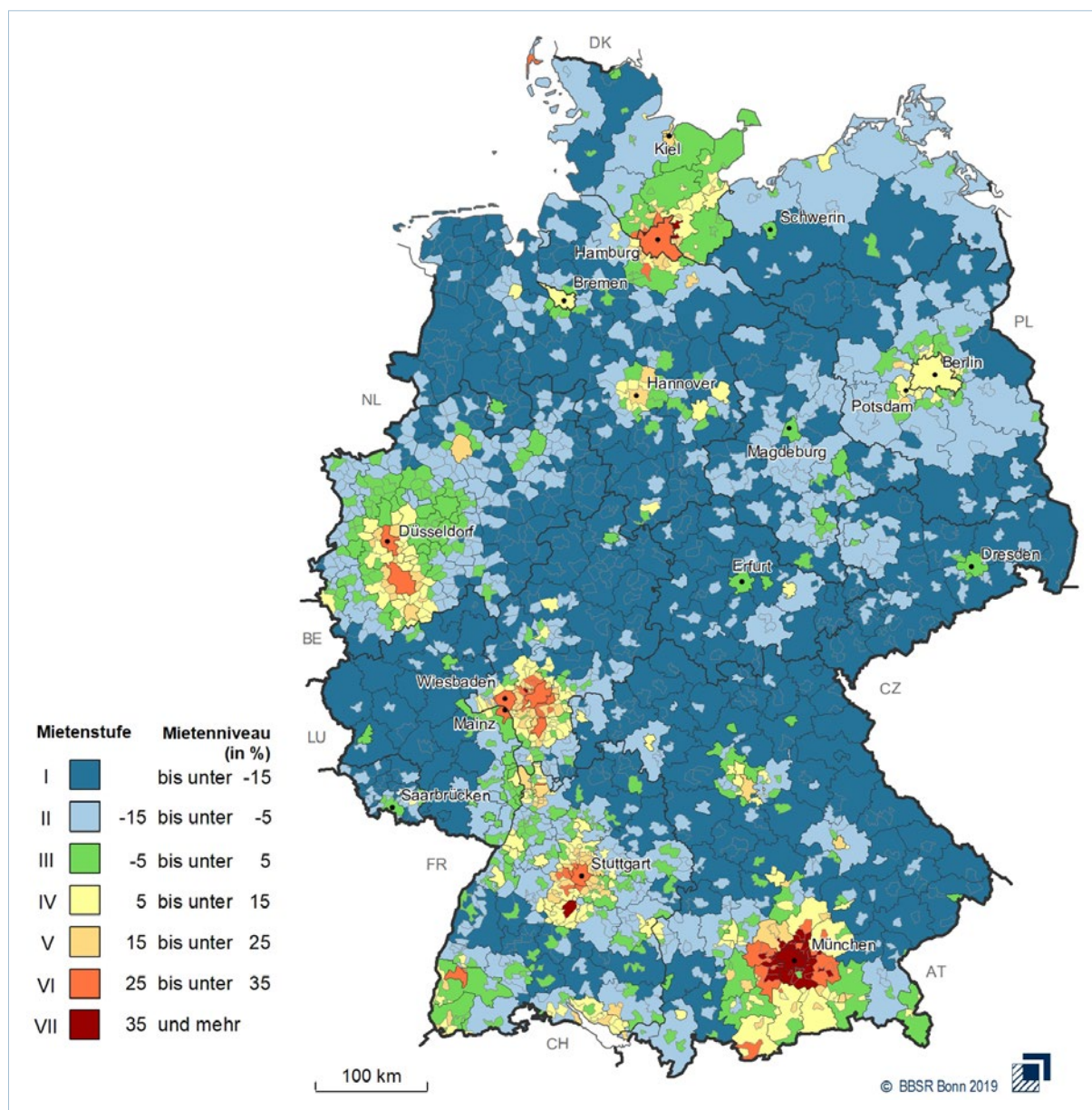
Entsprechend ihrer Mietenniveaus werden Gebietskörperschaften einer Mietenstufe zugeordnet (§ 12 Abs. 2 WoGG). Zwischen den Jahren 1990 bis 2019 erfolgte die Einordnung in sechs Mietenstufen nach dem folgenden Schema (§ 12 Abs. 5 WoGG): Ein Mietenniveau führt zur Einordnung ...

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

Seit 2020 existiert zudem eine siebte Mietenstufe für Gemeinden oder Kreise, in denen das Mietenniveau über 35 % des Bundesdurchschnitts liegt.

Gemäß § 38 WoGG erfolgt die Berechnung der Mietenniveaus und die Zuordnung für alle Städte und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern separat (§ 12 Abs. 3 Nr. 1 WoGG). Für Städte und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern wird hingegen auf Ebene der Landkreise das Mietenniveau zusammengefasst berechnet und die Städte und Gemeinden werden gemeinsam einer Mietenstufe zugeordnet (§ 12 Abs. 3 Nr. 2 WoGG). Alle Städte und Gemeinden eines Kreises mit mehr als 10.000 Einwohnern bleiben dabei unberücksichtigt. Durch die Mindestgröße von 10.000 Einwohnern wird vermieden, dass die Datenbasis zu häufig zu wenige Fälle aufweist und damit die Berechnungen das tatsächliche Mietenniveau nicht statistisch valide abbilden können (BBSR, 2013). Abbildung 6-1 zeigt die aktuelle Zuordnung der Kommunen und Kreise zu einer Mietenstufe (Stand: 1.8.2020).

Abbildung 6-1
Festgelegte Mietenstufen ab 2020



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung, 2019

7 Höchstbeträge

7.1 Veränderung und Reformen seit 2005

Damit die Reichweite des Wohngeldes über die Zeit erhalten bleibt, müssen auch die Höchstbeträge für Miete oder Belastung an die regionalen Mietenentwicklungen angepasst werden. Nur durch eine solche Anpassung kann gewährleistet werden, dass nominale Mietsteigerungen, die über die Höchstbeträge hinausgehen, nicht zur Folge haben, dass trotz des Bezugs von Wohngeld die Mietbelastungen unverhältnismäßig stark zunehmen.

7.2 Bezugsgrößen, Anhebung und Spreizung

Die Höchstbeträge beziehen sich nach § 9 WoGG auf die monatlichen Bruttokaltmieten. Diese lassen sich auch auf Quadratmetermieten umrechnen. Diese Umrechnung erfolgt üblicherweise durch die Division der Höchstbeträge mit der haushaltsgrößenabhängigen Normwohnfläche (siehe 7.2.3). Tabelle 7-1 zeigt die Höchstbeträge pro Quadratmeter Normwohnfläche für die letzten vier Rechtsstände seit 2001 differenziert nach Mietenstufen. Die Quadratmetermieten unterscheiden sich geringfügig nach den Haushaltsgrößen. Kleinere Haushalte haben dabei etwas höhere Quadratmeter-Höchstbeträge. Dargestellt sind die (ungewichteten) Mittelwerte für Haushalte mit bis zu zwölf Personen. Für Ein-Personen-Haushalte sind Quadratmeter-Höchstbeträge um 6 % gegenüber dem Durchschnitt erhöht. Die Höchstbeträge lagen seit der Reform 2001 auf einem Niveau zwischen 5,19 € (Mietenstufe I) und 7,37 € (Mietenstufe VI). Seit der Reform 2020 liegen die Höchstbeträge zwischen 6,61 € (Mietenstufe I) und der neu eingeführten höchsten Mietenstufe VII mit 12,52 €. Die Höhe der Höchstbeträge der Mietenstufe VII wurde so festgelegt, dass sie 10 % über den Höchstbeträgen der Mietenstufe VI liegen.

Im Rahmen der letzten Wohngeldreformen 2001, 2009, 2016 und 2020 sind die Höchstbeträge fortgeschrieben worden. Die Orientierung erfolgte dabei unter anderem an der allgemeinen Mietenentwicklung. Bei den Wohngeldnovellen 2001 und 2009 wurden die Miethöchstbeträge pauschal um 20 bzw. 10 % angehoben (Tabelle 7-1). Im Rahmen der Wohngeldreform 2009 wurden zudem die vier bestehenden Differenzierungsklassen abgeschafft. So bestanden bis zum Jahr 2008 drei Baualtersklassen (bis 1964, 1965–1991, ab 1992). Zudem war die älteste Baualtersklasse in zwei Ausstattungskategorien aufgeteilt (Wohnraum mit Sammelheizung und Bad/Duschraum bzw. Wohnraum ohne Sammelheizung und Bad/Duschraum). Die 10-prozentige Anhebung erfolgte auf dem Niveau der jüngsten Baualtersklasse, sodass ältere Baualtersklassen stärker angehoben wurden als jüngere (BBSR, 2013). Bei der 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 (BBSR, 2019a). Die Anhebung reichte von 7,1 % in Mietenstufe I bis zu 27,3 % in Mietenstufe VI (Tabelle 7-1).

Tabelle 7-1
Höchstbeträge 2001, 2009, 2016 und 2020

	Mietenstufe						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Höchstbeträge in € / 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	6,61 €	7,48 €	8,37 €	9,39 €	10,31 €	11,38 €	12,52 €
Anhebung							
2001**– 2009	10,0 % (+1,2 % p.a.)	10,2 % (+1,2 % p.a.)	10,0 % (+1,2 % p.a.)	10,2 % (+1,2 % p.a.)	10,0 % (+1,2 % p.a.)	10,0 % (+1,2 % p.a.)	-
2009– 2016	7,1 % (+1,0 % p.a.)	12,6 % (+1,7 % p.a.)	17,8 % (+2,4 % p.a.)	21,3 % (+2,8 % p.a.)	25,6 % (+3,3 % p.a.)	27,3 % (+3,5 % p.a.)	-
2016– 2020	8,2 % (+2,0 % p.a.)	8,5 % (+2,1 % p.a.)	9,1 % (+2,2 % p.a.)	10,1 % (+2,4 % p.a.)	9,0 % (+2,2 % p.a.)	10,2 % (+2,4 % p.a.)	-
Relation der Miethöchstbeträge							
2001**	88	94	100	108	116	124	-
2009	88	94	100	108	116	124	-
2016	79	89	100	112	123	136	-
2020	79	89	100	112	123	136	150

* Mittelwerte für Haushalte mit bis zu 12 Personen; ** jüngste Baualtersklasse, bezugsfertig ab 1992.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Die Mietenstufe III stellt die „mittlere“ Mietenstufe dar, in der Gebietskörperschaften mit einem durchschnittlichen Mietenniveau bis zu einer 5-prozentigen Abweichung zugeordnet werden. Die Mietenstufe III ist entsprechend in Tabelle 7-1 auf 100 indiziert. 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 79 bis 136 vergrößert. Im Jahr 2020 nahm die mit den Höchstbeträgen abgebildete Mietenspreizung noch einmal deutlich durch die Einführung der Mietenstufe VII zu und reicht von 79 bis 150. Die Spreizung zwischen Mietenstufe I und Mietenstufe VII liegt damit bei dem Faktor 1,90. Die Mietenstufeneinteilung bildet mit einem impliziten Faktor von 1,93 eine ähnliche Spannbreite ab. Hierbei wurde berücksichtigt, dass die Einteilung zu den einzelnen Mietenstufen in 10 % breiten Klassen erfolgt und die Randmietenstufen (I und VII) mit Abweichungen vom durchschnittlichen Mietenniveau nach unten bzw. oben offen sind. Zur Berechnung der vollständigen Spannbreite der Mietenstufeneinteilung wurden die 10-prozentigen Spannbreiten der mittleren Mietenstufen auch für die Randmietenstufen mitberücksichtigt. Entsprechend wird eine Spannbreite von –25 % bis +45 % abgedeckt.

7.2.1 Mietenentwicklung

Zentraler Ausgangspunkt für die Fortschreibung der Höchstbeträge im Rahmen aller letzten Wohngeldreformen war die Entwicklung der Mieten in Deutschland. Eine Neukonzeption der Höchstbeträge fand dabei nicht statt. Als Grundlage für die Abbildung der Mietenentwicklung im Allgemeinen kommen grundsätzlich unter anderem folgende Datenquellen in Betracht: die Wohngeldstatistik, die Teilindizes zur Entwicklung der Mieten im Rahmen des Verbraucherpreisindex (VPI) sowie Auswertungen des BBSR auf Basis der Angebotsdaten der IDN ImmoDaten GmbH. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die verschiedenen Statistiken auf verschiedene Teilbereiche des Mietmarktes beziehen. „Bestandsmieten“ sollen die tatsächlichen monatlichen Mietzahlungen aller Miethaushalte in einem Teilraum abbilden. „Neuvertragsmieten“ oder „Marktmieten“ repräsentieren hingegen das aktuelle Marktpreisniveau am Wohnungsmarkt. Diese werden meist aus „Angebotsmieten“ von

Online-Portalen abgeleitet, welche die Mietforderungen der Vermieter darstellen. Im Vergleich dazu bilden die so genannten Mietspiegel die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 BGB) ab, welche die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten der Mietfestsetzung und Mieterhöhung begrenzen. Der Betrachtungszeitraum der Mietspiegel betrug bislang vier Jahre und wurde zum 1.1.2020 auf sechs Jahre verlängert. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Mietspiegel nicht flächendeckend vorliegen und nicht nach einheitlicher Methodik erstellt werden. Insgesamt liegen damit zahlreiche unterschiedliche Datenangebote vor, die je nach Fragestellung herangezogen werden können.

Tabelle 7-2
Mieten der Wohngeldhaushalte 2005 bis 2019 in € je m²

	Wohngeldstatistik – Reine Wohngeldhaushalte		
	Insgesamt (Miet- und Lastenzuschuss)	Nur Mietzuschuss	Nur Hauptmieter mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner)
2005	5,65	5,72	5,65
2006	5,73	5,90	5,73
2007	5,79	6,03	5,79
2008	5,86	6,09	5,85
2009	6,09	6,44	6,01
2010	6,14	6,47	6,02
2011	6,27	6,62	6,13
2012	6,33	6,63	6,23
2013	6,42	6,76	6,34
2014	6,51	6,85	6,45
2015	6,57	6,92	6,59
2016	7,15	7,39	6,71
2017	7,22	7,48	6,87
2018	7,34	7,62	7,04
2019	7,45	7,74	7,22
2005–2019	+31,9 % (+2,0 % p.a.)	+35,2 % (+2,2 % p.a.)	+27,8 % (+1,8 % p.a.)

Reine Wohngeldhaushalte.

Quelle: Wohngeldstatistik; Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 7-2 zeigt die Entwicklung der Quadratmeter-Belastungen der Wohngeldhaushalte zwischen den Jahren 2005 und 2019. Die erste Spalte zeigt die Entwicklung aller reinen Wohngeldhaushalte, für die entweder Mietzuschuss oder Lastenzuschuss geleistet wird. Die zweite Spalte zeigt die Entwicklung der Mieten für Haushalte mit Mietzuschuss. Die dritte Spalte berücksichtigt nur die Mieten für Hauptmieter, für die Mietzuschuss geleistet wird. Die letztgenannte Datenreihe hat den Vorteil, dass keine Heimbewohner mitberücksichtigt werden, für die gemäß § 9 Abs. 3 WoGG nicht die tatsächlichen Mieten, sondern die Höchstbeträge anzusetzen sind. Werden die Mieten der Heimbewohner mitberücksichtigt, die immerhin 13,6 % (70.490 von 519.585, Stand 2018) der reinen Wohngeldhaushalte darstellen, dann spiegeln die Berechnungen nicht das tatsächliche Mietenniveau ab und sind nach oben verzerrt. Dementsprechend liegen die Mieten für die Hauptmieter unter den Mieten für alle Haushalte mit Mietzuschuss. Auch der Anstieg der Mieten für Hauptmieter ist geringer, da die Höchstbeträge im Rahmen der Reform 2009 und 2016 insbesondere in den höheren Mietenstufen stärker als die Mietenentwicklungen angehoben wurden, was die berücksichtigungsfähigen Wohnkosten der Heimbewohner zusätzlich erhöht. Die Mieten der Hauptmieter mit Mietzuschuss im Wohngeldsystem stiegen von 5,65 € pro Quadratmeter im Jahr 2005 auf 7,22 € pro Quadratmeter im Jahr 2019 an. Das entspricht einem

Anstieg von 27,8 % bzw. 1,8 % pro Jahr. Zum Vergleich: Die Bruttowarmmieten sind nach dem Teilindex des VPI (CC13-04, Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe) zwischen 2005 und 2019 um durchschnittlich 1,6 % pro Jahr gestiegen. Die Bruttokaltmieten (CC13-041, Wohnungsmiete, einschließlich Mietwert von Eigentümerwohnungen) haben hingegen um durchschnittlich 1,3 % pro Jahr zugenommen.

Tabelle 7-3
Mieten 2005 bis 2019 differenziert nach Mietstufen

	Mietenniveaus in € pro Quadratmeter Wohnfläche						
	I	II	III	IV	V	VI	Gesamt
2005	4,46	5,03	5,54	6,06	6,77	7,35	5,65
2006	4,50	5,11	5,62	6,15	6,84	7,37	5,73
2007	4,56	5,16	5,69	6,23	6,92	7,36	5,79
2008	4,60	5,22	5,75	6,32	7,04	7,42	5,85
2009	4,73	5,40	5,97	6,61	7,31	7,91	6,01
2010	4,74	5,40	5,99	6,64	7,35	7,90	6,02
2011	4,81	5,47	6,08	6,77	7,51	8,13	6,13
2012	4,88	5,54	6,16	6,89	7,63	8,26	6,23
2013	4,94	5,62	6,25	7,02	7,79	8,42	6,34
2014	5,02	5,70	6,36	7,17	7,96	8,61	6,45
2015	5,12	5,79	6,47	7,34	8,14	8,81	6,59
2016	5,23	5,95	6,60	7,42	8,02	8,78	6,71
2017	5,31	6,05	6,74	7,60	8,21	8,98	6,87
2018	5,43	6,17	6,90	7,79	8,41	9,18	7,04
2019	5,55	6,31	7,05	8,00	8,64	9,37	7,22
	Veränderung der Mietenniveaus im Vergleich zum Vorjahr						
	I	II	III	IV	V	VI	Gesamt
2006	0,9 %	1,6 %	1,4 %	1,5 %	1,0 %	0,3 %	1,4 %
2007	1,3 %	1,0 %	1,2 %	1,3 %	1,2 %	-0,1 %	1,0 %
2008	0,9 %	1,2 %	1,1 %	1,4 %	1,7 %	0,8 %	1,0 %
2009	2,8 %	3,4 %	3,8 %	4,6 %	3,8 %	6,6 %	2,7 %
2010	0,2 %	0,0 %	0,3 %	0,5 %	0,5 %	-0,1 %	0,2 %
2011	1,5 %	1,3 %	1,5 %	2,0 %	2,2 %	2,9 %	1,8 %
2012	1,5 %	1,3 %	1,3 %	1,8 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %
2013	1,2 %	1,4 %	1,5 %	1,9 %	2,1 %	1,9 %	1,8 %
2014	1,6 %	1,4 %	1,8 %	2,1 %	2,2 %	2,3 %	1,7 %
2015	2,0 %	1,6 %	1,7 %	2,4 %	2,3 %	2,3 %	2,2 %
2016	2,1 %	2,8 %	2,0 %	1,1 %	-1,5 %	-0,3 %	1,8 %
2017	1,5 %	1,7 %	2,1 %	2,4 %	2,4 %	2,3 %	2,4 %
2018	2,3 %	2,0 %	2,4 %	2,5 %	2,4 %	2,2 %	2,5 %
2019	2,2 %	2,3 %	2,2 %	2,7 %	2,7 %	2,1 %	2,6 %
2005–2019	+24,4 % (+1,6 % p.a.)	25,4 % (+1,6 % p.a.)	+27,3 % (+1,7 % p.a.)	32,0 % (+2,0 % p.a.)	+27,6 % (+1,8 % p.a.)	27,5 % (+1,7 % p.a.)	+27,8 % (+1,8 % p.a.)

Reine Wohngeldhaushalte und Hauptmieter mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner).

Quelle: Wohngeldstatistik; Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 7-3 dokumentiert die Mieten zwischen 2005 und 2019 differenziert nach Mietenstufen. Dabei wird deutlich, dass im Durchschnitt über den betrachteten Zeitraum in Mietenstufe IV ein etwas stärkerer Mietanstieg als den Mietenstufen I und II zu beobachten war. In den Jahren 2009 und 2016 sind zudem Sprünge in der Entwicklung zu erkennen, da in diesen Jahren die Gemeinden und Kreise neu zugeordnet wurden, wodurch sich die einzelnen betrachteten Teilräume und damit die Berechnungsgrundlage verändert haben.

Um die Miethöhe und die Entwicklung zwischen den Wohngeldmieten mit den tatsächlichen Mieten aller Haushalte und den auf dem Markt angebotenen Mieten zu vergleichen, werden im Folgenden Daten des Dienstleisters F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH herangezogen. Dieser Anbieter schätzt die Markt- und Bestandsmieten für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern mit drei oder mehr Einheiten für alle 401 Kreise in Deutschland auf Basis einer hedonischen Regression. Hierbei werden bestimmte Ausstattungsmerkmale (z. B. Balkon, Einbauküche), die Wohnfläche (je nach Objektart), das Baujahr und die Angebotsdauer berücksichtigt. Zur Bestimmung der Bestandsmieten verwendet F+B ein Modell, welches die Marktmieten der Vergangenheit und die Umzugswahrscheinlichkeiten miteinander verknüpft.

Tabelle 7-4
Entwicklung der Mieten 2005 bis 2018

	F+B Marktmieten* (Nettokaltmieten in € je m ²)			F+B Bestandsmieten* (Nettokaltmieten in € je m ²)			Wohngeld (Nur Hauptmieter mit Mietzuschuss, ohne Heimbewohner)** (Bruttokaltmieten in € je m ²)		
	MIN	Durchschnitt	MAX	MIN	Durchschnitt	MAX	MIN	Durchschnitt	MAX
2005	3,74	6,07	10,91	3,88	6,13	10,81	k.A.	5,65	k.A.
2006	3,78	6,10	10,97	3,88	6,14	10,84	3,63	5,73	9,59
2007	4,03	6,17	11,26	3,91	6,16	10,89	3,79	5,79	9,61
2008	4,02	6,25	11,65	3,93	6,18	10,97	3,93	5,85	9,77
2009	4,02	6,31	11,76	3,94	6,20	11,06	3,74	6,01	10,47
2010	4,13	6,44	12,02	3,97	6,24	11,16	3,85	6,02	10,63
2011	4,26	6,55	12,40	4,01	6,28	11,28	3,89	6,13	10,10
2012	4,31	6,67	12,92	4,05	6,33	11,42	3,93	6,23	10,33
2013	4,33	6,83	13,46	4,10	6,39	11,59	4,03	6,34	10,68
2014	4,32	6,89	13,65	4,15	6,45	11,77	4,12	6,45	10,91
2015	4,35	7,06	13,96	4,20	6,52	11,96	4,16	6,59	11,29
2016	4,40	7,20	14,27	4,28	6,59	12,16	4,29	6,71	11,92
2017	4,43	7,36	15,28	4,33	6,67	12,38	4,05	6,87	11,58
2018	4,49	7,47	16,09	4,35	6,75	12,68	4,50	7,04	12,27

*Berechnung des Bundesdurchschnitts der F+B Datenreihen über eine jährlich angepasste Bevölkerungsgewichtung der vorliegenden Kreisdurchschnitte; **reine Wohngeldhaushalte.

Quelle: F+B Marktmonitor; Wohngeldstatistik; Institut der deutschen Wirtschaft

Wie Tabelle 7-4 zeigt, sind die Marktmieten für Erst- und Wiedervermietungsmieten während des Betrachtungszeitraums zwischen 2005 und 2018 deutlich stärker als die Bestandsmieten gestiegen. Dies zeigt sich sowohl bei den Durchschnittsmieten, die im Jahr 2005 bei 6,07 € pro Quadratmeter respektive 6,13 pro Quadratmeter noch gleichauf lagen. Besonders stark ging die Schere zwischen Angebots- und Bestandsmieten jedoch in den dynamischen Ballungsräumen auseinander. So liegt die Maximalmiete bei den angebotenen Marktmieten in München bei 16,09 € pro Quadratmeter im Jahr 2018. Die höchsten Bestandsmieten finden sich ebenfalls in München, jedoch auf einem deutlich niedrigeren Niveau in Höhe von durchschnittlich 12,68 € pro Quadratmeter. Der Grund für den Anstieg der Angebotsmieten liegt im konjunkturellen Aufschwung, der mit steigenden Einkommen einhergeht und einer beständig hohen Zuwanderung aus dem In- und Ausland in die Ballungszentren, die vielerorts von einem knappen Angebot an Wohnraum begleitet wird. Die Bestandsmieten laufen der Marktentwicklung zeitlich hinterher, da das Mietenniveau in vermieteten Objekten von der Miethöhe der Vorjahre bzw. vom Mietenniveau bei Vertragsabschluss abhängt. Die Erhöhung einer Miete in einem laufenden unbefristeten Vertrag ist durch das Mietrecht nach §§ 535 bis 580a Bürgerlichen Gesetzbuch und eventuell getroffene Mietanpassungsklauseln begrenzt.

Die Daten des seit dem Jahr 1998 alle vier Jahre stattfindenden Zusatzprogramms „Wohnen in Deutschland“ im Rahmen des Mikrozensus mit rund 350.000 Haushalten zeigen eine deutlich dynamischere Entwicklung als die F+B Bestandsmieten. So sind die durchschnittlichen Nettokaltmieten je Quadratmeter Wohnfläche (Hauptmieterhaushalte in bewohnten Mietwohnungen in Gebäuden mit Wohnraum ohne Wohnheime) folgendermaßen gestiegen: 5,94 € (2006), 6,37 € (2010), 6,71 € (2014), 7,90 € (2018). Die Gründe hierfür liegen in methodischen Unterschieden und der herangezogenen Datengrundlagen. Hinzu kommt, dass die gewählte Bevölkerungsgewichtung der F+B Daten auf Kreisebene, die Mietentwicklung unterschätzen dürfte, da die Anteile der Miethaushalte in Verdichtungsräumen höher als ländlichen Räumen sind und in ersteren die Mietanstiege dynamischer waren. (Die Anzahl an Miethaushalten in einem Kreis wäre der bessere Gewichtungsfaktor.)

Beim Vergleich der F+B-Mieten mit den Wohngelddaten ist zu beachten, dass sich die Daten von F+B auf die Nettokaltmiete beziehen, während die Wohngeldmieten auch die kalten Nebenkosten abdecken und damit die Bruttokaltmieten darstellen. Nach dem Mikrozensus 2018 belaufen sich die kalten Nebenkosten auf 1,30 € pro Quadratmeter Wohnfläche. Bei einer konzeptionellen Anpassung der Wohngeldmieten mittels eines näherungsweise Abschlags in dieser Höhe wird deutlich, dass die Wohngeldmieten im Niveau eher unterhalb der F+B-Bestandsmieten liegen. Trotzdem haben sich die Wohngeldmieten dynamischer entwickelt. Die Unterschiede in den Mietenniveaus zwischen allen Miethaushalten und den Wohngeldhaushalten haben sich damit verringert.

Ein wichtiges Ziel der räumlich differenzierten Höchstbeträge ist, dass diese die regionalen Mietunterschiede in einem angemessenen Umfang reflektieren und abbilden. Tabelle 7-5 zeigt daher auf Basis der Zahlen in Tabelle 7-4, wie sich die Mietspreizung zwischen 2005 und 2018 entwickelt hat. Konkret berechnet werden die prozentualen Abweichungen vom bundesdeutschen Durchschnitt für die jeweils in dem betrachteten Jahr und der jeweils herangezogenen Datenquelle am niedrigsten (MIN) bzw. am höchsten (MAX) eingeordneten Gebietskörperschaft (Gemeinde oder Kreis). Darüber hinaus wird der Faktor zwischen den beiden Extremwerten dargestellt. Es zeigt sich, dass die Mietspreizung bei allen drei Datenreihen zugenommen hat. Bei den Marktmieten ist die Schere am stärksten aufgegangen und liegt im Jahr 2018 bei 3,58 (siehe BMAS, 2017, 35). Bei den Bestandsmieten sind hingegen die Extremwerte nur moderat auseinander gegangen. Der Faktor steigt von 2,79 auf 2,91. Bei den Wohngeldmieten ist die regionale Mietspreizung am geringsten und steigt zwischen 2005 und 2018 nur geringfügig von 2,64 auf 2,73 an.

Tabelle 7-5
Mietenspreizung 2005 bis 2018

	F+B Marktmieten* (Nettokaltmieten Abweichung)			F+B Bestandsmieten* (Nettokaltmieten)			Wohngeld (Nur Hauptmieter mit Mietzuschuss, ohne Heimbewohner)** (Bruttokaltmieten)		
	MIN	Faktor	MAX	MIN	Faktor	MAX	MIN	Faktor	MAX
2005	-38,4 %	2,92	79,7 %	-36,7 %	2,79	76,3 %	k.A.	k.A.	k.A.
2006	-38,0 %	2,90	79,8 %	-36,8 %	2,79	76,5 %	-36,6 %	2,64	67,4 %
2007	-34,7 %	2,79	82,5 %	-36,5 %	2,79	76,8 %	-34,5 %	2,54	66,0 %
2008	-35,7 %	2,90	86,4 %	-36,4 %	2,79	77,5 %	-32,8 %	2,49	67,0 %
2009	-36,3 %	2,93	86,4 %	-36,5 %	2,81	78,4 %	-37,8 %	2,80	74,2 %
2010	-35,9 %	2,91	86,6 %	-36,4 %	2,81	78,8 %	-36,0 %	2,76	76,6 %
2011	-35,0 %	2,91	89,3 %	-36,1 %	2,81	79,6 %	-36,5 %	2,60	64,8 %
2012	-35,4 %	3,00	93,7 %	-36,0 %	2,82	80,4 %	-36,9 %	2,63	65,8 %
2013	-36,6 %	3,11	97,1 %	-35,8 %	2,83	81,4 %	-36,4 %	2,65	68,5 %
2014	-37,3 %	3,16	98,1 %	-35,7 %	2,84	82,5 %	-36,1 %	2,65	69,1 %
2015	-38,4 %	3,21	97,7 %	-35,6 %	2,85	83,4 %	-36,9 %	2,71	71,3 %
2016	-38,9 %	3,24	98,2 %	-35,1 %	2,84	84,5 %	-36,1 %	2,78	77,6 %
2017	-39,8 %	3,45	107,6 %	-35,1 %	2,86	85,6 %	-41,0 %	2,86	68,6 %
2018	-39,9 %	3,58	115,4 %	-35,6 %	2,91	87,9 %	-36,1 %	2,73	74,3 %

* Berechnung des Bundesdurchschnitts der F+B Datenreihen über eine jährlich angepasste Bevölkerungsgewichtung der vorliegenden Kreisdurchschnitte; **reine Wohngeldhaushalte.

Quelle: F+B Marktmonitor; Wohngeldstatistik; Institut der deutschen Wirtschaft

7.2.2 Überschreitung der Höchstbeträge

Ein zentrales Kriterium zur Beurteilung der Angemessenheit wohngeldrechtlicher Höchstbeträge ist der Anteil an Haushalten, die den Höchstbetrag innerhalb der einzelnen Mietenstufen und der verschiedenen Haushaltsgrößen überschreiten. Diese Haushalte, bei denen die tatsächliche Miete die anerkannte Miete übersteigt, werden üblicherweise Überschreiter genannt.

Die Veränderung der Überschreiterquote in den Mietenstufen zwischen 2005 und 2019 dokumentiert Tabelle 7-6. Im Durchschnitt aller reinen Wohngeldhaushalte sank die Überschreiterquote von 56,9 % im Jahr 2005 auf 24,6 % im Jahr 2018. Ursache hierfür sind die beiden Wohngeldreformen 2009 und 2016 mit ihren deutlichen Anhebungen der Höchstbeträge, die dazu führten, dass sich die Überschreiterquoten zweimal deutlich auf 28,6 % (2009) bzw. 20,4 % nahezu halbierten. In den Jahren ohne Reform nahmen die Quoten hingegen regelmäßig stetig zu, da die Höchstbeträge konstant blieben und nicht wie ab 2020 dynamisiert worden sind. Vor 2009 wurden die Höchstbeträge noch nach Baualter und Ausstattung differenziert (Kapitel 7.2.1).

Auffallend ist, dass im Jahr 2005 die Überschreiterquoten in allen sechs Mietenstufen auf fast gleichem Niveau lagen. Durch die Abschaffung der differenzierten Höchstbeträge veränderte sich dies und es ist eine geringfügig abfallende Quote mit steigender Mietenstufe zu erkennen. Im Rahmen der Wohngeldreform 2016 wurden die oberen Höchstbeträge umso stärker angehoben, je höher die Mietenstufen waren. Die Staffelung der Anpassung gegenüber den bisherigen Höchstbeträgen reichte von 7,1 % in Mietenstufe I bis zu 27,3 % in Mietenstufe VI (Tabelle 7-1). Hierdurch wurden die Überschreiterquoten in den hohen Mietenstufen überdurchschnittlich stark abgesenkt. Im Jahr 2018 lag die Quote in Mietenstufe I bei 40,0 %, während sie in Mietenstufe VI nur bei 13,1 % lag.

Tabelle 7-6
Überschreiterquoten 2005 bis 2019 differenziert nach Mietenstufen

	Mietenstufe						Gesamt
	I	II	III	IV	V	VI	
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 %
2017	38,2 %	25,9 %	20,8 %	17,8 %	14,2 %	11,4 %	22,7 %
2018	40,0 %	27,9 %	23,1 %	20,2 %	16,1 %	13,1 %	24,6 %
2019	42,4 %	30,1 %	26,1 %	22,7 %	18,4 %	15,3 %	26,9 %

Reine Wohngeldhaushalte.

Quelle: Wohngeldstatistik, Institut der deutschen Wirtschaft

Die Überschreiterquoten sind beim Lastenzuschuss deutlich höher als beim Mietzuschuss. Im Jahr 2019 lag die Quote bei 62,3 % und damit im Vergleich zum Mietzuschuss mit 24,2 % um das 2,5-fache höher. Eine Ursache für die höhere Quote ist, dass Haushalte bei der Schaffung von Wohneigentum höhere Wohnkostenbelastungsquoten akzeptieren. Bemerkenswert ist jedoch der Anstieg der Überschreiterquote im Lastenzuschuss im Zuge der Wohngeldreform 2016 (2014: 55,6 %; 2015: 55,8 %; 2016: 66,4 %; 2017: 65,0 %; 2018: 63,8 %).

Die Überschreiterquoten sind für Haushalte mit 2 oder 3 Mitgliedern am höchsten. Tabelle 7-7 zeigt die Quoten differenziert nach Haushaltsgröße bis 4 Personen. Seit der Reform 2009 ist die Quote für Ein-Personen-Haushalte deutlich niedriger, da insbesondere alleinstehende Haushalte von der Abschaffung der differenzierten Höchstbeträge profitiert haben. Im Jahr 2019 lag die Überschreiterquote mit 20 % nur auf ungefähr halb so hohem Niveau wie für größere Haushalte mit 2 bis 3 Personen (40 bis 42 %).

Tabelle 7-7
Überschreiterquoten nach Haushaltgröße zwischen 2005 und 2019

	Haushaltsgröße				
	1	2	3	4	Gesamt
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 %
2017	16 %	36 %	34 %	26 %	23 %
2018	18 %	39 %	37 %	28 %	25 %
2019	20 %	42 %	40 %	30 %	29 %

Reine Wohngeldhaushalte.

Quelle: Wohngeldstatistik; Institut der deutschen Wirtschaft

Wenn die Wohngeldhaushalte die Höchstbeträge überschreiten, dann zeigt sich hinsichtlich des Ausmaßes der Überschreitung auch in der Differenzierung nach Haushaltgrößen und Mietenstufen ein sehr heterogenes Bild. Wie Tabelle 7-8 zeigt, ist die durchschnittliche Überschreitung der Höchstbeträge in % in Mietenstufe I bei Haushalten mit 2 bis 4 Personen am größten.

Tabelle 7-8
Durchschnittliche Überschreitung der Höchstbeträge 2019 differenziert nach Mietenstufen und Haushaltgröße (Mittelwert) in %

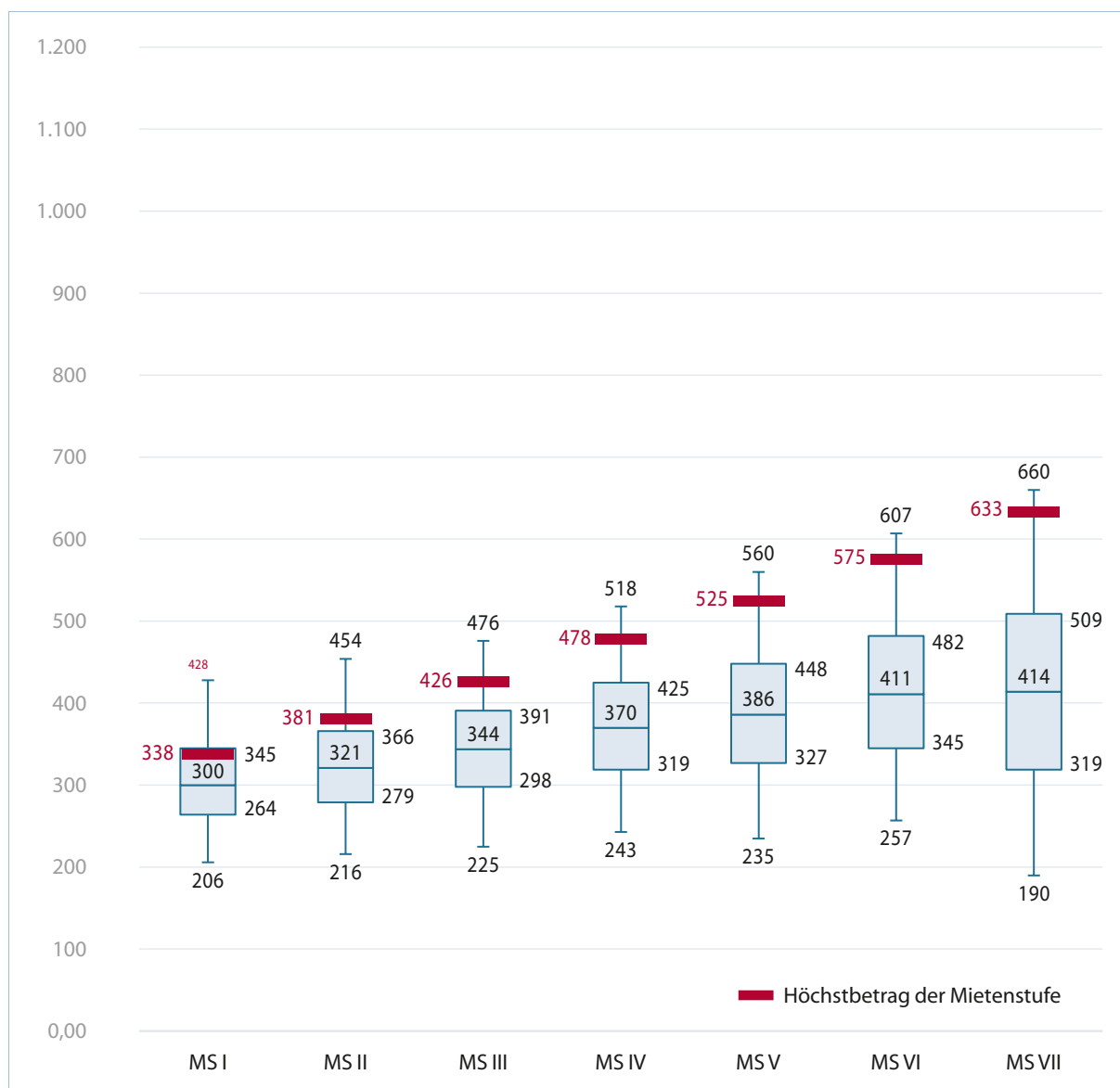
	Durchschnittliche Überschreitung der Höchstbeträge in %						
	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 Personen	6 und mehr Personen	Gesamt
Mietenstufe I	16,55	20,10	21,53	20,83	19,70	18,63	18,72
Mietenstufe II	15,80	16,29	17,71	17,29	16,72	16,64	16,40
Mietenstufe III	13,66	16,27	16,13	14,79	16,40	15,23	14,88
Mietenstufe VI	14,08	15,97	17,08	15,73	15,55	15,53	15,18
Mietenstufe V	15,00	16,98	15,43	13,20	14,54	14,06	15,14
Mietenstufe VI	15,80	16,55	14,48	14,42	13,55	13,72	15,37
Gesamt	15,02	16,86	17,45	16,64	16,75	16,33	16,06

Reine Wohngeldhaushalte und Hauptmieter mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner).

Quelle: Statistisches Bundesamt – Wohngeldstatistik 2019; Berechnung BBSR

Abbildung 7-1 zeigt die Boxplot-Verteilung der Mieten im Vergleich zu den Höchstbeträgen im Jahr 2019 und bestätigt die vorherigen Befunde. Beispielsweise lag der Höchstbetrag bei einem Ein-Personen-Haushalt in Mietstufe I bei 312 €, in Mietstufe VI (z. B. Köln) bei 522 €. Im Jahr 2019 lag der Median der Mieten in Mietstufe I bei 302 € in Mietstufe VI bei 412 €. Entsprechend der deutlichen Unterschiede zwischen Median und Höchstbetrag in den Mietstufen sind auch die Überschreiterquoten 42,4 % (Mietstufe I) und 15,2 % (Mietstufe VI, siehe Tabelle 7-6) unterschiedlich hoch. In den Boxen der Abbildung befinden sich jeweils die mittleren 50 % der Mieten. Bei einem Ein-Personen-Haushalt liegen diese in Mietstufe I zwischen 264 und 345 €. Innerhalb der Whiskergrenzen (5 % und 95 %) liegen 90 % der Mieten. Der Abstand liegt hier bei einem Ein-Personen-Haushalt in Mietstufe I zwischen 206 und 428 €.

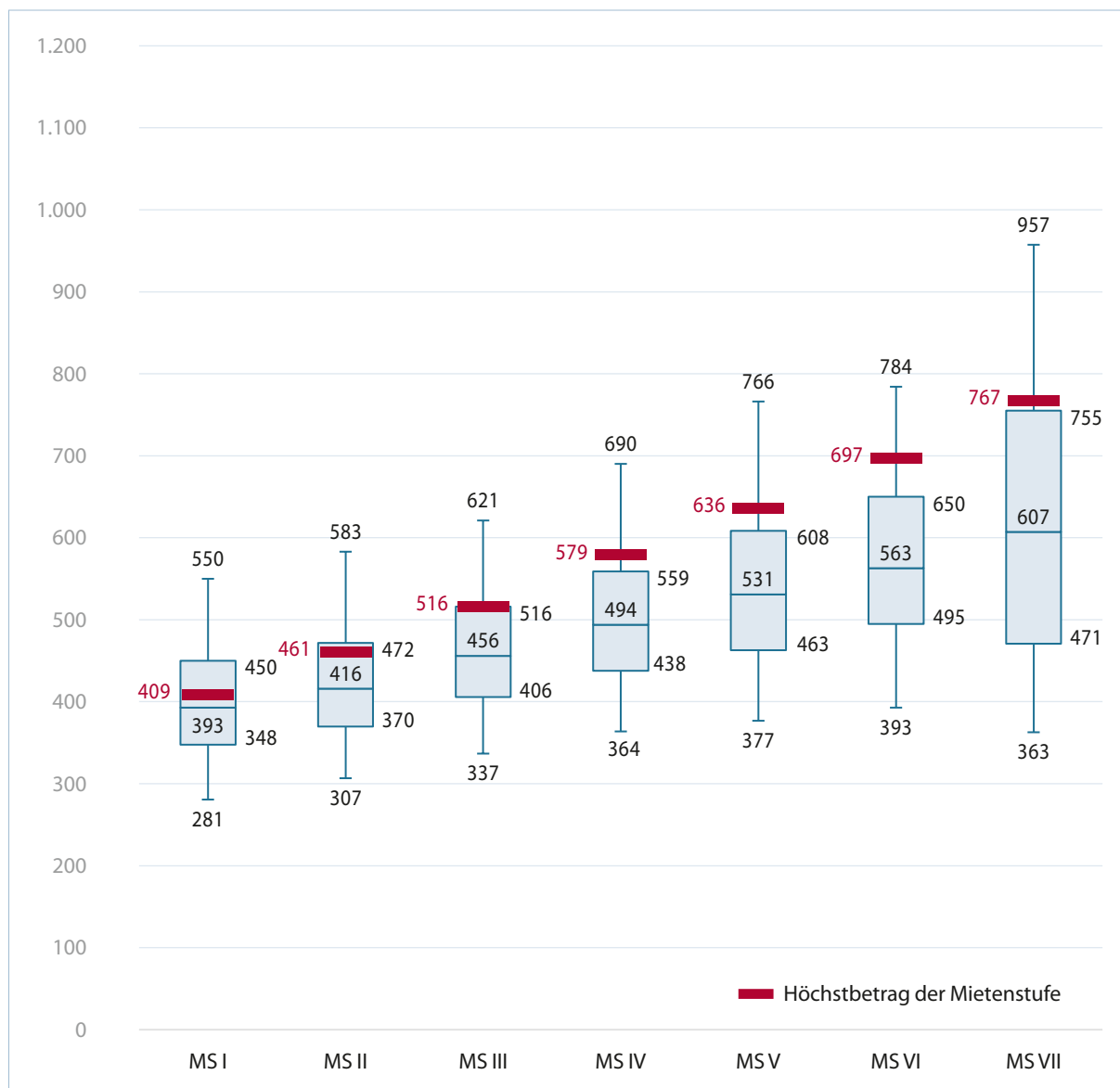
Abbildung 7-1
 Boxplot-Verteilung der Mieten im Vergleich zu den Höchstbeträgen 2019
 (für einen Ein-Personen-Haushalt)



Reine Wohngeldhaushalte und Hauptmieter mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner).

Quelle: Statistisches Bundesamt – Wohngeldstatistik 2019; Berechnung BBSR

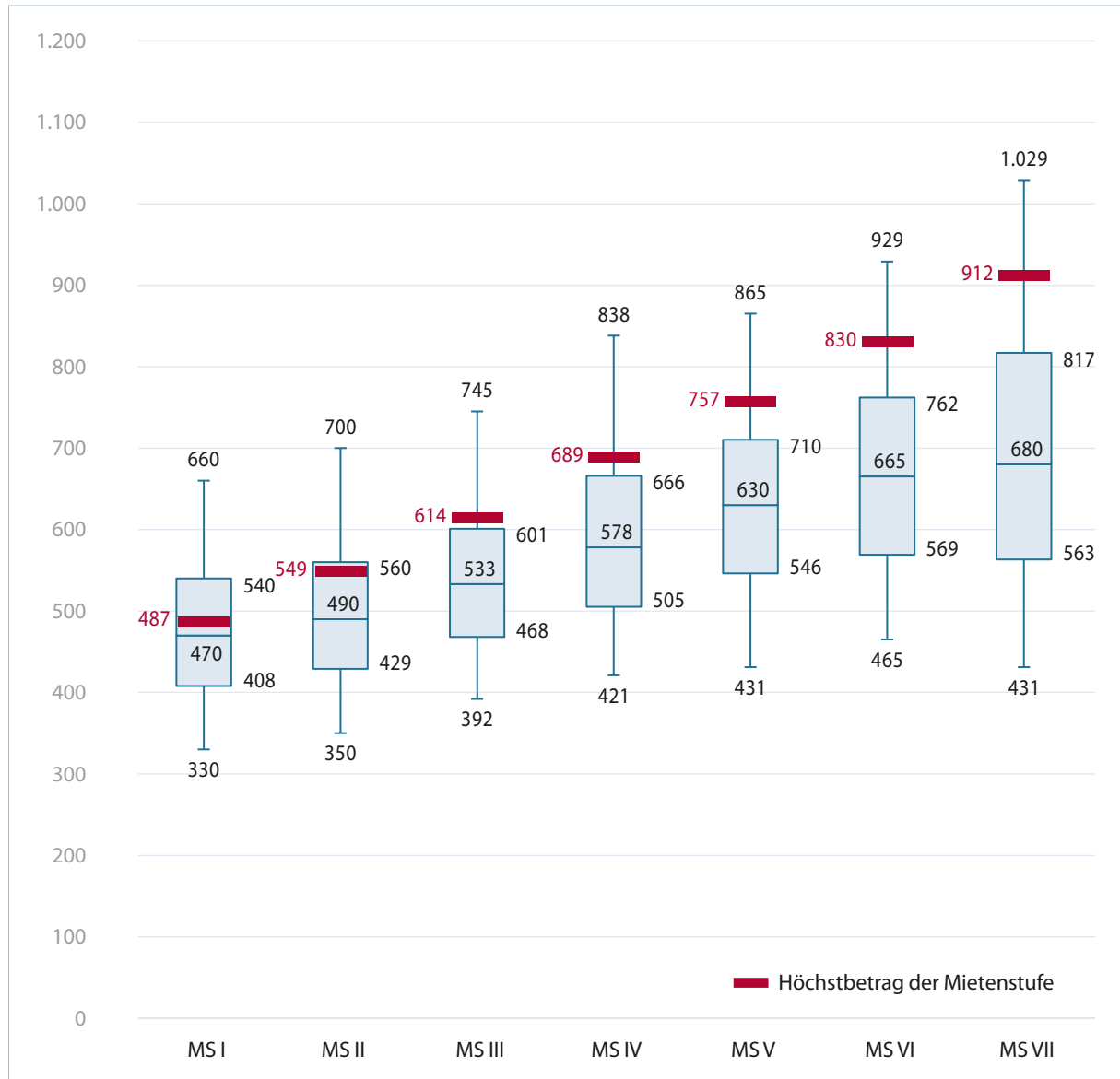
Abbildung 7-2
 Boxplot-Verteilung der Mieten im Vergleich zu den Höchstbeträgen 2019
 (für einen Zwei-Personen-Haushalt)



Reine Wohngeldhaushalte und Hauptmieter mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner).

Quelle: Statistisches Bundesamt – Wohngeldstatistik 2019; Berechnung BBSR

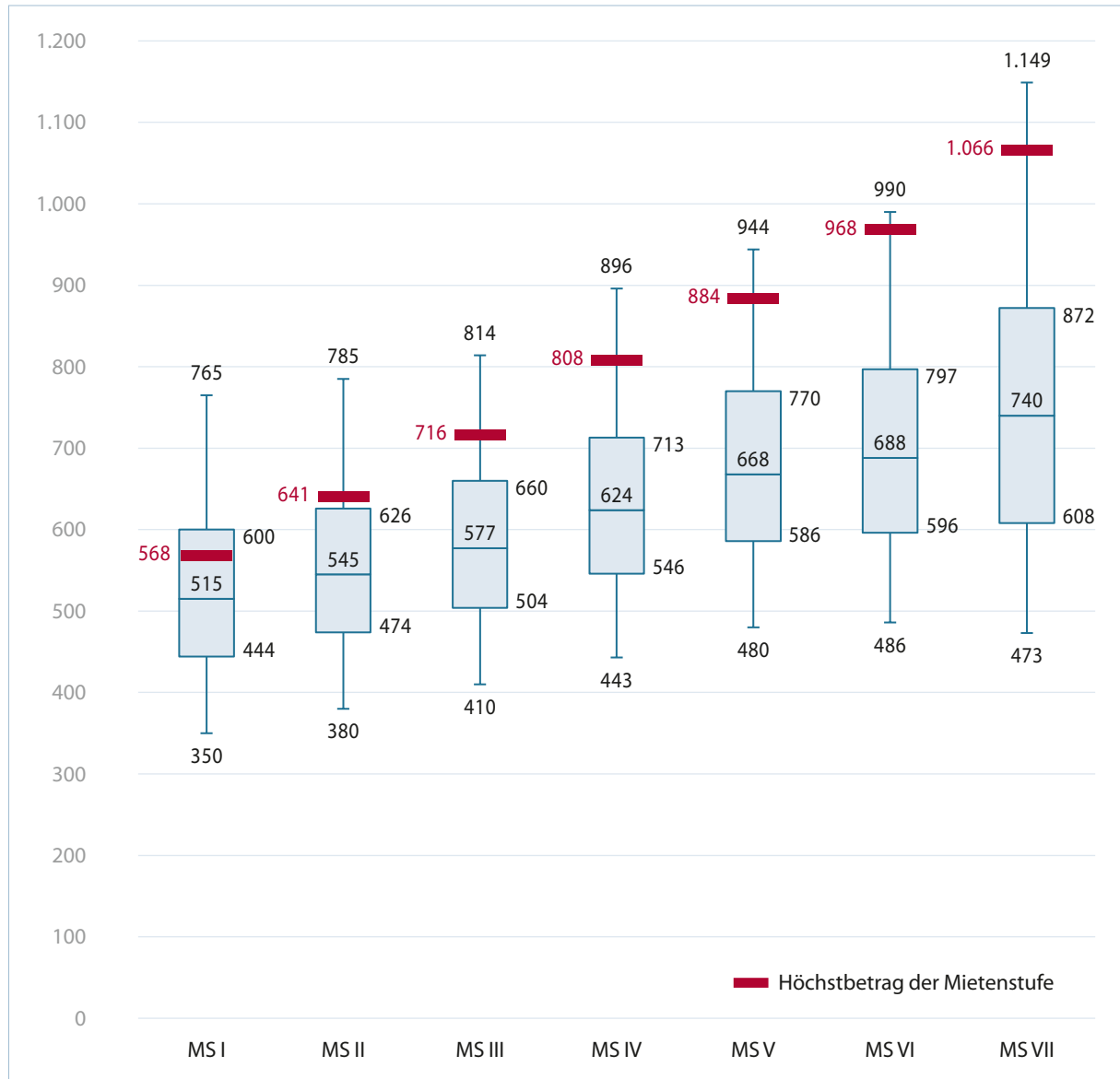
Abbildung 7-3
 Boxplot-Verteilung der Mieten im Vergleich zu den Höchstbeträgen 2019
 (für einen Drei-Personen-Haushalt)



Reine Wohngeldhaushalte und Hauptmieter mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner).

Quelle: Statistisches Bundesamt – Wohngeldstatistik 2019; Berechnung BBSR

Abbildung 7-4
 Boxplot-Verteilung der Mieten im Vergleich zu den Höchstbeträgen 2019
 (für einen Vier-Personen-Haushalt)



Reine Wohngeldhaushalte und Hauptmieter mit Mietzuschuss (ohne Heimbewohner).

Quelle: Statistisches Bundesamt – Wohngeldstatistik 2019; Berechnung BBSR

7.2.3 Wohnfläche

Eine mögliche Erklärung für die deutlich höheren Überschreiterquoten der Zwei- und Drei-Personen-Haushalte ist, dass die tatsächliche Wohnfläche bei einem vergleichsweise höheren Anteil dieser Haushalte über der Normwohnfläche des Wohngeldes liegt, die bei der Konzeption der Höchstbeträge 2001 zugrunde gelegt wurde. Wie Tabelle 7-9 dokumentiert, lag die durchschnittliche Wohnfläche bei Ein-Personen-Haushalten im Jahr 2019 bei 44 Quadratmetern und damit 4 Quadratmeter unter der Normwohnfläche. Bei Zwei- und Drei-Personen-Haushalten lag die tatsächliche Wohnfläche im Jahr 2018 hingegen im Durchschnitt bei 70 bzw. 81 Quadratmetern und damit 8 bzw. 7 Quadratmeter über der Normwohnfläche. Wird die Normwohnfläche zu niedrig angesetzt, dann werden auch die Höchstbeträge tendenziell zu niedrig festgelegt. Die Höchstbeträge beziehen sich zwar auf die Gesamtmiete, werden aber konzeptionell auf Basis der Quadratmeter-Miete festgelegt. Die Quadratmetermieten sind für alle Haushaltsgößen auf einem ähnlichen Niveau, jedoch geringfügig für Ein- und Zwei-Personen-Haushalte mit Abstufung erhöht.

Die Unterschiede der tatsächlichen Wohnflächen im Vergleich zu den Normwohnflächen haben sich seit dem Jahr 2005 für kleinere Haushalte bis zu drei Personen erhöht. Bei Ein-Personen-Haushalten wurden die tatsächlich bewohnten Flächen kleiner, was unter anderem auf den Anstieg der Anzahl an Heimbewohnern mit üblicherweise kleineren Wohnflächen zurückgeführt werden kann (BBSR, 2019a). Die Ursachen für den Anstieg der Wohnflächen bei den Zwei-Personen-Haushalten ist hingegen unklar. Diese Haushalte folgen in jedem Fall damit dem allgemeinen langfristigen Trend steigender Wohnflächen, der laut Mikrozensus zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Wohnfläche von 42,9 Quadratmeter im Jahr 2006 auf 45,2 Quadratmeter im Jahr 2018 geführt hat. Die Pro-Kopf-Wohnfläche für Drei-Personen-Haushalte verändert sich kaum. Für Haushalte mit vier und fünf Personen im Haushalt sinken hingegen die Pro-Kopf-Wohnflächen. Ein Grund hierfür kann sein, dass die durchschnittlichen Wohnflächen der Haushalte in den letzten Jahren in den Großstädten aufgrund der gestiegenen Mieten und dem knappen Wohnraumangebot zurückgegangen sind, und wohngeldempfangende Familien mit diesen Haushaltsgößen verstärkt dort anzutreffen sind.

Tabelle 7-9
Wohnfläche in Quadratmeter und Normwohnfläche im Vergleich

	Haushaltsgröße (Anzahl Personen im Haushalt)					
	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
2017	44	70	81	88	99	64
2018	44	70	81	87	97	64
2019	44	70	80	86	96	65

Reine Wohngeldhaushalte.

Quelle: Wohngeldstatistik; Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 7-10 zeigt die Wohnfläche in Quadratmetern differenziert nach Mietenstufen zwischen 2005 und 2018. In allen Mietenstufen sind die Wohnflächen über die Zeit gesunken. In höheren Mietenstufen ist der Wohnkonsum aufgrund der höheren Mieten geringer. Hierbei spielen auch Gebäudetypen und Zuschnitte der Wohnungen eine Rolle. 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 Ein-Personen-Haushalte aufgrund der Verdoppelung der Heimbewohner-Haushalte stark gesunken sind.

Tabelle 7-10
Wohnfläche in Quadratmeter nach Mietenstufen 2005 bis 2018

	Mietenstufe						Gesamt
	I	II	III	IV	V	VI	
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
2017	75	66	62	58	59	58	64
2018	76	66	62	59	59	58	64

Reine Wohngeldhaushalte.

Quelle: Wohngeldstatistik; Institut der deutschen Wirtschaft

7.3 Neukalibrierung der Höchstbeträge

7.3.1 Neubestimmung der Höchstbeträge

Die Höchstbeträge, differenziert nach der Mietenstufe der Gemeinde und der Zahl der Personen im Haushalt, definieren die Obergrenze der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung (bei selbstnutzenden Eigentümern) und bestimmen auf diese Weise die „Angemessenheit“ der Wohnkosten für verschiedene Haushaltsgrößen und Mietenstufen. Als Ausgangspunkt der folgenden Ausführung soll hier kurz auf den Begriff der Angemessenheit eingegangen werden und wie diese von den Kommunen für die Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen der Grundsicherung festgelegt wird. Wichtig ist dabei, dass die „Angemessenheit“ einer Wohnung im Wohngeldsystem von der Obergrenze für eine existenzsichernde Unterkunft im Grundsicherungssystem abzugrenzen ist (BMAS, 2017). Da das Wohngeld ein soziales Sicherungssystem vor der Grundsicherung darstellt, muss die Existenzsicherung eines Haushalts nicht durch das Wohngeld gewährleistet werden. Im Rahmen der Grundsicherung kann die Angemessenheit als normativ festgelegte Obergrenze verstanden werden, bis zu der die Unterkunftskosten übernommen werden sollten. Dadurch besteht ein Korridor zwischen existenzsichernder Untergrenze in der Grundsicherung und der Angemessenheitsgrenze im Wohngeld. Es ist sinnvoll, dass das Wohngeld in seiner Funktion als vorrangige Leistung und als „Netz vor dem untersten sozialen Netz“ eigene und der Logik nach auch höhere Angemessenheitsgrenzen definiert. Jedoch

sind beide Systeme nicht unabhängig voneinander, da Veränderungen der KdU-Angemessenheitsgrenzen und Wohngeld-Höchstbeträge immer auch Wechsler vom Wohngeldbezug in die Grundsicherung oder umgekehrt induzieren können.

Bei der Festsetzung der Angemessenheitsgrenzen greifen die Kommunen auf sehr unterschiedliche Methoden zurück. Fehlt ein „schlüssiges Konzept“, dann setzen die Kommunen auch die Angemessenheitsgrenzen auf Basis der wohngeldrechtlichen Höchstbeträge fest und nehmen dabei einen Sicherheitszuschlag in Höhe von 10 % vor (BSGE B 4 AS 87/12 R). Gleichwohl kann die Vielfalt der Methoden und Erfahrungen auch für die Konzeption der Mietenstufensystematik und Festlegung der Höchstbeträge Orientierung bieten. Auf kommunaler Ebene finden insbesondere die folgenden drei Methoden zur Festlegung angemessener Unterkunftskosten Anwendung (BMAS, 2017):

- vergleichsgruppenorientierter Ansatz: hier werden empirisch ermittelte Wohnkosten, die denen einer normativ bestimmten Vergleichsgruppe außerhalb des Leistungsbezugs entsprechen, als angemessen betrachtet
- wohnungsstandardorientierter Ansatz: hier werden empirisch ermittelte Kosten für eine Wohnung mit normativ definiertem einfachem Standard definiert
- häufigkeitsorientierter Ansatz: hier werden empirisch ermittelte Wohnkosten als angemessen definiert, mit denen eine mengenmäßige Bedarfsdeckung der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften und ihrer Konkurrenten auf dem Mietwohnungsmarkt erreicht wird

Die Systematik des aktuellen Wohngeldsystems verfolgt einen vergleichsgruppen- und häufigkeitsorientierten Ansatz. Wie beschrieben, wurden die Höchstbeträge im Zuge der letzten Reformen im Wesentlichen auf Grundlage der allgemeineren (teilweise regionalen) Mietenentwicklung angehoben. Die Höchstbeträge wurden ein wenig stärker als die zu beobachtende Mietenentwicklung angehoben, um nicht zu stark nach unten abweichende Konstellationen zu erzeugen, die beispielsweise dazu führen, dass die Höchstbeträge in Gemeinden und Kreisen deutlich unterhalb der KdU-Angemessenheitsgrenzen liegen. Zudem wurde bei den Überlegungen zum Ausmaß der Anhebung der Höchstbeträge dem Umstand Rechnung getragen, dass die Höchstbeträge immer für ein paar Jahre bis zur nächsten Reform gelten und unangepasst bleiben. Erst mit der im Jahr 2020 eingeführten Dynamisierung spielen diese Überlegungen zumindest regional undifferenziert keine Rolle mehr, da alle zwei Jahre eine Anpassung der Höchstbeträge an die allgemeine Entwicklung der Mieten erfolgt.

Für die kommunale Praxis und die Haushalte an der Schnittstelle zwischen Wohngeldbezug und Grundsicherungsleistungen ist zudem relevant, wie sich die Wohngeld-Höchstbeträge und die KdU-Angemessenheitsgrenzen voneinander unterscheiden. Hierzu zeigt Tabelle 7-11 einen Vergleich für die zehn bevölkerungsreichsten Städte. Dargestellt sind die seit dem 1.1.2020 geltenden Mietenstufen und die aktuellen KdU-Angemessenheitsgrenzen (Stand KdU: Oktober 2021). In sieben der zehn Städte liegen die Angemessenheitsgrenzen unter den Höchstbeträgen des WoGG. In Düsseldorf, Leipzig und Stuttgart sind die Unterschiede am deutlichsten und erreichen hier je nach Haushaltsgröße nur ein Niveau von 79 bis 93 % der Höchstbeträge. In den drei Städten Dortmund, Köln und München liegen die KdU-Angemessenheitsgrenzen über den wohngeldrechtlichen Höchstbeträgen. Am größten ist der Unterschied in der Stadt Köln, in der kein „schlüssiges Konzept“ vorliegt, sodass ersatzweise die um 10 % erhöhten Richtwerte der wohngeldrechtlichen Höchstbeträge aus dem Jahr 2020 herangezogen werden.

Tabelle 7-11

Top-10-Städte-Vergleich: Wohngeld-Höchstbeträge vs. KdU-Angemessenheitsgrenzen

Stadt	Wohngeld-Mietenstufe	Ein-Personen-Haushalt			Zwei-Personen-Haushalt		
		Wohngeld-Höchstbetrag	KdU-Angemessenheitsgrenze	Differenz	Wohngeld-Höchstbetrag	KdU-Angemessenheitsgrenze	Differenz
Berlin	IV	492 €	426 €	86,6 %	598 €	500 €	83,7 %
Hamburg	VI	589 €	502 €	85,1 %	716 €	610 €	85,1 %
München	VII	647 €	681 €	105,3 %	786 €	897 €	114,1 %
Köln	VI	589 €	633 €	107,5 %	716 €	767 €	107,1 %
Frankfurt M.	VI	589 €	568 €	96,4 %	716 €	649 €	90,6 %
Stuttgart	VI	589 €	525 €	89,1 %	716 €	618 €	86,3 %
Düsseldorf	VI	589 €	467 €	79,3 %	716 €	565 €	78,9 %
Leipzig	II	395 €	314 €	79,5 %	480 €	409 €	85,2 %
Dortmund	III	440 €	463 €	105,2 %	535 €	577 €	107,8 %
Essen	IV	492 €	421 €	85,5 %	598 €	530 €	88,7 %
Stadt	Wohngeld-Mietenstufe	Drei-Personen-Haushalt			Vier-Personen-Haushalt		
		Wohngeld-Höchstbetrag	KdU-Angemessenheitsgrenze	Differenz	Wohngeld-Höchstbetrag	KdU-Angemessenheitsgrenze	Differenz
Berlin	IV	711 €	634 €	89,2 %	829 €	714 €	86,1 %
Hamburg	VI	852 €	755 €	88,6 %	994 €	909 €	91,4 %
München	VII	934 €	1.073 €	114,9 %	1.091 €	1.209 €	110,8 %
Köln	VI	852 €	913 €	107,2 %	994 €	1.065 €	107,1 %
Frankfurt M.	VI	852 €	773 €	90,7 %	994 €	855 €	86,0 %
Stuttgart	VI	852 €	726 €	85,2 %	994 €	861 €	86,6 %
Düsseldorf	VI	852 €	716 €	84,0 %	994 €	876 €	88,1 %
Leipzig	II	571 €	533 €	93,3 %	667 €	610 €	91,4 %
Dortmund	III	636 €	681 €	107,0 %	742 €	865 €	116,5 %
Essen	IV	711 €	658 €	92,6 %	829 €	793 €	95,7 %

Stand KdU: Oktober 2021; Städte geordnet nach Bevölkerungsstand zum 31.12.2020.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft; Eigene Recherche, Wohngeldgesetz 2020

Die Höchstbeträge müssen zudem berücksichtigen, dass Häuser und Wohnungen sehr heterogene Güter sind und sich zum Teil erheblich hinsichtlich ihrer Ausstattungs- und Lagequalität voneinander unterscheiden. Eine Pauschalierung der Höchstbeträge, wie sie seit 2009 gilt, erscheint vor diesem Hintergrund problematisch, da sie für Immobilien mit hoher Qualität zu restriktiv wirken, während sie für Immobilien mit niedrigerer Qualität keine Wirkung entfalten. Für die erstgenannte Gruppe kann dies zu einer unverhältnismäßig starken Belastung für die wohngeldberechtigten Haushalte führen. Für die zweite Gruppe besteht hingegen der Anreiz, den Wohnkonsum unverhältnismäßig auszuweiten. Aufgrund des Zuschussprinzips des Wohngeldes erscheint dieser Punkt jedoch nicht übermäßig problematisch. Trotzdem bestehen eine Reihe von Möglichkeiten, die Höchstbeträge zukünftig sinnvoll zu differenzieren (Kapitel 7.3.1).

Die nächste Wohngeldreform sollte möglichst auch dafür genutzt werden, die Höchstbeträge neu auszutarieren, um die in Kapitel 7.2 dargestellten Schieflagen zu beseitigen, die sich während der letzten Jahre aufgebaut haben. Die Schieflagen betreffen insbesondere die unterschiedlichen Überschreiterquoten in den einzelnen Mietenstufen und verschiedenen Haushaltsgrößen.

7.3.2 Regional gestaffelte Dynamisierung der Höchstbeträge

Gemäß § 43 WoGG werden die Höchstbeträge zukünftig auf Basis der Entwicklung der bundesweiten Bruttokaltmieten alle zwei Jahre fortgeschrieben. Die Dynamisierung erfolgt dabei für alle Höchstbeträge mit einem einheitlichen Prozentsatz. Alternativ könnten die Höchstbeträge nicht pauschal, sondern nach den Mietenstufen differenziert bzw. gestaffelt angepasst werden (BBSR, 2019a). Hierdurch könnten beispielsweise höhere Mietdynamiken in den Großstädten und Ballungszentren und den höheren Mietenstufen berücksichtigt werden. Die Frage einer regionalen Staffelung der Indexierung muss auch danach beantwortet werden, ob zeitnahe und belastbare Daten für die Entwicklung in den Mietenstufen vorliegen.

7.3.3 Differenzierung der Höchstbeträge

Bei der Festsetzung von angemessenen Höchstbeträgen besteht das generelle Problem, dass Ausstattung und Qualität von Wohnungen sehr unterschiedlich sind. Aus diesem Grund differenzieren Mietspiegel in aller Regel nach Baualtersklassen, Ausstattungs- und vereinfachten Lagekriterien. Auch das Wohngeldsystem hat bis zur Reform 2009 mit vier verschiedenen Höchstbeträgen operiert. Der damalige Wechsel zu nicht differenzierten Höchstbeträgen erfolgte aus der Beobachtung heraus, dass die verschiedenen Baualtersklassen die Mietunterschiede in einer Gemeinde oder einem Kreis nicht angemessen reflektieren konnten. Da zudem die Anforderungen an die Höchstbeträge wegen des Zuschussprinzips und der Wahlfreiheit der Wohngeldhaushalte bei der Wohnungswahl nicht so hoch sind wie in der Grundsicherung, erschien eine Abschaffung der Baualtersklassen sachgemäß.

Angesichts der diskutierten dynamischen Mietentwicklung erscheint es sinnvoll zu überprüfen, ob dieser Befund immer noch gilt und nicht neue Differenzierungen der Höchstbeträge möglich sind. In diesem Zusammenhang wurde bereits diskutiert, ob ein jeweils zweiter, höherer Höchstbetrag in den einzelnen Mietenstufen in Form einer Klimakomponente für Wohnungen mit einem höheren Effizienzstandard eingeführt werden sollte (BBSR, 2017). Die Einführung dieser Klimakomponente scheiterte bislang jedoch an der Entwicklung eines praktikablen Nachweisverfahrens (BBSR, 2019b). In einem aktuellen Forschungsvorhaben werden daher weitere vereinfachte Nachweisverfahren gesucht.

8 Miestenstufen

Die dargelegten Veränderungen der Mieten der letzten 15 Jahre und die vorgenommenen Anpassungen an den Höchstbeträgen und Neufestlegungen der Miestenstufen im Rahmen der Wohngeldreformen 2009, 2016 und 2020 haben verdeutlicht, dass die bestehende Systematik mit ihren Ausgestaltungsparametern reformbedürftig ist und darüber hinaus eine Reihe von Ansatzpunkten zur methodischen Weiterentwicklung existiert. Zentrale Ansatzpunkte bei den Höchstbeträgen sind die regionale Abdeckung der Mietunterschiede, die unterschiedlichen Überschreiterquoten in den Miestenstufen und Haushaltsgrößen und die Abweichungen von den Normwohnflächen. Neben diesen konzeptionellen Fragen steht zudem die Frage nach der Datenverfügbarkeit im Vordergrund. Hierbei geht es um eine Abwägung zwischen angemessener Pauschalisierung und ausreichender Differenzierung, die vor dem Hintergrund neuer regional differenziert vorliegender Daten, die in den letzten Jahren durch die Digitalisierung immer zeitaktueller zugänglich sind, neu austariert werden muss. Im Folgenden werden daher Überlegungen angestellt, an welchen Stellen das System überarbeitet werden kann. Diese Überlegungen sind meist theoretischer Natur und werden an einigen Stellen mit empirischen Auswertungen ergänzt, welche die Wirkungen der Reformüberlegungen aufzeigen.

8.1 Veränderungen und Reformen seit 2005

Im Rahmen einer Wohngeldreform und der dabei stattfindenden Anpassung der Höchstbeträge müssen gemäß § 12 Abs. 4 Satz 1 WoGG auch die Miestenstufen neu festgelegt werden. Dementsprechend fand zuletzt in den Jahren 2009, 2016 und 2020 eine Neufestlegung der Miestenstufen statt.

Die Berechnung der Mietenniveaus erfolgt über das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter für alle Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und für kleinere Gemeinden nach Kreisen zusammengefasst. Die Berechnungen werden jährlich vorgenommen, rechtswirksam umgesetzt werden sie jedoch nur bei Neufestlegungen der Miestenstufen im Rahmen von Wohngeldreformen. Im Folgenden wird gezeigt, wie sich die einzelnen Miestenstufen hinsichtlich ihrer Besetzung entwickelt haben und wie viele Städte und Gemeinden durch Veränderungen der Mietenniveaus von einer Herauf- oder Herabstufung betroffen waren.

Die letzten Reformen des Wohngeldes fanden in den Jahren 2001, 2009, 2016 und 2020 statt. Die Reform 2001 beinhaltete die erste bundeseinheitliche Regelung einschließlich der Neuen Bundesländer. Nach § 12 Abs. 4 Satz 1 Wohngeldgesetz (WoGG) sind bei jeder Anpassung der Höchstbeträge auch die Miestenstufen neu festzulegen. Bei einer Miestenstufenneufestlegung können Kommunen bzw. Kreise entweder in ihrer alten Miestenstufe bleiben oder einer höheren Miestenstufe („Heraufstufung“) bzw. niedrigeren Miestenstufe („Herabstufung“) zugeordnet werden. Datengrundlage für die Festlegung der Miestenstufen waren die letzten zum Zeitpunkt der Reformabstimmung verfügbaren Daten der Wohngeldstatistik. Das waren nach der jeweiligen Wohngeldverordnung (WoGV) die Folgenden:

- Reform 2001: Wohngeldstatistik zum 31.12.1999 einschließlich der bis zum 31.3.2000 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen; relevanter Gebietsstand ist der 1.1.2000; der für die 10.000-Einwohner-Schwelle der Bevölkerung relevante Stichtag ist der 31.12.1999.
- Reform 2009: Wohngeldstatistik zum 31.12.2006 einschließlich der bis zum 31.3.2007 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen; relevanter Gebietsstand ist der 1.1.2007; der für die 10.000-Einwohner-Schwelle der Bevölkerung relevante Stichtag ist der 31.12.2006.
- Reform 2016: Wohngeldstatistik zum 31.12.2013 einschließlich der bis zum 31.3.2014 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen; relevanter Gebietsstand ist der 1.1.2014; der für die 10.000-Einwohner-Schwelle der Bevölkerung relevante Stichtag ist der 31.12.2013.
- Reform 2020: Wohngeldstatistik zum 31.12.2016 und 31.12.2017 einschließlich der bis zum 31.3.2018 erfolgten rückwirkenden Bewilligungen; relevanter Gebietsstand ist der 31.3.2018; der für die 10.000-Einwohner-Schwelle der Bevölkerung relevante Stichtag ist der 30.9.2017.

Damit wird im Wesentlichen auf einen Datenstand zurückgegriffen, der beim Inkrafttreten der Reform drei Jahre alt ist. Um die Datenbasis insbesondere für Gemeinden und Kreise mit wenigen Beobachtungen zu verbessern, wurden zur letzten Reform zwei aufeinanderfolgende Jahre gewählt.

Aufgrund der beschriebenen Validität der Datenreihe der Wohngeldstatistik für reine Wohngeldhaushalte (nur Hauptmieter mit Mietzuschuss ohne Heimbewohner, siehe Kapitel 7.2.1) berechnet das Statistische Bundesamt die Zugehörigkeit einer Gemeinde oder eines Kreises zu einer Mietenstufe auf Basis der Mieten der Hauptmieter mit Mietzuschuss, bei der die Untermieter, Heimbewohner und mietähnliche Nutzungsverhältnisse ausgeschlossen sind (§ 12 Abs. 2 WoGG). Die Berechnung der Durchschnittsmieten erfolgt dabei flächengewichtet, was bedeutet, dass die Summe aller Mietausgaben durch die Summe der Wohnflächen in einem Teilraum dividiert wird. Alternativ könnte auch eine haushaltsgewichtete Berechnungsmethode herangezogen werden, indem zuerst die spezifischen Quadratmetermieten für die Wohngeldhaushalte berechnet werden und anschließend auf Basis dieser Werte ein Durchschnittswert ermittelt wird (siehe Abschnitt 2.3.2). Da bei der Flächengewichtung große Wohnungen mit typischerweise niedrigeren Quadratmetermieten stärker gewichtet werden, liegen die Werte dieser Berechnungsmethode unter denen einer Haushaltsgewichtung. Für die Festlegung der Mietenstufen führt dies zu dem Problem, dass die Mietunterschiede zwischen den Teilräumen variieren, wenn die Größenstrukturen der Häuser und Wohnungen zwischen den Teilräumen unterschiedlich sind. So sind beispielsweise die Wohnungsgrößen in dünn besiedelten ländlichen Räumen höher als in urbanen Räumen, da dort häufiger Ein- und Zweifamilienhäuser anzutreffen sind.

Wird von einer Flächengewichtung auf eine Haushaltsgewichtung gewechselt, kann es je nach Gebäude- und Wohnungstypologie zu systematischen Unterschieden bei den Berechnungsergebnissen kommen, die dazu führen, dass die Mietunterschiede zwischen Stadt und Land mal geringer und mal höher ausfallen. Unveröffentlichte Berechnungen des BBSR für das Jahr 2013 (Datengrundlage für die Wohngeldreform 2016) bestätigen diese theoretischen Überlegungen. Nach dieser internen Berechnung beträgt die Durchschnittsmiete nach der alternativen haushaltsgewichteten Methode für das Jahr 2013 nicht 6,34 € pro Quadratmeter, sondern 6,63 € pro Quadratmeter.

Eine Haushaltsgewichtung findet in der Regel auch bei der Erstellung lokaler Mietspiegel Anwendung, da dies eher die Sicht der Mieter einnimmt und nicht wie bei einer Flächengewichtung die Erträge aus der Summe der vermieteten Flächen in den Vordergrund rückt. Vor diesem Hintergrund erscheint es überlegenswert, zukünftig bei der Berechnung der Mietenniveaus ebenfalls auf eine Haushaltsgewichtung umzustellen.

8.1.1 Besetzung der Mietenstufen mit Haushalten

Tabelle 8-1 verdeutlicht die Besetzung der Mietenstufen zwischen 2005 und 2019 mit den Anteilen an reinen Wohngeldhaushalten. Datengrundlage ist die Wohngeldstatistik. Über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg sind die drei mittleren Klassen II, III und IV am stärksten besetzt. Da die Daten aus der Wohngeldstatistik stammen und die Mietenstufen in den Jahren 2009 und 2016 neu festgelegt wurden, sind wesentliche Verschiebungen der Anteile allein im Zuge der dort stattfindenden Wohngeldnovellen zu beobachten. Durch die Mietenstufeneufestigungen der Wohngeldreform 2009 und 2016 wurden deutlich mehr Gemeinden und Kreise der Mietenstufe I (2009) und den beiden Randmietenstufen I und VI (2016) zugeordnet. Im Zuge der Wohngeldreform 2016 erfolgten zudem etliche Heraufstufungen von Gemeinden und Kreisen von Mietenstufe V auf Mietenstufe VI, sodass seither nicht mehr Mietenstufe VI, sondern Mietenstufe V mit einem geringen Anteil von gut 5 % am schwächsten besetzt ist.

Tabelle 8-1
Besetzung Mietenstufen 2005 bis 2019 – Anteile reiner Wohngeldhaushalte

	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 %
2017	13,8 %	26,1 %	24,4 %	20,2 %	5,6 %	9,9 %
2018	13,5 %	25,7 %	24,6 %	20,3 %	5,7 %	10,2 %
2019	12,7 %	25,3 %	25,6 %	20,0 %	5,8 %	10,5 %

Reine Wohngeldhaushalte.

Quelle: Wohngeldstatistik; Institut der deutschen Wirtschaft

8.1.2 Besetzung der Mietenstufen mit Gebietskörperschaften

Dieser Abschnitt beschreibt, wie viele Gemeinden und Kreise den einzelnen Mietenstufen zugeordnet sind. Datengrundlage hierfür stellen die jährlich durchgeführten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes dar. Wie vorab beschrieben, bezieht sich der Datenstand zur Berechnung der Mietenstufen im Rahmen der Reformen im Wesentlichen auf den jeweils 31.12. drei Jahre vor dem Inkrafttreten der Reform. Entsprechend sind für die Reformen 2009, 2016 und 2020 die Auswertungen der Jahre 2006, 2009 und – da seit dem Jahr 2014 mit Doppeljahrgängen gerechnet wird – 2016/2017 relevant.

Tabelle 8-2 und Tabelle 8-3 differenzieren hierbei zwischen den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und Kreisen, in denen mehrere kleinere Gemeinden zu einer Mietenstufe zusammengefasst werden. Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern sind dabei in der Regel einer höheren Mietenstufe zugeordnet als die Kreise. Dieser Befund ist Ausdruck des relativ hohen Mietenniveaus in vielen Großstädten und größeren Gemeinden und des niedrigeren Mietenniveaus in den ländlich geprägten Kreisen. Die meisten Gemeinden sind Mietenstufe II zugeordnet. Bei den Kreisen befindet sich hingegen eine deutliche Mehrheit von 61,8 % (2017/2018) in Mietenstufe I. Zudem sind nur sehr wenige Kreise den höheren Mietenstufen zugeordnet.

Tabelle 8-2
Besetzung Mietenstufen 2005 bis 2018 – Anteile Gemeinden > 10.000

	Mietenstufe						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
2006	12,5 %	34,2 %	28,9 %	13,8 %	7,1 %	3,6 %	(1,3 %)
2007	12,1 %	35,0 %	28,3 %	13,8 %	7,2 %	3,5 %	-
2008	12,7 %	31,4 %	29,7 %	14,5 %	7,4 %	4,2 %	-
2009	15,6 %	32,6 %	25,2 %	14,8 %	7,1 %	4,6 %	-
2010	16,0 %	32,3 %	25,8 %	14,5 %	7,4 %	3,9 %	-
2011	16,6 %	31,2 %	25,9 %	14,0 %	7,0 %	5,2 %	-
2012	17,1 %	32,6 %	23,5 %	14,5 %	7,1 %	5,3 %	-
2013	16,7 %	32,5 %	23,4 %	14,8 %	7,6 %	5,0 %	(1,9 %)
2014	18,8 %	31,3 %	22,6 %	14,2 %	7,1 %	6,0 %	-
2014/2015	20,2 %	31,3 %	22,0 %	13,8 %	7,2 %	5,6 %	-
2015/2016	21,0 %	31,4 %	20,7 %	13,8 %	7,5 %	5,6 %	-
2016/2017	21,7 %	31,7 %	20,6 %	13,3 %	7,6 %	2,6 %	2,4 %
2017/2018	22,4 %	31,1 %	20,8 %	12,0 %	7,6 %	3,8 %	2,3 %

Mietenstufe VII wurde 2020 eingeführt und auf Basis der Daten der Jahre 2017/2018 berechnet. Die Werte in Klammern geben an, wie hoch der Anteil der Gemeinden gewesen wäre, wenn bereits vor 2017/2018 eine Mietenstufe VII existiert hätte.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft; n = 1.546–1.595

Durch den lang gewählten Betrachtungszeitraum über 12 Jahre wird die zunehmende Mietenspreizung deutlich, die sich ungefähr ab dem Jahr 2010 entwickelte und insbesondere dazu führte, dass die beiden höheren Mietenstufen etwas stärker besetzt wurden. Ab ungefähr dem Jahr 2015 ist zudem zu erkennen, dass nicht nur der Anteil der Kreise in Mietenstufe I, wie bereits die Jahre zuvor, zulegen, sondern auch die Anteile bei den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern in Mietenstufe I. Dies deutet darauf hin, dass seitdem nicht nur einige wenige Räume deutliche Mietsteigerungen erfuhren, sondern auch etliche mittlere Standorte, was dazu führt, dass das errechnete bundesdeutsche Mietenniveau steigt (siehe Tabelle 8-4) und mehr räumliche Teilmärkte ohne Mietsteigerungen (und Senkungen) abgehängt und entsprechend herabgestuft werden.

Tabelle 8-3
Besetzung Mietenstufen 2005 bis 2018 – Anteile Kreise

	Mietenstufe						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
2006	44,5 %	34,3 %	13,5 %	5,1 %	1,8 %	0,7 %	(0,4 %)
2007	44,2 %	34,3 %	13,9 %	5,1 %	1,8 %	0,7 %	-
2008	44,7 %	34,2 %	12,7 %	6,3 %	0,7 %	1,4 %	-
2009	47,4 %	32,6 %	11,2 %	6,3 %	1,1 %	1,4 %	-
2010	49,6 %	31,3 %	10,6 %	6,0 %	1,1 %	1,4 %	-
2011	50,5 %	31,9 %	8,6 %	6,1 %	1,4 %	1,4 %	-
2012	52,1 %	30,4 %	9,3 %	5,4 %	1,8 %	1,1 %	-
2013	53,6 %	28,6 %	9,6 %	5,7 %	1,1 %	1,4 %	(0,4 %)
2014	54,4 %	29,5 %	7,1 %	5,3 %	1,8 %	1,8 %	-
2014/2015	56,9 %	27,4 %	7,1 %	6,0 %	1,1 %	1,4 %	-
2015/2016	58,4 %	25,8 %	8,6 %	4,7 %	1,1 %	1,4 %	-
2016/2017	61,8 %	24,3 %	7,1 %	4,6 %	0,4 %	1,4 %	0,4 %
2017/2018	62,1 %	22,9 %	8,6 %	4,3 %	0,4 %	1,1 %	0,7 %

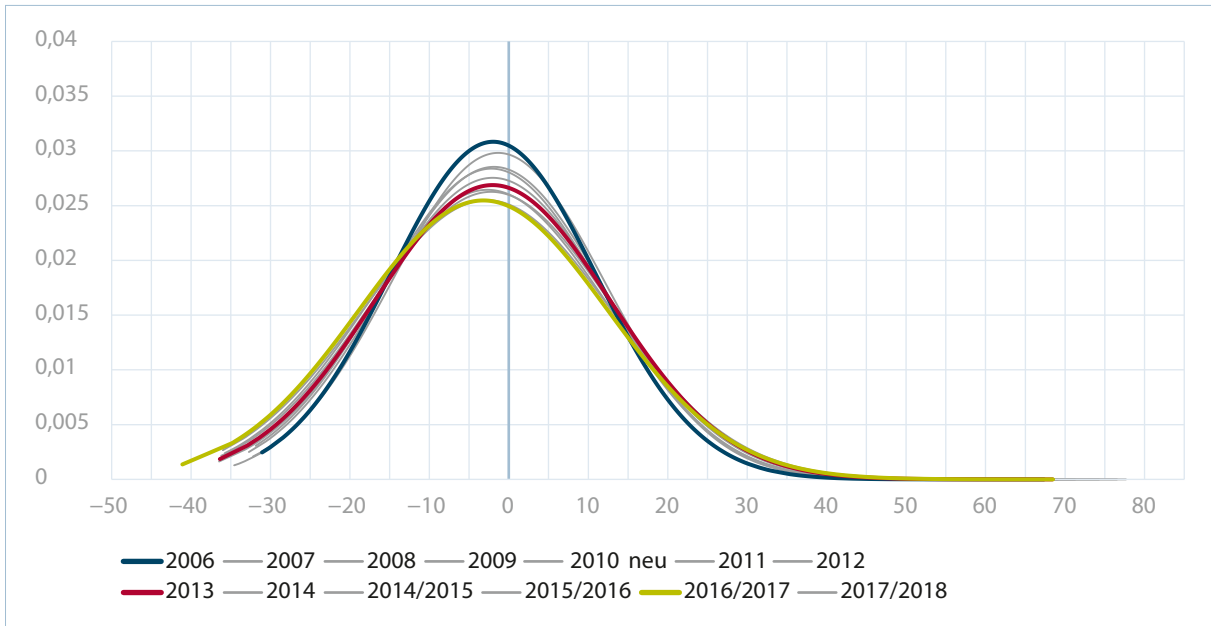
Mietenstufe VII wurde 2020 eingeführt und auf Basis der Daten der Jahre 2017/2018 berechnet. Die Werte in Klammern geben an, wie hoch der Anteil der Kreise gewesen wäre, wenn bereits vor 2017/2018 eine Mietenstufe VII existiert hätte.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft; n = 272–284

Vor dem Hintergrund der starken Mietdynamiken wurde im Rahmen der Wohngeldreform 2020 mit der Mietenstufe VII eine weitere Mietenstufe für Gemeinden und Kreise eingeführt, in denen das Mietenniveau um 35 % und mehr vom Bundesdurchschnitt abweicht. Diese Gemeinden und Kreise werden nun nicht mehr Mietenstufe VI, sondern Mietenstufe VII zugeordnet. Der Anteil dieser Gemeinden und Kreise ist mit 2,4 % (Gemeinden) bzw. 0,4 % (Kreise) sehr gering. So profitieren von der neuen Mietenstufe VII nur 39 Gemeinden und ein Kreis. Von den 39 Gemeinden befinden sich 34 in Bayern, drei in Schleswig-Holstein und jeweils eine in Baden-Württemberg und Hessen. Bei dem Kreis handelt es sich um den Landkreis München. Interessant ist, dass sich der Anteil der Gemeinden und Kreise, die in den Jahren vorher hypothetisch einer Mietenstufe VII zugeordnet worden wären, über die Zeit nur geringfügig erhöht hat. So stieg der Anteil bei den Gemeinden von 1,3 auf 2,4 % und verharrte bei den Kreisen bei 0,4 %. Auch die maximale Abweichung im Jahr 2016/2017 blieb mit 68,5 % relativ konstant (entspricht 11,58 € pro Quadratmeter, Kirchheim bei München, siehe Abschnitt 2.2.1).

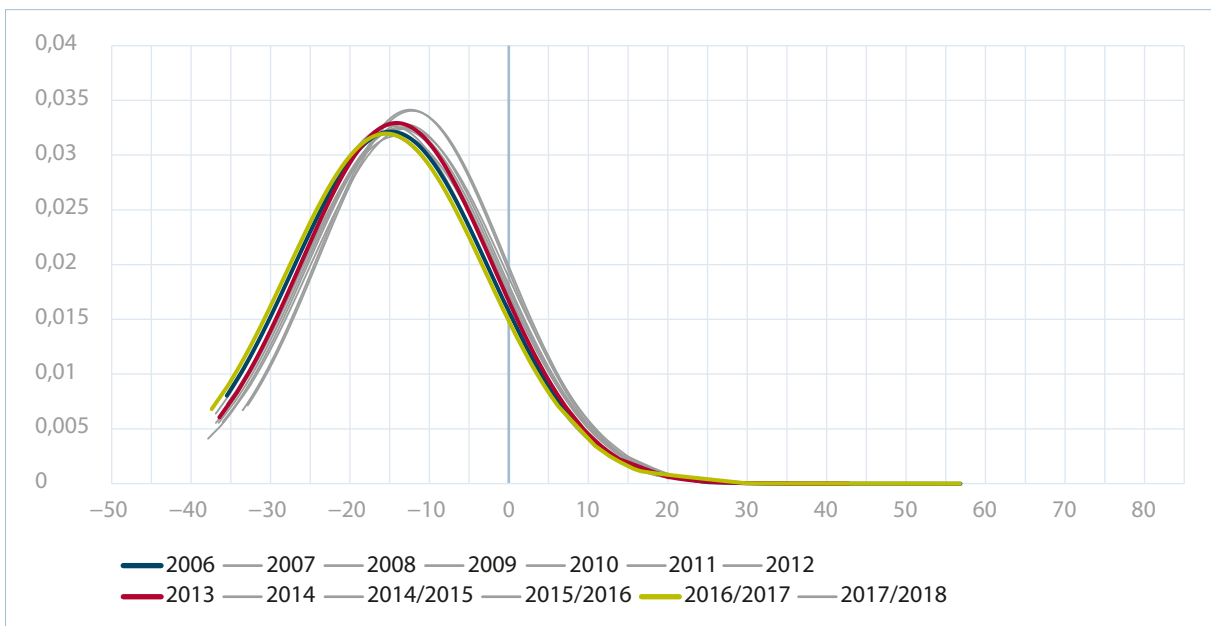
Die Abbildungen 8-1 und 8-2 visualisieren die beschriebenen Trends in der Verteilung der Mietenniveaus über den Betrachtungszeitraum von 2006 bis 2018 hinweg. Dargestellt sind die Dichtefunktionen, welche die Abweichung der Mietenniveaus vom Bundesdurchschnitt für Wohnraum der Wohngeldhaushalte darstellen. Bei den Gemeinden ist eine stärkere Polarisierung der Mietenniveaus gut zu erkennen. Diese hat dazu geführt, dass im Zeitverlauf nunmehr weniger Gemeinden einer mittleren Mietenstufe zugeordnet sind und die Relevanz der Randmietenstufen zunimmt. Darüber hinaus ist ersichtlich, dass sich der Schwerpunkt der Verteilung links vom Durchschnittswert befindet. Dies gilt insbesondere für die Kreise, die in der Mehrheit der Mietenstufe I zugeordnet werden.

Abbildung 8-1
Verteilung Mietenniveaus 2006 bis 2018 – Gemeinden > 10.000



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft; Auswertung auf Basis interner Berechnungen des Statistischen Bundesamtes; n = 1.546–1.595

Abbildung 8-2
Verteilung Mietenniveaus 2006 bis 2018 – Kreise



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft; Auswertung auf Basis interner Berechnungen des Statistischen Bundesamtes; n = 272–284

8.1.3 Herauf- und Herabstufungen

Je nach Entwicklung der Wohngeldmieten in Relation zum bundesdeutschen Durchschnitt werden Gemeinden und Kreise anderen Mietenstufen zugeordnet und damit herab- bzw. heraufgestuft. Tabelle 8-4 und Tabelle 8-5 zeigen die Anzahl der Herauf- und Herabstufungen für den Zeitraum 2006 bis 2017/2018. Wie beschrieben, finden Neufestlegungen der Mietenstufen nur im Rahmen von Wohngeldreformen statt. Die folgenden Darstellungen bilden daher nicht reale, sondern hypothetische Veränderungen ab, sind jedoch geeignet, um die Veränderungen der Mietenniveaus und eine potenziell daraus resultierende Neufestlegung der Mietenstufen zu illustrieren. Das erste Jahr 2007 der Tabelle zeigt die Veränderungen zum Jahr 2006. Beim Wechsel von der Einzeljahr- auf die Doppeljahr-Systematik wird das Jahr 2014 mit dem Doppeljahr 2014/2015 verglichen. Die Tabellen zeigen, dass es jedes Jahr zu einem nicht unerheblichen Umfang an Herauf- und Herabstufungen käme. So würde eine hypothetische jährliche Neufestlegung zu Veränderungen der Mietenstufen-Einteilung bei zwischen 13 und 23 % aller Gemeinden führen. Bei den Kreisen sind die Veränderungen der jährlich wechselnden Gebietskörperschaften niedriger und liegen zwischen 6 und 13 % (vgl. BBSR, 2013, 96). Die Anzahl der Herauf- und Herabstufungen hält sich in etwa die Waage, mit einem leichten Übergewicht für Herabstufungen sowohl bei den Gemeinden als auch bei den Kreisen.

Tabelle 8-4
Hypothetische Herauf- und Herabstufungen – Gemeinden > 10.000

Veränderung der Mietenstufen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018
3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
2	1	3	3	1	7	0	2	1	0	4	2	1
1	104	188	133	142	165	113	133	128	51	105	76	115
0	1.350	1.235	1.194	1.251	1.238	1.274	1.292	1.271	1.378	1.329	1.374	1.369
-1	99	117	212	167	156	162	117	147	123	125	125	98
-2	1	5	5	3	1	1	2	2	0	1	2	2
-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Heraufstufung	105	191	136	143	172	114	135	129	51	109	78	116
Herabstufung	100	122	217	170	157	163	119	149	123	126	127	100
Veränderung insgesamt (absolut)	205	313	353	313	329	277	254	278	174	235	205	216
Veränderung insgesamt (Anteil)	13,2 %	20,2 %	22,8 %	20,0 %	21,0 %	17,9 %	16,4 %	17,9 %	11,2 %	15,0 %	13,0 %	13,6 %
Veränderungen der Mietenstufen-Besetzung (Anteil)	2,1 %	7,3 %	9,7 %	2,4 %	4,3 %	4,4 %	2,1 %	6,4 %	5,1 %	4,2 %	2,9 %	4,0 %

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft; n = 1.546–1.595

Tabelle 8-5
Hypothetische Herauf- und Herabstufungen – Kreise

Veränderung der Mietenstufen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018
3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	11	20	19	12	9	5	13	15	6	9	8	13
0	251	235	238	252	252	261	251	243	260	252	246	256
-1	11	17	27	20	11	13	16	21	14	18	25	10
-2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Heraufstufung	12	21	19	12	9	5	13	15	6	9	8	13
Herabstufung	11	18	27	20	11	13	16	21	14	18	25	11
Veränderung insgesamt (absolut)	23	39	46	32	20	18	29	36	20	27	33	24
Veränderung insgesamt (Anteil)	8,4 %	14,2 %	16,2 %	11,3 %	7,4 %	6,5 %	10,4 %	12,9 %	7,1 %	9,7 %	11,8 %	8,6 %
Veränderungen der Mietenstufen-Besetzung (Anteil)	0,7 %	7,3 %	6,0 %	5,3 %	2,6 %	5,4 %	5,0 %	6,1 %	6,4 %	5,7 %	8,2 %	4,3 %

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft; n = 272–284

Rechtswirksam für das Wohngeld wurden die Gemeinden und Kreise im Rahmen der Wohngeldreformen der Jahre 2009, 2016 und 2020 herauf- bzw. herabgestuft. Datengrundlagen für das jeweilige regionale Mietenniveau waren dabei die Wohngeldstatistiken der Jahre 2006, 2013 und 2016/2017. Die Auswirkungen dieser Neufestlegungen zeigt Tabelle 8-6. Dabei wird deutlich, dass vorrangig aufgrund der geringer werdenden zeitlichen Abstände zwischen den Reformen die Anzahl der herauf- bzw. herabgestuften Gebietskörperschaften abnahm. So lag der Anteil der Herauf- bzw. Herabstufungen bei der Reform 2009, die acht Jahren nach der Wohngeldnovelle 2001 stattfand, bei 35,6 %. Die dabei vollzogenen Mietenstufenänderungen der Gemeinden und Kreise resultierten damals auch zum Teil daraus, dass die Höchstbeträge nicht mehr nach Baualtersklassen und der Ausstattung differenziert wurden, was zu Veränderungen bei der Berechnung der Mietenniveaus führte (BBSR, 2013). Zwischen den beiden Reformen 2009 und 2016 lagen sieben Jahre. Der Anteil der Gemeinden oder Kreise, die 2016 einer anderen Mietenstufe zugeordnet wurden, lag bei 29,0 %. Im Rahmen der letzten Reform 2020 änderten schließlich 25,5 % der Gebietskörperschaften ihre Mietenstufe. Dies ist ein relativ hoher Anteil vor dem Hintergrund, dass die Reform bereits vier Jahre nach der letzten Reform umgesetzt wurde, auch wenn einige wenige Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohner in die neueingeführten Mietenstufe VII wechselten. Wie aufgezeigt, waren aber im Zeitraum 2013 bis 2016/2017 deutlich stärkere Mietveränderungen zu verzeichnen gewesen, was auch zu mehr Herauf- und Herabstufungen führte. Die Zahl der Herabstufungen lag dabei bei allen drei Reformen höher als die Zahl der Heraufstufungen. Dies liegt daran, dass sich in den letzten Jahren durch die steigenden Mieten nicht nur das absolute Mietenniveau, sondern auch die relative Verteilung der Mieten verändert hat (Sagner et al., 2020). Dies führt zu einer Spreizung der Mieten und größeren Unterschieden zwischen niedrigpreisigen und hochpreisigen Mietenniveaus. Da die Mieten in der Regel angehoben und nicht abgesenkt werden und zudem die Mieten in höheren Mietenstufen stärker angehoben wurden, hat die Schiefe der Mietenverteilung zugenommen, sodass das arithmetische Mittel stärker steigt als der Median. Hierdurch fallen mehr Kommunen und Kreise zurück und werden herabgestuft.

Tabelle 8-6
Herauf- und Herabstufungen 2009, 2016 und 2020

Veränderung der Mietenstufe	Gemeinden > 10.000 Einwohner			Kreise (= Gemeinden < 10.000 Einwohner)			Gesamt		
	2009	2016	2020	2009	2016	2020	2009	2016	2020
3	k.A.	0	0	k.A.	0	0	k.A.	0	0
2	k.A.	7	7	k.A.	1	0	k.A.	8	7
1	k.A.	199	127	k.A.	16	6	k.A.	215	133
0	k.A.	1.033	1.137	k.A.	207	228	k.A.	1.240	1.365
-1	k.A.	244	279	k.A.	36	45	k.A.	280	324
-2	9	2	4	0	1	0	9	3	4
-3	k.A.	0	0	k.A.	0	0	k.A.	0	0
Anzahl (n)	1.563	1.485	1.554	296	261	279	1.859	1.746	1.833
Heraufstufung	167	206	134	21	17	6	188	223	140
Herabstufung	415	246	283	58	37	45	473	283	328
Veränderung ins- gesamt (absolut)	582	452	417	79	54	51	661	506	468
Veränderung ins- gesamt (Anteil)*	37,3 %	30,4 %	26,8 %	26,7 %	20,7 %	18,3 %	35,6 %	29,0 %	25,5 %

*In Relation zur Anzahl Gebietskörperschaften zum jeweils späteren Zeitpunkt.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft; BBSR, 2013, 90 ff.

8.2 Neukalibrierung der Mietenstufen

8.2.1 Überprüfung der Mietenstufenklassen

Die Mietenstufenklassen basieren auf den Unterschieden des berechneten Mietenniveaus im Vergleich zur bundesdeutschen durchschnittlichen Miete der Wohngeldhaushalte. Aufgrund der festen aktuell 10 %-Punkte breiten Klassen hängt die Anzahl der den Klassen zugeordneten Gemeinden und Kreisen von der Verteilung der Mieten ab. Durch den Anstieg der Mietenniveaus in vielen stadtreionalen Wohnungsmärkten hat in den letzten Jahren eine Mietspreizung stattgefunden (2.2.1). Diese Spreizung der Mieten hatte zur Folge, dass die mittleren Mietenstufen weniger stark besetzt sind und die Höchstbeträge des Wohngeldes nicht mehr die gesamten regionalen Mietunterschiede adäquat reflektieren. So liegt die reale Spreizung der Mieten der Wohngeldhaushalte bei einem Faktor von 2,9, die jedoch nur mit einer Spreizung der Höchstbeträge zwischen Mietenstufe I und Mietenstufe VII und dem Faktor 1,9 berücksichtigt wird. Die Spreizung der Bestandsmieten und Angebotsmieten ist noch größer und erreicht Faktoren von 2,9 bzw. 3,6. Hinzu kommt, dass zu enge Spannbreiten der einzelnen Mietenstufen dazu führen, dass sich mehr Gemeinden und Kreise am Rand der einzelnen Klassen bewegen, sodass Neuberechnungen auch bei kleinen Veränderungen zu Herauf- oder Herabstufungen führen können.

In Vorbereitung zur nächsten Reform sollte daher z. B. anhand der Wohngeldstichprobe und weiterer Statistiken eine neue Mietenstufensystematik gesucht werden, welche die gesamte Spannbreite der regionalen Mietunterschiede abdeckt. Hierbei geht es um die Anzahl der Mietenstufen und deren Breite, die durch Schwellenwerte, die zu einer Zuordnung von Gemeinden und Kreisen zu einer Mietenstufe führen, festgesetzt werden. Die Anzahl von Mietenstufen sollte so gewählt werden, dass sie eine grundsätzlich angemessen hohe Besetzung mit Wohngeldhaushalten ermöglicht. Dabei kann beispielsweise von der bisherigen schmalen 10- %-Klasseneinteilung abgewichen werden. Zudem ist die Streuung der Mieten innerhalb einer gebildeten Mietenstufe zu analysieren, die sich ggf. durch Bildung von differenzierten Höchstbeträgen einfangen lässt

(Kapitel 7.2). Durch eine Auswertung der Wohngeldstichprobe könnten die Mietenstufen möglicherweise auch so festgelegt werden, dass die Variationskoeffizienten, also die relative Streuung, ein einheitliches und angemessenes Niveau erreichen. Die relative Streuung darf dabei in den Randmietenstufen (aktuell Mietenstufe I und VII) am größten sein, da sich dort auch die Extremwerte mit niedrigen und hohen Mieten befinden.

8.2.2 Dynamisierung der Neufestlegung der Mietenstufen

Bei der mit der Reform 2020 eingeführten Dynamisierung gemäß § 43 WoGG werden die Zuordnungen der Gebietskörperschaften zu einer Mietenstufe nicht neu festgelegt. Die Zugehörigkeit einer Gemeinde oder eines Kreises in eine der aktuell sieben Mietenstufen lässt sich aufgrund der jährlich vorgenommenen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes standardisiert im Rahmen einer Dynamisierung umsetzen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Datenlage zur Berechnung der Mietenniveaus bislang insbesondere in kleinen Gemeinden teilweise schwach ist, was zu unplausiblen Einstufungen und Herauf- und Herabstufungen auf Ebene einzelner Gemeinden oder Kreise aufgrund von Bewegungen in einem möglicherweise kleinen Bestand von Wohngeldhaushalten führen kann.

Wie in Abschnitt 3.1.3 beschrieben, würde eine jährliche Neufestlegung dazu führen, dass bei der jetzt vorgenommenen Doppeljahr-Systematik rund 15 % der Gemeinden und rund 10 % der Kreise herauf- oder herabgestuft werden. In diesem Kontext sind gerade Herabstufungen problematisch, die zu einer Schlechterstellung der bisherigen Wohngeldhaushalte führen können. Jedoch kann eine regelmäßige Neufestlegung erfolgen, wenn ein ausreichender zeitlicher Abstand zwischen den Neufestlegungen liegt und die herangezogenen Daten die regionalen Mietenentwicklungen korrekt abbilden. Gelingt der Aufbau einer neuen Systematik zur Berechnung der Mietenniveaus mit einer diesen ggf. geänderten Anforderungen entsprechenden Datengrundlage (Kapitel 8.3), dann sollte auch die Möglichkeit einer Neufestlegung der Mietenstufen in regelmäßigen Abständen geprüft werden.

8.2.3 Absenkung der Einwohnergrenze zur Berechnung der Mietenstufen

Wie in Abschnitt 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. Die bisherige Mindestgröße von 10.000 Einwohnern zur Berechnung der Mietenniveaus (und darauf aufbauend der Mietenstufen) ist vorrangig der Tatsache geschuldet, dass bei einem niedrigeren Schwellenwert in einigen Gemeinden nur noch sehr wenige Wohngeldhaushalte zur Auswertung herangezogen werden könnten. So liegt der Anteil der Wohngeldhaushalte bei rund 1 % aller privaten Haushalte. In einer Gemeinde mit 10.000 Einwohnern leben bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von zwei Personen 5.000 Haushalte. Damit verbleiben für die Berechnung des Mietenniveaus nur ca. 50 Wohngeldhaushalte, von denen noch die Lastenzuschussempfänger, die Mischhaushalte und die Nicht-Hauptmieter ausgeschlossen werden.

Der Nachteil des hohen Schwellenwertes von 10.000 Einwohnern ist, dass dadurch relativ viele Städte und Gemeinden in teilweise sehr großen Kreisen mit deutlichen Mietunterschieden zusammengefasst werden. Im Ergebnis werden die lokalen Preisunterschiede durch die Berechnung eines durchschnittlichen Mietenniveaus nivelliert. Kritik kam und kommt diesbezüglich aus einigen Kreisen wie beispielsweise aus dem Landkreis Konstanz oder den Landkreisen, zu denen die ost- oder nordfriesischen Inseln gehören (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/175/1917588.pdf>). Für alle Inseln ohne Festlandanschluss wurde im Nachgang der letzten Wohngeldreform 2020 eine eigene – höhere – Mietenstufe berechnet (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/100/1910049.pdf>).

Die genannte Problematik wurde bereits untersucht (BBSR, 2013). Dabei wurde geprüft, ob (i) die Schwelle von 10.000 Einwohner auf beispielsweise 5.000 Einwohner gesenkt werden sollte oder ob nicht auf Ebene der Verbandsgemeinden flächendeckend für alle Kommunen eigene Mietenstufen berechnet werden können. Eine Absenkung des Schwellenwertes würde für viele Kommunen eine eigene Berechnung des Mietenniveaus und damit eventuell eine veränderte Mietenstufenzuordnung nach sich ziehen. So haben 9.421 (85,5 %) der 11.014 Kommunen eine Größe unter 10.000 Einwohner und 8.084 Kommunen (73,4 %) weniger als 5.000 Einwohner (Statistisches Bundesamt, Stand zum 31.12.2018). Bei den Größen der Kommunen bestehen Unterschiede zwi-

schen den Bundesländern. So sind in Nordrhein-Westfalen die Kommunen groß geschnitten. Nur 54 (13,6 %) von 396 Kommunen haben dort eine Größe unter 10.000 Einwohner und lediglich vier Kommunen (1,0 %) weniger als 5.000 Einwohner. In Bayern und in Rheinland-Pfalz beispielsweise ist die Kommunallandschaft hingegen deutlich kleingliederiger.

Ohne die Erweiterung der Datenbasis ist eine granularere Berechnung des Mietenniveaus aufgrund der schwachen empirischen Basis nicht sinnvoll, da dann wenige Einzelfälle einen zu starken Einfluss auf die berechneten Mietenniveaus ausüben können. Bis eine neue Systematik entwickelt wird, erscheint es jedoch sinnvoll zu überprüfen, ob zumindest für Kreise mit großen Niveauunterschieden der Mieten zwischen den einzelnen kreisangehörigen Gemeinden Differenzierungen der Mietenstufen ermöglicht werden sollen.

8.3 Einbeziehung weiterer Datenquellen

Für eine angemessene Festlegung der Höchstbeträge ist es wichtig, dass die Zuordnung der Gemeinden und Kreise zu den Mietenstufen sachgerecht erfolgt. Wie im Rahmen der letzten Wohngeldreformen anhand von Kritik aus dem kommunalen Raum deutlich wurde, gibt es Vorbehalte zur aktuellen Berechnungsgrundlage der Mietenniveaus auf Basis der Wohngeldhaushalte mit Blick auf die Wahrnehmung der Mietpreisentwicklung vor Ort. Hieran hat auch die seit der Wohngeldreform 2016 eingeführte Doppeljahr-Systematik mit der Berücksichtigung von zwei aufeinanderfolgenden Ergebnissen der jährlichen Wohngeldstatistik grundsätzlich nichts ändern können, selbst wenn nun die Berechnung der Mietenniveaus auf einer breiteren statistischen Basis erfolgt.

Die alleinige Zuordnung der Gemeinden und Kreise zu einer Mietenstufe anhand der in der Wohngeldstatistik erfassten Mieten der Wohngeldhaushalte wurde bereits in der Vergangenheit untersucht (BBSR, 2013). Jedoch ließen sich bislang keine konkreten und praktikablen Wege aufzeigen, wie die unbefriedigende Datenlage auf regionaler Ebene verbessert werden kann. Dennoch bleibt es wichtig, zusätzliche Methoden und Datengrundlagen auch weiterhin für die potenzielle Anwendung im Wohngeldsystem im Blick zu behalten. Hierfür können beispielsweise folgende Datengrundlagen für weitergehende Prüfungen in Betracht gezogen werden:

- Mietangebotsdatenbanken privater Anbieter: Durch die Digitalisierung ist mittlerweile die Mehrheit der Inserate auf den Wohnungsmärkten im Internet öffentlich zugänglich. Die Angebote werden verstärkt von verschiedenen privaten Anbietern durch Webcrawler-Programme gesammelt und aufbereitet. Hierdurch liegen zwar nur die Forderungen der Vermieter vor und damit Mietangebote, die um einen Kontrahierungsabschlag zu korrigieren sind. Mit einer breiten empirischen Basis mit vielen Beobachtungen über einen langen Zeitraum lassen sich jedoch Rückschlüsse auf die Bestandsmieten ziehen. Anhand empirischer Methoden und der Einbeziehung weiterer Datenquellen gilt es dabei auch das Problem zu kontrollieren, dass preisgünstige Wohnungen weniger häufig öffentlich inseriert werden. Der leichte Zugang zu den Angebotsdatenbanken hat in den letzten Jahren zu einem verstärkten Einsatz seitens der Kommunen bei der Bestimmung der KdU-Angemessenheitsgrenze geführt (BMAS, 2017).
- SGB-II-Statistik für die Kosten der Unterkunft und Heizung: Haushalte in der Grundsicherung im Regelkreis des SGB II und SGB XII wohnen in über 90 % der Fälle zur Miete und erhalten ihre Wohnungskosten über die KdU erstattet. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) erfasst diese Daten. Damit liegen amtliche Informationen über die Unterkunftskosten (bei Miethaushalten die monatliche Nettokaltmiete), Betriebskosten und Heizkosten vor. Die Statistik kann dabei zwischen tatsächlichen und anerkannten Kosten unterscheiden. Gezielte Datenauswertungen sind jedoch aufgrund der unterschiedlichen Datenquellen und der Limitiertheit der BA-Datenbank nur sehr eingeschränkt möglich (BMAS, 2017). Zudem können KdU-Mieten auch von der kommunalen Festlegung der maximal anerkannten Mieten abhängen, sodass sie die Marktsituation nicht richtig abbilden können.
- Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen: Alle fünf Jahre (EVS) bzw. vier Jahre (MZ Zusatzerhebung) finden umfangreiche Erhebungen statt, die vertiefende Untersuchungen der Wohnsituationen auf Haushaltsebene ermöglichen. Beide Stichproben erhalten hohe Fallzahlen mit ca. 55.000 (EVS) bzw. 350.000 Haushalten (MZ Zusatzerhebung). Allerdings sind beide Datenquellen nur bedingt mit statistischen Methoden regionalisierbar, sodass eine Nutzung für das Wohngeldsystem ohne umfassende konzeptionelle Vorarbeiten nicht möglich ist.

- **Mietspiegel:** diese dienen zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete im frei finanzierten Wohnungsbau und werden von Kommunen in Zusammenarbeit mit Interessengruppen des Wohnungsmarktes aufgestellt. Ihre Funktion ist die Begründung sowie auch die Begrenzung von Mieterhöhungen in laufenden Mietverträgen. Seit Einführung der Mietpreisbremse im Jahr 2015 werden mit den Mietspiegeln auch Neuvertragsmieten reguliert. Mietspiegel liegen in rund 1.000 von gut 11.000 Städten und Gemeinden vor (BBSR, 2021, S. 6). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Mietspiegel nicht nach einheitlicher Methodik (z. B. in Form von qualifizierten Mietspiegeln) durchgeführt werden, sodass eine konkrete Nutzung nur in einigen Städten vorstellbar ist.

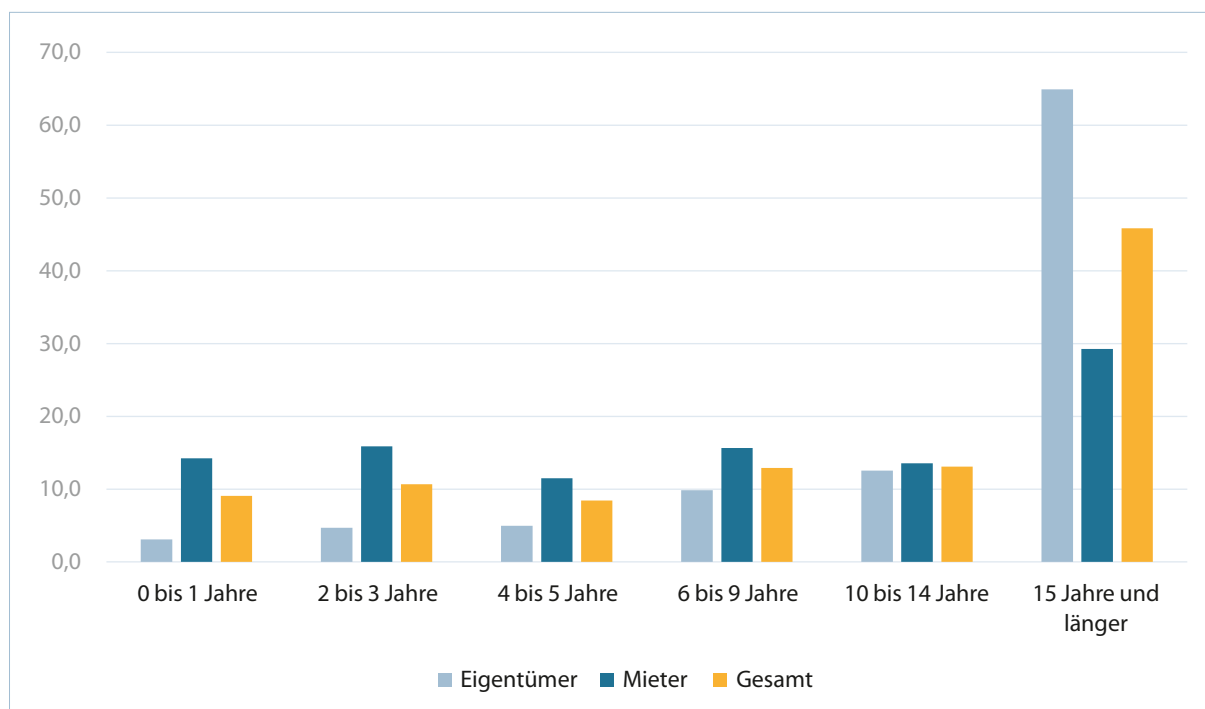
8.3.1 Bedeutung von Angebotsmieten und Wohndauer

Um die Eignung von Mietangebotsdaten als potenzielle Ergänzung der Datengrundlage zur Festlegung der Mietenstufen zu bewerten, muss unter anderem ihre Bedeutung in Relation zu Bestandsmieten in den Blick genommen werden. Dies wird in diesem Abschnitt anhand der Dauer der Wohnverhältnisse untersucht.

Mittels der Befragungsdaten des SOEP kann ermittelt werden, wie lang unterschiedliche Haushaltstypen bereits in ihrer Wohnung oder ihrem Haus leben. Im Rahmen der Erhebung werden die Haushalte befragt, seit welchem Jahr und Monat sie bereits in der aktuellen Wohnung leben. Um die Wohndauer zu bestimmen, wird das angegebene Jahr jeweils in Relation zum Befragungsjahr gesetzt. Da beispielsweise die Fallzahl derjenigen, die im Befragungsjahr die Wohnung gewechselt haben, vergleichsweise gering ist, werden im Folgenden zusammengefasste Kategorien der Dauer der Wohn- und Mietverhältnisse betrachtet. Da sich zudem teilweise große Schwankungen zwischen zwei Jahren zeigen, werden außerdem jeweils die Durchschnitte der SOEP-Befragungsjahre 2017, 2018 und 2019 gebildet. Abbildung 8-3 verdeutlicht zunächst, dass es erhebliche Unterschiede in der Dauer der Wohnverhältnisse zwischen selbstnutzenden Eigentümerhaushalten und Mieterhaushalten gibt. Während zwei Drittel der Eigentümerhaushalte bereits 15 Jahre oder länger in ihrer Wohnung leben, sind es bei den Mieterhaushalten weniger als 30 %.

Abbildung 8-3
Dauer der Wohnverhältnisse: Mieter versus Eigentümer

Durchschnittswerte der Jahre 2017, 2018 und 2019; Anteile in Prozent



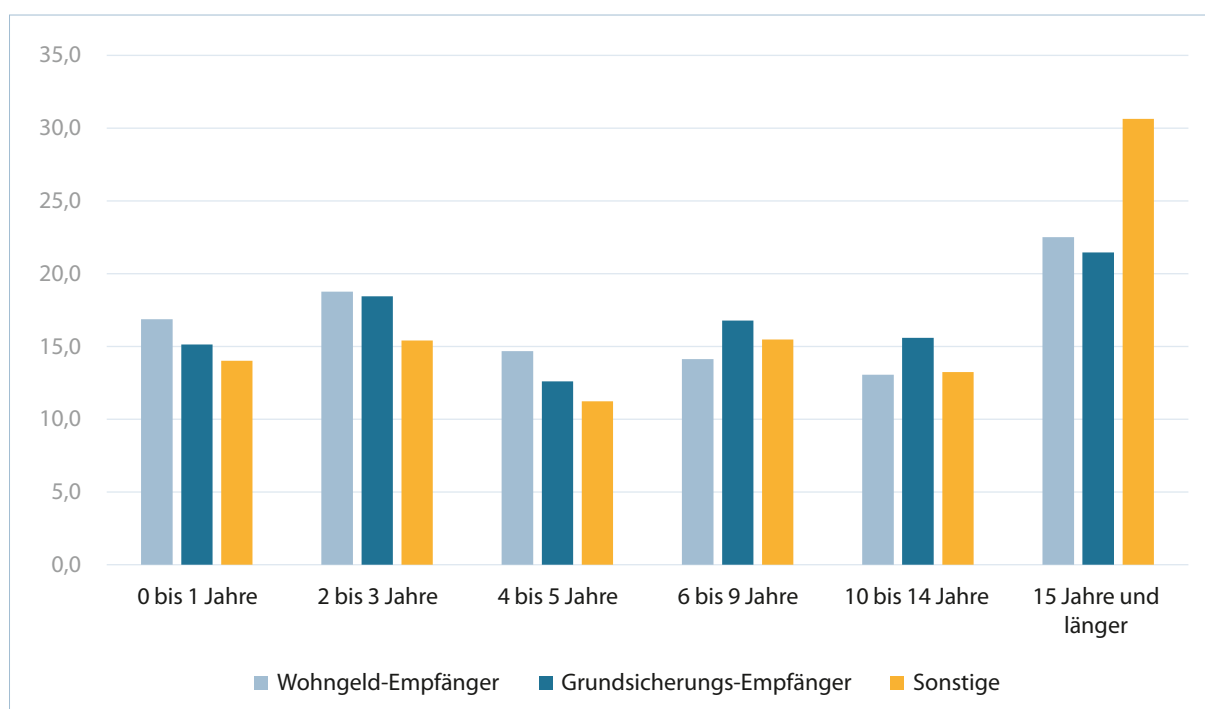
Anmerkung: „0 bis 1 Jahre“ umfasst die Gruppe der Haushalte, die entweder im Befragungsjahr oder im Vorjahr der Befragung die Wohnung neu bezogen haben.

Quelle: SOEPv36; Institut der deutschen Wirtschaft

Aufgrund der großen Unterschiede zwischen Mieter- und Eigentümerhaushalten werden bei der Gegenüberstellung der Wohngeldhaushalte gegenüber den Empfängern von Grundsicherungsleistungen (ALG II, Sozialgeld, laufende Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) nur Mieterhaushalte berücksichtigt. Da SOEP-Daten eine zu hohe Anzahl von Wohngeldhaushalten ergeben, werden diejenigen Haushalte, die im SOEP gleichermaßen angeben, „derzeit“ Wohngeld und Grundsicherungsleistungen zu beziehen, der Gruppe der Grundsicherungsempfänger zugeordnet. Abbildung 8-4 deutet darauf hin, dass es nur geringfügige Unterschiede in der Dauer der Wohnverhältnisse zwischen Wohngeldhaushalten und Beziehern von Grundsicherung gibt. Die durchschnittliche Dauer des Wohnverhältnisses im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 liegt bei Wohngeld-Empfängern bei rund 10 Jahren, bei Grundsicherungs-Beziehern bei 9 Jahren. Bei der Gruppe der sonstigen Mieter insgesamt liegt die durchschnittliche Wohndauer bei rund 12 Jahren und ist damit etwas länger.

Abbildung 8-4
Dauer der Wohnverhältnisse: Wohngeld- versus Grundsicherungsempfänger (nur Mieterhaushalte)

Durchschnittswerte der Jahre 2017, 2018 und 2019; Anteile in Prozent

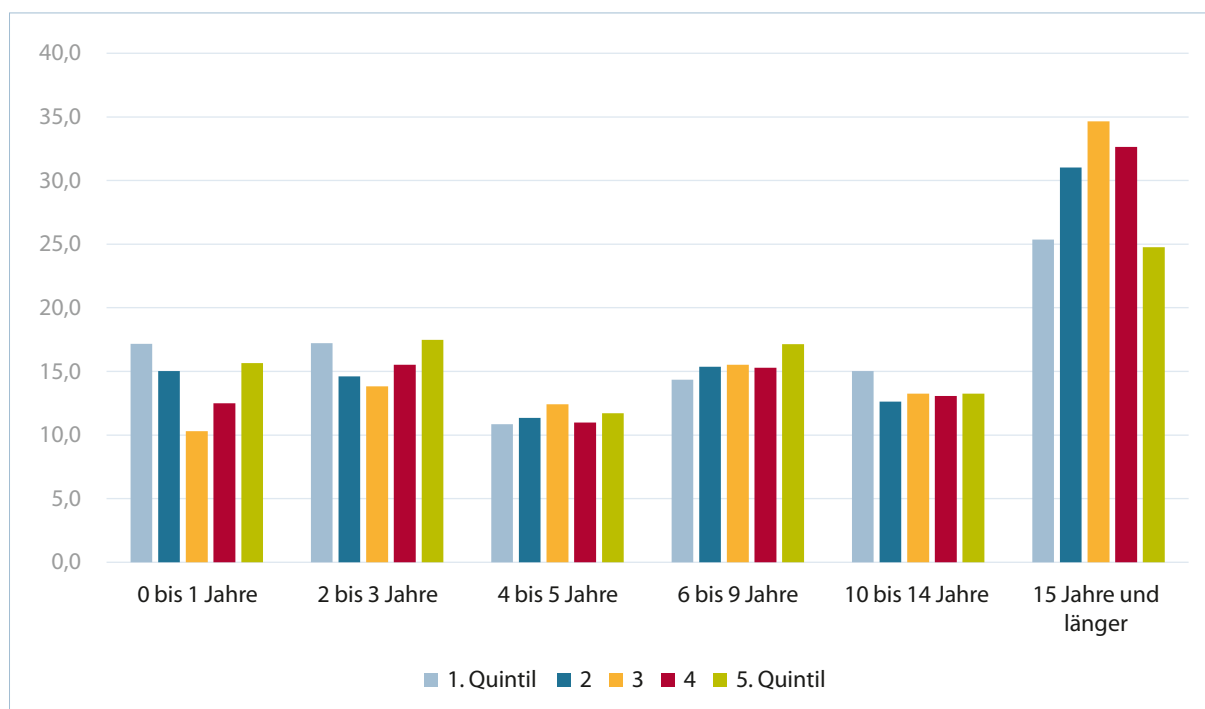


Quelle: SOEPv36; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 8-5 bestätigt die Ergebnisse mit einem Vergleich der Wohndauer für Mieterhaushalte mit unterschiedlichen Nettoeinkommen. Hierfür wurden Einkommensquintile gebildet, indem die aufsteigend sortierten Haushaltsnettoeinkommen der Mieterhaushalte in fünf gleich große Gruppen aufgeteilt wurden. Die Gegenüberstellung zeigt, dass zwischen dem 1. und 5. Quintil kaum Unterschiede bestehen. Die mittleren Quintile befinden sich jedoch seltener in kurzfristigen und häufiger in längeren Mietverhältnissen.

Abbildung 8-5
Dauer der Wohnverhältnisse der Mieterhaushalte (nach Quintilen)

Durchschnittswerte der Jahre 2017, 2018 und 2019; Anteile in Prozent



Quintile auf Basis der monatlichen Haushaltsnettoeinkommen der Mieterhaushalte.

Quelle: SOEPv36; Institut der deutschen Wirtschaft

Die Auswertungen zeigen, dass nur geringfügige Unterschiede hinsichtlich der Mietdauer zwischen Wohngeldhaushalten und allen Miethaushalten bestehen. Die Relevanz von Angebotsmieten für die Wohnsituation von Miethaushalten spielt den Ergebnissen zufolge insgesamt keine vorrangige Rolle, da die Mehrheit der Haushalte bereits mehr als fünf Jahre in ihren Wohnungen lebt. Gleichwohl ist dabei zu beachten, dass für die Gruppe der wohnungsuchenden und umziehenden Haushalte die auf dem Markt angebotenen Mieten zusammen mit der Verfügbarkeit von Wohnraum entscheidend sind.

Der alleinige Bezug auf Angebotsmieten zur Festlegung des regionalen Mietenniveaus und der Mietenstufen – als theoretisches Szenario – wäre nicht sachgerecht: Erforderlich ist auch die Abbildung von Bestandsmieten, die sich nicht auf einen zeitlichen Ausschnitt des Marktes beschränken. Für Haushalte mit älteren Mietverträgen spielt die aktuelle Marktlage aber auch indirekt über Mieterhöhungen eine Rolle. Steigt das allgemeine Mietenniveau, dann lassen sich für den Vermieter Mieterhöhungen begründen und durchsetzen. In der Regel werden in Deutschland unbefristete Mietverträge geschlossen. Bei einer Mieterhöhung kann der Vermieter über drei Wege erhöhen.

- „Mieterhöhungen nach Vereinbarung oder Gesetz“ gemäß § 557 BGB
- „Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete“ gemäß § 558 BGB
- „Mieterhöhung nach Modernisierung“ gemäß § 559 BGB.

Bei der in der Regel angewendeten Mieterhöhung gemäß § 558 BGB darf die aktuelle Vertragsmiete nur bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete angehoben werden. Hierbei muss der Vermieter eine Kappungsgrenze und eine Sperrfrist beachten. Die Kappungsgrenze besagt, dass die Miete binnen drei Jahren nur um 20 % angehoben werden darf (in angespannten Wohnungsmärkten, welche die Landesregierungen per Rechtsverordnung für fünf Jahre festlegen können, max. 15 %). Die Sperrfrist besagt, dass das Mieterhöhungsverlangen frühestens zwölf Monate nach der letzten Mieterhöhung geltend gemacht werden kann und die Mieterhöhung dann frühestens nach 15 Monaten in Kraft treten darf. Aufgrund der Restriktionen schöpfen insbesondere private Kleinvermieter ihre Mieterhöhungsspielräume nicht vollständig und mit Verzögerung aus. Die Entwicklung der Bestandsmieten läuft damit immer mit einem zeitlichen Verzug den Angebotsmieten hinterher.

Das genaue Zusammenspiel zwischen Bestandsmieten und Angebotsmieten erfordert weitere Untersuchungen. Dies gilt speziell für Haushalte mit niedrigem Einkommen und für Wohngeldhaushalte. Zudem muss auf Basis einer differenzierten Analyse im Hinblick auf Datenquellen und Methodik geprüft werden, inwieweit Angebotsmieten als ergänzende Information bei der Festlegung des Mietenniveaus herangezogen werden könnten.

8.3.2 Vergleich Wohngeld- und Bestandsmieten

Im Folgenden werden Auswertungen dargestellt, welche die regionalen Unterschiede zwischen den Mietenniveaus der Wohngeldhaushalte mit den Mietenniveaus der Bestands- und Neuvertragsmieten des F+B Marktmonitors verdeutlichen. Wie Tabelle 8-4 gezeigt hat, sind die durchschnittlichen Mieten der Wohngeldhaushalte (nur Hauptmieter mit Mietzuschuss, ohne Heimbewohner) stärker als die durchschnittlichen Bestandsmieten gestiegen. Im Jahr 2018 lagen die durchschnittlichen Bestandsmieten (nettokalt) bei 6,75 € pro Quadratmeter und die durchschnittlichen Mieten der Wohngeldhaushalte (bruttokalt) bei 7,04 € pro Quadratmeter (vgl. auch mit BMI/BBSR, 2021, S. 40 ff.). Tabelle 8-7 zeigt einen Vergleich der beiden Datenquellen zur Berechnung des Mietenniveaus und Festlegung der Mietenstufen. Hierzu wurden die Kreisschlüssel der Wohngelddaten mit denen der F+B Datenbank abgeglichen und die jeweiligen Preisdaten zugeordnet und dann die Mietenstufen errechnet. Im Anschluss daran wurden die Mietenstufen der Wohngeldstatistik von denen der F+B Daten subtrahiert, um die Unterschiede in dem Datensatz erkennen zu können und die Einteilung in unterschiedliche Mietenstufen darzustellen. Wenn also beispielsweise Stuttgart im Jahr 2016/2017 nach der Wohngeldstatistik in Mietenstufe VI eingeteilt ist und bei den Bestandsmieten von F+B in Mietenstufe VII, dann wird ein -1 in Tabelle 8-7 angezeigt (vgl. Tabelle 8-9). Verglichen werden nur die kreisfreien Städte, da für diese die räumliche Abgrenzung bei beiden Datengrundlagen identisch ist. Bei der Berechnung der Mietenniveaus ist zu beachten, dass sich die F+B Mieten auf die Nettokaltmieten beziehen. Für einen vollständigen Vergleich mit den Wohngeldmieten müssten daher die F+B-Mieten mit den kalten Nebenkosten ergänzt werden. Da für die kalten Nebenkosten nur Werte auf Bundesländerebene vorliegen und für den hier angestellten Vergleich nur geringe Auswirkungen zu erwarten sind, wurde hierauf jedoch verzichtet.

Der Vergleich in Tabelle 8-7 zeigt, dass rund zwei Drittel der Städte einer anderen Mietenstufe zugeordnet werden. Die Mehrheit der wechselnden kreisfreien Städte würde dabei bei der Heranziehung von Bestandsmieten einer niedrigeren Mietenstufe zugeordnet werden. Über den Betrachtungszeitraum hinweg sind es 45,0 % der kreisfreien Städte. In den letzten Jahren haben die Fallzahlen für eine niedrigere Einteilung durch die Bestandsmieten zugenommen. Das liegt daran, dass sich die Bestandsmieten in einigen Großstädten weniger dynamisch entwickelt haben als die Mieten der Wohngeldhaushalte.

Tabelle 8-7
Vergleich Mietenstufen Wohngeld- und Bestandsmieten

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
3	1	1	2	2	1	1	2	1	0	2	0	0	0
2	9	7	6	6	5	6	4	3	4	2	4	3	2
1	14	15	19	22	18	18	22	24	21	20	11	15	14
0	42	39	36	38	38	34	30	29	31	32	38	36	35
-1	27	33	30	27	30	34	34	33	35	36	40	34	40
-2	14	12	14	12	15	14	15	17	16	15	14	19	16
-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summe	107	107	107	107	107	107	107	107	107	107	107	107	107
Höhere Einteilung bei Bestandsmieten im Vergleich zu Wohngeldmieten													
	24	23	27	30	24	25	28	28	25	24	15	18	16
Niedrigere Einteilung bei Bestandsmieten im Vergleich zu Wohngeldmieten													
	41	45	44	39	45	48	49	50	51	51	54	53	56
Höhere Einteilung bei Bestandsmieten im Vergleich zu Wohngeldmieten (Anteil)													
	22,4 %	21,5 %	25,2 %	28,0 %	22,4 %	23,4 %	26,2 %	26,2 %	23,4 %	22,4 %	14,0 %	16,8 %	15,0 %
Niedrigere Einteilung bei Bestandsmieten im Vergleich zu Wohngeldmieten (Anteil)													
	38,3 %	42,1 %	41,1 %	36,4 %	42,1 %	44,9 %	45,8 %	46,7 %	47,7 %	47,7 %	50,5 %	49,5 %	52,3 %
Veränderung insgesamt (absolut)													
	65	68	71	69	69	73	77	78	76	75	69	71	72
Veränderung insgesamt (Anteil)													
	60,7 %	63,6 %	66,4 %	64,5 %	64,5 %	68,2 %	72,0 %	72,9 %	71,0 %	70,1 %	64,5 %	66,4 %	67,3 %

Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft; Statistisches Bundesamt; F+B Marktmonitor; n = 107 kreisfreie Städte

8.3.3 Vergleich Angebots- und Bestandsmieten

Eine Mietenstufeneinteilung auf Basis der Bestandsmieten führt zu mehr Zuordnungen zu niedrigeren Mietenstufen als auf Basis der Wohngeldstatistik. Bei der Einteilung der Mietenstufen anhand der Marktmieten würde dieser Effekt sehr wahrscheinlich wieder nivelliert werden. Insgesamt sind die Unterschiede dieser beiden Zeitreihen nicht so groß wie zwischen den Wohngeld- und Bestandsmieten. Wie Tabelle 8-8 zeigt, würden insgesamt knapp 20 % der Kreise in eine andere Mietenstufe eingeteilt werden. Die Anzahl der Herab- und Heraufstufung nimmt jedoch über die Zeit zu. Dabei käme es in ähnlichem Ausmaß zu einer Zuordnung in eine niedrigere Mietenstufe wie in eine höhere Mietenstufe. Die Erwartung, dass eine Zuordnung der Mietenstufen auf Basis der Marktmieten zu Heraufstufungen in nennenswertem Ausmaß führen würde, lässt sich anhand der Analysen nicht bestätigen.

Tabelle 8-8
Vergleich Mietenstufen Bestandsmieten und Marktmieten

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2	2	1	2
1	31	29	32	36	35	30	30	33	40	46	42	53	51
0	347	351	341	344	346	341	340	332	322	314	322	316	309
-1	23	21	27	20	20	30	31	36	39	39	35	31	39
-2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summe	401	401	401	401	401	401	401	401	401	401	401	401	401
Höhere Einteilung bei Marktmieten im Vergleich zu Bestandsmieten													
	31	29	33	37	35	30	30	33	40	48	44	54	53
Niedrigere Einteilung bei Marktmieten im Vergleich zu Bestandsmieten													
	23	21	27	20	20	30	31	36	39	39	35	31	39
Höhere Einteilung bei Marktmieten im Vergleich zu Bestandsmieten (Anteil)													
	7,7 %	7,2 %	8,2 %	9,2 %	8,7 %	7,5 %	7,5 %	8,2 %	10,0 %	12,0 %	11,0 %	13,5 %	13,2 %
Niedrigere Einteilung bei Marktmieten im Vergleich zu Bestandsmieten (Anteil)													
	5,7 %	5,2 %	6,7 %	5,0 %	5,0 %	7,5 %	7,7 %	9,0 %	9,7 %	9,7 %	8,7 %	7,7 %	9,7 %
Veränderung insgesamt (absolut)													
	54	50	60	57	55	60	61	69	79	87	79	85	92
Veränderung insgesamt (Anteil)													
	13,4 %	12,4 %	14,9 %	14,2 %	13,7 %	15,0 %	15,2 %	17,2 %	19,7 %	21,7 %	19,7 %	21,2 %	22,9 %

Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft; F+B Marktmonitor; n = 107 kreisfreie Städte

Tabelle 8-9 vergleicht die verschiedenen Mietenniveaus anhand der drei Datengrundlagen für die zehn bevölkerungsreichsten Städte Deutschlands. Mit Blick auf die Zuordnung zu den Mietenstufen wird deutlich, dass für die Großstädte mit einem eher knappen Wohnraumangebot eine Zuordnung auf Grundlage der Bestands- und Marktmieten zu einer Zuordnung in eine höhere Mietenstufe führt (Hamburg, Frankfurt, Stuttgart). Für Großstädte wie Leipzig, Essen oder Dortmund mit verhältnismäßig ausgeglichenen Wohnungsmärkten verhält es sich hingegen umgekehrt.

Tabelle 8-9
Top-10-Städte-Vergleich Marktmieten, Bestandsmieten und Wohngeldmieten

	Mietenniveau (in €/m ²)			Mietenstufe		
	F+B Markt- mieten 2017 (Nettokalt)	F+B Bestands- mieten 2017 (Nettokalt)	Wohngeld 2016/2017 (Bruttokalt)	F+B Marktmieten	F+B Bestands- mieten	Wohngeld 2016/2017
Berlin	8,73	7,28	7,79	5	4	4
Hamburg	10,31	9,30	8,86	7	7	6
München	15,28	12,38	9,81	7	7	7
Köln	9,75	8,87	8,76	6	6	6
Frankfurt M.	11,42	10,31	8,94	7	7	6
Stuttgart	11,27	9,86	9,10	7	7	6
Düsseldorf	9,82	8,85	8,88	6	6	6
Leipzig	5,25	5,15	6,24	1	1	2
Dortmund	6,74	6,31	6,92	2	2	3
Essen	6,71	6,44	7,26	2	3	4

Reine Wohngeldhaushalte mit Wohngeld – Mietzuschuss – Hauptmieter.

Quelle: F+B Marktmonitor; Wohngeldstatistik; Institut der deutschen Wirtschaft

Der Vergleich der verschiedenen Datenquellen verdeutlicht die Herausforderung, das für die Wohngeldhaushalte relevante Mietenniveau angemessen zu berücksichtigen. Die Mieten der Wohngeldhaushalte, im Rahmen der amtlichen Wohngeldstatistik als Vollerhebung erfasst, sind zwar die für diese Zielgruppe repräsentativste Datenquelle. Insbesondere bei niedrigen Fallzahlen kann jedoch im Einzelfall bei Gemeinden die Grenze der statistischen Belastbarkeit auch dieser Informationsquelle erreicht werden, wenn es um die Ermittlung des durchschnittlichen Mietenniveaus einer Gemeinde geht. Vor diesem Hintergrund kam bei der Wohngeldreform 2020 bereits ein Verfahren zur Anwendung, bei dem zwei aufeinanderfolgende Berichtsjahre aus der Wohngeldstatistik zur Ermittlung des Mietenniveaus herangezogen werden.

Die dargestellten Auswertungen zeigen, dass andere Datenquellen mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen würden, dass etliche Städte und Gemeinden anders eingeteilt werden. In der großen Mehrzahl der entsprechenden Fälle hätte dies jedoch zur Folge, dass die Städte und Gemeinden „nur“ eine Mietenstufe entweder höher oder niedriger eingestuft würden. Die Auswirkungen für die Wohngeldhaushalte wären also – mit Ausnahme von Einzelfällen – mit Blick auf das Ausmaß einer veränderten Zuordnung insgesamt überschaubar. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Neuberechnungen mit einer neuen Datenbasis sowohl zu Herauf- als auch zu Herabstufungen führen. Dadurch wird deutlich, dass potenzielle Veränderungen der Datenquelle immer auch mit Schlechterstellungen durch Herabstufungen für andere Kommunen einhergehen. Vereinzelt politische Initiativen mit dem Ziel der Heraufstufung einzelner Kommunen oder Kommunengruppen durch eine Änderung der Datenquelle (z. B. Angebotsmieten) verkennen somit, dass dies für andere Kommunen zu Verschlechterungen bei der Mietenstufe führen kann. Insofern muss das Ziel stets eine sachgemäße Zuordnung der Städte und Gemeinden sein.

9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Systemanalyse der Höchstbeträge und Mietenstufen hat das aktuelle Wohngeldsystem hinsichtlich seiner räumlichen Differenzierung betrachtet. Dabei wurden die Angemessenheit der Miethöchstbeträge in den einzelnen Mietenstufen (Mietspreizung) und die Einteilung der Gemeinden und Kreise in eine Mietenstufe untersucht. Die zentralen Schlussfolgerungen:

- Die steigenden Mieten der letzten Jahre hat das Wohngeld durch Anhebungen der Höchstbeträge und Neufestlegungen der Mietenstufen im Rahmen der Wohngeldreformen 2009, 2016 und 2020 berücksichtigt. Dabei sind die Wohngeldmieten im Zeitraum 2005 bis 2019 mit jährlich +1,7 % insgesamt stärker gestiegen als die VPI-Mieten mit einem Plus von jährlich 1,3 %. Die Höchstbeträge wurden insgesamt stärker angehoben, insbesondere im Altbau (2009) sowie in den höheren Mietenstufen (2016). Zudem wurde 2020 eine siebte Mietenstufe eingeführt, die für Städte und Gemeinden mit überdurchschnittlich hohem Mietenniveau (>+35 %) höhere Höchstbeträge vorsieht.
- Die aktuelle Spreizung der Höchstbeträge zwischen Mietenstufe I und Mietenstufe VII liegt bei einem Faktor von 1,9. Die tatsächliche Mietspreizung liegt jedoch bei den Wohngeldhaushalten mit einem Faktor von 2,7 höher. Für den gesamten Mietmarkt wurde ein noch größerer Faktor von 2,9 (Bestandsmieten) bzw. 3,6 (Angebotsmieten) ermittelt. Damit bildet die aktuelle Wohngeldsystematik das gesamte Spektrum der regionalen Mietunterschiede nicht vollständig ab und sollte zukünftig stärker ausdifferenziert werden.
- Die regionalen unterschiedlichen Dynamiken der Mietenentwicklung der letzten 15 Jahre erfordern eine Neukalibrierung der Ausgestaltungsparameter der Höchstbeträge und Mietenstufensystematik. Zentrale Ansatzpunkte sind die regionale Abdeckung der Mietunterschiede, die unterschiedlichen Überschreiterquoten in den Mietenstufen und Haushaltsgößen und die Abweichungen von den Normwohnflächen. Neben diesen konzeptionellen Überlegungen wird auch in Zukunft die Frage nach einer Optimierung der Daten weiterhin eine wichtige Rolle spielen.
- Die bundeseinheitliche Regelung der berücksichtigungsfähigen Mieten über die Höchstbeträge erfolgt in der aktuellen Ausgestaltung in pauschaler Form. Hauptgrund für dieses Vorgehen ist die bislang genutzte Datengrundlage der Wohngeldhaushalte, die nur geringe Fallzahlen für die lokalen Wohnungsmärkte enthält. Durch die Grenzen der Datenlage ist es nicht möglich, Höchstbeträge für kleinere räumliche Einheiten als Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern oder unterhalb der Gemeindeebene für Großstädte zu bilden oder Differenzierung der Höchstbeträge nach Baualter, Gebäudetyp und Ausstattungsklasse vorzunehmen. Durch die Pauschalierung entstehen jedoch nur in Ausnahmefällen Ungenauigkeiten, welche die Zielgenauigkeit des Wohngeldes einschränken. Aufgrund des Zuschussprinzips des Wohngeldes und der Nichtsanktionierung nicht vollständig anerkannter Mieten über die Höchstbeträge ist zudem die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes kaum eingeschränkt.
- Der Bericht hat gezeigt, dass die Berechnungen der Mietenniveaus auf Basis alternativer Datenquellen zu unterschiedlichen Ergebnissen und zu einer veränderten Mietenstufenzuordnung vieler Gemeinden und Kreise führen. Vor diesem Hintergrund sollten weitergehende Prüfungen erfolgen, inwieweit der Einbezug weiterer ergänzender Datenquellen sinnvoll und möglich ist. Hierfür bedarf es weiterer konzeptioneller Forschungsarbeiten.

Literaturverzeichnis

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2013: Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes. BBSR-Sonderveröffentlichung, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2016: Wohngeldreform 2016 – Mikrosimulationsrechnungen zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes. BBSR-Online-Publikation Nr. 06/2016, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2017: Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld. BBSR-Online-Publikation Nr. 05/2017, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2019a: Strukturelle Verbesserung der Anreize und Dynamisierung des Wohngeldes. BBSR-Online-Publikation Nr. 16/2019, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2019b: Nachweis des Energiestandards zur Umsetzung einer Klimakomponente im Wohngeld. BBSR-Online-Publikation Nr. 05/2019, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021: Informationen aus der Forschung des BBSR, Nr. 3/2020, Bonn.

Beznoska, M.; Niehues, J.; Stockhausen, M., 2020: Stabil durch die Krise? Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie – eine Mikrosimulationsanalyse, IW-Report, Nr. 65, Köln.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017: Forschungsbericht 478, Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Endbericht incl. Materialband –, Berlin.

BMI / BBSR – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung, 2021: Faktenblätter zum deutschen Wohnungsmarkt, Berlin.

Forschungsdatenzentrum (FDZ) der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013 und 2018.

Henger, R.; Niehues, J., 2019a: Der Drehtüreffekt zwischen Wohngeld und Grundsicherung. Sozialer Fortschritt, Jg. 68 (10): 791–818.

Henger, R.; Niehues, J., 2019b: Wohngeldreform 2020: Stärkung eines vernachlässigten Instruments. IW-Kurzbericht, Nr. 32, Köln.

Henger, R.; Schaefer, T., 2018: Möglichkeiten einer CO₂-Bepreisung im Wärmemarkt, Gutachten für den Zentralen Immobilien Ausschuss ZIA, Köln.

Sagner, P.; Stockhausen, M.; Voigtländer, M., 2020: Wohnen – die neue soziale Frage? IW-Analysen, Nr. 136, Köln.

Statistisches Bundesamt, 2021: Genesis-Online, Die Datenbank des Statistischen Bundesamtes. Zugriff: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> [abgerufen am 22.7.2021].

UBA – Umweltbundesamt, 2020: Abschätzung der Treibhausgasmindierungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung. Teilbericht des Projektes „THG-Projektion: Weiterentwicklung der Methoden und Umsetzung der EU-Effort Sharing Decision im Projektionsbericht 2019 („Politikszenerarien IX“), Climate Chance (33/2020), Dessau-Roßlau.

Abbildungsverzeichnis

Teil A:

Abbildung 2-1	
Anstieg der monatlichen Wohngeldansprüche (Vergleich mit und ohne Reform 2020)	17
Abbildung 2-2	
Veränderung des durchschnittlichen monatlichen Wohngeldes bisheriger Wohngeldhaushalte	18
Abbildung 2-3	
Prognostizierte Entwicklung der Wohngeldhaushalte mit und ohne Wohngeldreform 2020	19
Abbildung 2-4	
Prognostizierte Wohngeldausgaben mit und ohne Reform	20
Abbildung 3-1	
Verteilung der (überwiegenden) Heizsysteme im Jahr 2020*	25
Abbildung 4-1	
Wirkung der Grundrente auf die Leistungen im Wohngeld und der Grundsicherung am Beispiel eines Ein-Personen-Rentenhaushalts	33

Teil B:

Abbildung 6-1	
Festgelegte Mietstufen ab 2020	46
Abbildung 7-1	
Boxplot-Verteilung der Mieten im Vergleich zu den Höchstbeträgen 2019 (für einen Ein-Personen-Haushalt)	56
Abbildung 7-2	
Boxplot-Verteilung der Mieten im Vergleich zu den Höchstbeträgen 2019 (für einen Zwei-Personen-Haushalt)	57
Abbildung 7-3	
Boxplot-Verteilung der Mieten im Vergleich zu den Höchstbeträgen 2019 (für einen Drei-Personen-Haushalt)	58
Abbildung 7-4	
Boxplot-Verteilung der Mieten im Vergleich zu den Höchstbeträgen 2019 (für einen Vier-Personen-Haushalt)	59
Abbildung 8-1	
Verteilung Mietenniveaus 2006 bis 2018 – Gemeinden > 10.000	70
Abbildung 8-2	
Verteilung Mietenniveaus 2006 bis 2018 – Kreise	70
Abbildung 8-3	
Dauer der Wohnverhältnisse: Mieter versus Eigentümer	76
Abbildung 8-4	
Dauer der Wohnverhältnisse: Wohngeld- versus Grundsicherungsempfänger (nur Mieterhaushalte)	77
Abbildung 8-5	
Dauer der Wohnverhältnisse der Mieterhaushalte (nach Quintilen)	78

Tabellenverzeichnis

Teil A:

Tabelle 2-1	
Charakteristika der reinen Wohngeldhaushalte	18
Tabelle 2-2	
Entwicklung der Wohngeldhaushalte und -ausgaben ohne Wohngeldreform 2020	19
Tabelle 2-3	
Auswirkungen der Wohngeldreform 2020 einschließlich Dynamisierung im Jahr 2022	23
Tabelle 3-1	
Jährliche absolute Belastung Wohngeld-Haushalte	26
Tabelle 3-2	
Höhe der Entlastungspauschale differenziert nach Haushaltsgröße	27
Tabelle 3-3	
Auswirkungen einer Entlastungspauschale in Höhe von 30 Cent zum 1.1.2021	29
Tabelle 3-4	
Charakteristika der reinen Wohngeldhaushalte 2021 (inklusive Reform 2020)	30
Tabelle 3-5	
Anstieg des Wohngeldes differenziert nach Haushaltsgröße	30
Tabelle 4-1	
Auswirkungen der Grundrente auf das Wohngeld – Variante 1	35
Tabelle 4-2	
Wohngeld 2021 nach Einführung der Grundrente sowie Freibeträge in Wohngeld und Grundsicherung	35
Tabelle 4-3	
Auswirkungen der Grundrente auf das Wohngeld – Variante 2	36
Tabelle 5-1	
Abgestimmte Fortschreibungsparameter	39
Tabelle 5-2	
Simulationsergebnisse der abgestimmten Fortschreibung	40
Tabelle 5-3	
Auswirkungen der Dynamisierung zum 1.1.2022	41
Tabelle 5-4	
Anstieg des Wohngeldes für bisherige Wohngeldhaushalte durch die Dynamisierung 2022 differenziert nach Haushaltsgröße	42

Teil B:

Tabelle 6-1	
Höchstbeträge für Miete und Belastung	44
Tabelle 7-1	
Höchstbeträge 2001, 2009, 2016 und 2020	48
Tabelle 7-2	
Mieten der Wohngeldhaushalte 2005 bis 2019 in € je m ²	49
Tabelle 7-3	
Mieten 2005 bis 2019 differenziert nach Mietenstufen	50
Tabelle 7-4	
Entwicklung der Mieten 2005 bis 2018	51
Tabelle 7-5	
Mietenspreizung 2005 bis 2018	53
Tabelle 7-6	
Überschreiterquoten 2005 bis 2019 differenziert nach Mietenstufen	54
Tabelle 7-7	
Überschreiterquoten nach Haushaltsgröße zwischen 2005 und 2019	55
Tabelle 7-8	
Durchschnittliche Überschreitung der Höchstbeträge 2019 differenziert nach Mietenstufen und Haushaltsgröße (Mittelwert) in %	55
Tabelle 7-9	
Wohnfläche in Quadratmeter und Normwohnfläche im Vergleich	60
Tabelle 7-10	
Wohnfläche in Quadratmeter nach Mietenstufen 2005 bis 2018	61
Tabelle 7-11	
Top-10-Städte-Vergleich: Wohngeld-Höchstbeträge vs. KdU-Angemessenheitsgrenzen	63
Tabelle 8-1	
Besetzung Mietenstufen 2005 bis 2019 – Anteile reiner Wohngeldhaushalte	67
Tabelle 8-2	
Besetzung Mietenstufen 2005 bis 2018 – Anteile Gemeinden > 10.000	68
Tabelle 8-3	
Besetzung Mietenstufen 2005 bis 2018 – Anteile Kreise	69
Tabelle 8-4	
Hypothetische Herauf- und Herabstufungen – Gemeinden > 10.000	71
Tabelle 8-5	
Hypothetische Herauf- und Herabstufungen – Kreise	72
Tabelle 8-6	
Herauf- und Herabstufungen 2009, 2016 und 2020	73
Tabelle 8-7	
Vergleich Mietenstufen Wohngeld- und Bestandsmieten	80
Tabelle 8-8	
Vergleich Mietenstufen Bestandsmieten und Marktmieten	81
Tabelle 8-9	
Top-10-Städte-Vergleich Marktmieten, Bestandsmieten und Wohngeldmieten	82

Anhang

Tabelle 1	
Fortschreibungsparameter der Szenarien	91
Tabelle 2	
Diskontierungssätze zur Dynamisierung des Wohngeldes	92
Tabelle 3	
Simulationsergebnisse der drei Szenarien	93

Anhang

Projektion der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Wohngeld bis 2025 mit drei Szenarien

Die Corona-Pandemie führt seit ihrem Ausbruch im Winter 2019/2020 zu erheblichen Einschränkungen der wirtschaftlichen Aktivitäten und des gesellschaftlichen Lebens. Das deutsche Bruttoinlandsprodukt ist im Jahr 2020 um 5,0 % gesunken. In der Abschätzung der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf einkommensschwache Haushalte und potenzielle Wohngeldhaushalte besteht seither eine große Unsicherheit. Im Rahmen des Projektes sollten daher Szenarien entwickelt werden, die mögliche plausible Entwicklungen der Corona-Pandemie abbilden (siehe Anhang). Dabei sollen insbesondere Variationen zur Lohn- und Rentenentwicklung im Mittelpunkt stehen, da sie großen Einfluss auf die Höhe und die Reichweite des Wohngeldes ausüben. Die Szenarien wurden im engen Austausch mit dem BMI und dem BBSR festgelegt. Die drei Szenarien haben folgende Eigenschaften:

- Ein „**Mittleres Szenario**“ soll eine moderate konjunkturelle Entwicklung abbilden. Hierbei erfolgt eine Orientierung im Wesentlichen an den Parametern der Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 2020. Demzufolge gehen die Bruttolöhne und -gehälter pro Kopf im Jahr 2020 um 1,1 % zurück, ehe sie im Jahr 2021 und 2022 wieder um 3,6 bzw. 3,2 % zunehmen. Ab 2023 wird in der Regel eine Trendfortschreibung der zentralen Parameter (Tabelle 1) vorgenommen. Mit Blick auf die Entwicklung der Erwerbstätigkeit werden ab dem Jahr 2022 rund 2,53 Mio. Arbeitslose angenommen.
- Ein „**positives Szenario**“ soll abbilden, wie sich das Wohngeld bei einer insgesamt positiver als erwarteten Konjunktur entwickeln würde. Hierfür wird per Annahme eine um einen Prozentpunkt angehobene Entwicklung der Bruttolöhne und Selbstständigeneinkommen vorgenommen. Die Renten entwickeln sich mit einem einjährigen Verzug entsprechend. Bei der Inflationsrate und der Wohnungsmiete (Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten) und Mieten der Wohngeldhaushalte werden keine Variationen für die Szenarien angenommen. Im positiven Szenario werden 10 % weniger Arbeitslose und somit ab dem Jahr 2022 rund 2,27 Mio. Arbeitslose angenommen.
- Ein „**negatives Szenario**“ spiegelt das „positive Szenario“ zu einer negativer als erwarteten Konjunktorentwicklung. Mit Blick auf die Entwicklung der Erwerbstätigkeit wird eine substantiell höhere Arbeitslosigkeit angenommen (25 % mehr Arbeitslose als im Basisszenario). Ab dem Jahr 2022 werden demnach rund 3,16 Mio. Arbeitslose in dem negativen Szenario berücksichtigt.

Tabelle 1 zeigt die Fortschreibungsparameter der drei Szenarien.

Tabelle 1
Fortschreibungsparameter der Szenarien

Mittleres Szenario (Basis: Gemeinschaftsdiagnose)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bruttolöhne und -gehälter je Kopf	-1,1 %	3,6 %	3,2 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %
Selbstständigeneinkommen	-4,1 %	6,9 %	4,7 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Rentenwerte West	3,1 %	0,0 %	3,6 %	3,2 %	2,7 %	2,7 %
Rentenwerte Ost	3,9 %	0,7 %	4,3 %	3,9 %	3,5 %	2,7 %
Inflationsrate	0,5 %	1,2 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %
Wohnungsmiete (Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten)	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
Mieten der Wohngeldhaushalte	2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %
SGB-II-Sätze	1,9 %	3,2 %	1,9 %	1,9 %	1,8 %	1,8 %

Positives Szenario (1 Prozentpunkt positiver)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bruttolöhne und -gehälter je Kopf	-0,1 %	4,6 %	4,2 %	3,7 %	3,7 %	3,7 %
Selbstständigeneinkommen	-3,1 %	7,9 %	5,7 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %
Rentenwerte West	3,1 %	0,0 %	4,6 %	4,2 %	3,7 %	3,7 %
Rentenwerte Ost	3,9 %	0,7 %	5,3 %	4,9 %	4,5 %	3,7 %
Inflationsrate	0,5 %	1,2 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %
Wohnungsmiete (Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten)	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
Mieten der Wohngeldhaushalte	2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %
SGB-II-Sätze	1,9 %	3,2 %	2,2 %	2,2 %	2,1 %	2,1 %

Negatives Szenario (1 Prozentpunkt negativer)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bruttolöhne und -gehälter je Kopf	-2,1 %	2,6 %	2,2 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Selbstständigeneinkommen	-5,1 %	5,9 %	3,7 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %
Rentenwerte West	3,1 %	0,0 %	2,6 %	2,2 %	1,7 %	1,7 %
Rentenwerte Ost	3,9 %	0,7 %	3,3 %	2,9 %	2,5 %	1,7 %
Inflationsrate	0,5 %	1,2 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %
Wohnungsmiete (Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten)	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
Mieten der Wohngeldhaushalte	2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %
SGB-II-Sätze	1,9 %	3,2 %	1,6 %	1,6 %	1,5 %	1,5 %

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft; weitere Quellen und Annahmen bei der Berechnung der Fortschreibungsparameter:

- Bruttolöhne und -gehälter je Kopf: Bis 2022 Gemeinschaftsdiagnose (Herbstprognose 2020), 2023–2025: Mittelwert der linearen Fortschreibungen der Jahre 2023–2025 (Zum Vergleich: die Fortschreibung des Nominallohnindex würde 2,65 % ergeben)
- Selbstständigeneinkommen: Bis 2022 Gemeinschaftsdiagnose auf Basis der „Unternehmens- und Vermögenseinkommen“, 2023–2025: Mittelwert der linearen Fortschreibungen der Jahre 2023–2025
- Rentenwerte West: Bis 2019: Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung, danach Ableitung aus der Lohnentwicklung des Vorjahres
- Rentenwerte Ost: Bis 2019: Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung, danach Entwicklung der Rentenwerte West zzgl. Differenz Ost/West gemäß Rentenversicherungsbericht 2019
- Inflationsrate: bis 2022 Prognose der Gemeinschaftsdiagnose, Einfrieren der Entwicklung nach 2022 (zum Vergleich: auch bei linearer Fortschreibung des Verbraucherpreisindex ergibt sich ab 2020 ein Wert von 1,6 %)
- Wohnungsmiete (Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten): Statistisches Bundesamt VPI CC0411 & CC044; Trendfortschreibung der letzten drei verfügbaren Jahre (2017–2019)
- Mieten der Wohngeldhaushalte: Wohngeldstatistik, Trendfortschreibung der letzten drei verfügbaren Jahre (2017–2019); reine Wohngeldhaushalte mit Wohngeld – Mietzuschuss – Hauptmieter (Tabelle 4 – Arbeitsblatt 18)
- SGB II Sätze: Bis 2021 Drucksachen 449/19, 19/22750, festgelegt ab 2022 Fortschreibung in Anlehnung an Mischindex (70 % der Inflationsrate, 30 % der Lohnentwicklung – jeweils des Vorjahre Reihen „Bruttolöhne“ und „Inflationsrate“)

Dynamisierung 2022 und 2024

Im Jahr 2022 erfolgt zum ersten Mal die mit der Reform 2020 eingeführte Fortschreibung (Dynamisierung des Wohngeldes (Neufassung der §§ 38, 43 und 44 WoGG). Ab dann werden die Wohngeldleistungen alle zwei Jahre an die Entwicklung der Verbraucherpreise und Mieten angepasst. Hierdurch soll für die Wohngeldhaushalte die Realwertsicherung des verfügbaren Einkommens nach Abzug der Wohnkosten erreicht werden. Zur Umsetzung muss der Parameter c, der den Zusammenhang zwischen Einkommen und Wohngeld in der Wohngeldformel abbildet, mit dem Anstieg der Lebenshaltungskosten diskontiert werden. Dies erfolgt mit dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes. Zudem ist der Parameter b, der den Zusammenhang zwischen Miete und Wohngeld abbildet, mit dem Anstieg der Mieten zu diskontieren. Dies erfolgt mit dem Teilindex für Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten des Verbraucherpreisindex. Die Höchstbeträge werden ebenfalls mit der Mietenentwicklung angehoben.

Nach WoGG § 43, Abs. 3 ist für die Fortschreibung der Berechnungsgrößen die prozentuale Veränderung der Jahresdurchschnittswerte des zweiten Jahres vor Inkrafttreten der Fortschreibung des Wohngeldes gegenüber den jeweiligen Jahresdurchschnittswerten des vierten Jahres vor Inkrafttreten der Fortschreibung heranzuziehen. Für die Fortschreibung zum 1.1.2022 muss sich daher auf die Jahre 2020 und 2018 bezogen werden. Die Fortschreibung zum 1.1.2024 erfolgt dann entsprechend auf Basis der Jahre 2022 und 2020. Die prozentuale Veränderung der Jahresdurchschnittswerte erhält man durch die Bildung einer Indexreihe, in der das Basisjahr auf 100 gesetzt wird. Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse für die Diskontierungssätze zur Dynamisierung des Wohngeldes in den Jahren 2022 und 2024.

Tabelle 2
Diskontierungssätze zur Dynamisierung des Wohngeldes

Dynamisierung 2022	2018	2019	2020
Fortschreibung: Parameter c	100,00	101,40	101,91
Fortschreibung: Parameter b, Höchstbeträge	100,00	101,44	102,99
Dynamisierung 2024	2020	2021	2022
Fortschreibung: Parameter c	100,00	101,20	102,62
Fortschreibung: Parameter b, Höchstbeträge	100,00	101,52	103,07

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Beispielsweise ist der VPI im Jahr 2019 um 1,40 % gestiegen. Für das Jahr 2020 wird nach der Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 2020 ein Anstieg um 0,50 % erwartet. Der Anstieg für beide Jahre beläuft sich damit auf 1,91 %. Bei den Wohnungsmieten gibt das Statistische Bundesamt für das Jahr 2019 einen Anstieg von 1,44 % an. Schreibt man den Trend der Jahre 2017 bis 2019 fort (1,34 %, 1,39 %, 1,44 %) ergibt sich ein Anstieg der Wohnungsmieten für das Jahr 2020 und die Folgejahre in Höhe von 1,52 %. Der Anstieg für beide Jahre beläuft sich damit auf 2,99 %. Die Diskontierungssätze ergeben für Parameter b im Jahr 2022 beispielsweise folgendes Ergebnis: Aktuell hat Parameter b für einen Ein-Personen-Haushalt einen Wert von 0,0005800. Diskontiert man diesen mit 1,91 % erhält man den Wert 0,0005687 (auf sieben Stellen gerundet gemäß Darstellung im WoGG).

Nach Maßgabe der Fortschreibungsfaktoren aus Tabelle 1 sowie der Dynamisierungswerte für 2022 und 2024 werden die Wohngeldhaushalte und -ausgaben für die Jahre 2020 bis 2025 simuliert. Die Ergebnisse der Berechnungen dokumentiert Tabelle 3. Die Simulationsergebnisse basieren auf der Annahme einer konstanten Quote der Inanspruchnahme für die Jahre 2020 bis 2025.

Tabelle 3
Simulationsergebnisse der drei Szenarien

		2020	2021	2022*	2023	2024**	2025
BASIS	Wohngeldhaushalte	640.500	635.100	613.200	541.500	543.300	485.700
	Ausgaben	1.392,6	1.477,4	1.424,4	1.233,2	1.249,4	1.116,3
POSITIV	Wohngeldhaushalte	634.200	624.900	583.900	518.800	495.000	450.300
	Ausgaben	1.381,5	1.428,9	1.330,1	1.141,2	1.110,6	989,0
NEGATIV	Wohngeldhaushalte	647.700	654.300	644.200	572.600	587.800	540.700
	Ausgaben	1.415,5	1.535,8	1.528,7	1.360,0	1.420,6	1.269,4

		2020	2021	2022*	2023	2024**	2025
BASIS	Wohngeldhaushalte	-	-0,8 %	-3,4 %	-11,7 %	0,3 %	-10,6 %
	Ausgaben	-	6,1 %	-3,6 %	-13,4 %	1,3 %	-10,6 %
POSITIV	Wohngeldhaushalte	-	-1,5 %	-6,6 %	-11,1 %	-4,6 %	-9,0 %
	Ausgaben	-	3,4 %	-6,9 %	-14,2 %	-2,7 %	-10,9 %
NEGATIV	Wohngeldhaushalte	-	1,0 %	-1,5 %	-11,1 %	2,7 %	-8,0 %
	Ausgaben	-	8,5 %	-0,5 %	-11,0 %	4,5 %	-10,6 %

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis EVS 2018; Hinweise zur Berechnung:

- * Dynamisierung 2022: c=101,91; b=102,99 (siehe Tabelle 4-2)
- ** Dynamisierung 2024: c=104,57; b=106,15 (in Relation zu 2020)
- 32.000 mit mehr als 5 Haushaltsmitgliedern konstant mit 180,7 Mio. € über die Jahre 2020 bis 2025
- 25.000 Mischhaushalte mit 47,5 Mio. € konstant über die Jahre 2020 bis 2025

In gemeinsamer Rücksprache mit dem BMI wurde festgestellt, dass der in den Simulationsergebnissen (Tabelle 3) erzielte Rückgang der Wohngeldhaushalte und -ausgaben in den Jahren nach der Dynamisierung sehr wahrscheinlich zu stark ausfällt. Es liegt nahe, dass der Grund für den starken Rückgang in der Unterstellung einer konstanten Quote der Inanspruchnahme liegt. Dies lässt sich wie folgt erläutern: Durch die Wohngeldreform 2020 und die Einführung der Entlastungspauschale im Jahr 2021 wurde das Wohngeld gestärkt und der Empfängerkreis erweitert. Die Haushalte, die dadurch neu einen Wohngeldanspruch erhalten, unterscheiden sich von denjenigen Haushalten, die allein durch eine Veränderung der Einkommensentwicklung in das oder aus dem Wohngeld herein- oder herauswachsen. Bei der positiven Einkommensentwicklung wachsen als erstes die Wohngeldhaushalte aus dem Wohngeld heraus, die im Wohngeld nur einen geringfügigen Vorteil haben oder grundsätzlich nur einen sehr geringen Wohngeldbetrag erhalten. Es ist somit davon auszugehen, dass bei einer positiven Einkommensentwicklung die Zahl der Anspruchsberechtigten stärker zurückgeht als die tatsächlichen Empfänger, da als erstes die Haushalte mit sehr kleinen Wohngeldbeträgen herauswachsen, die gleichzeitig unterproportional im Wohngeld vertreten sind. Bei Unterstellung einer konstanten Inanspruchnahme geht das Wohngeld dadurch zu stark zurück. Da bislang im Modell analog zur konstanten Inanspruchnahme ein fixer/proportionaler Ausgabenanteil unterstellt wurde, resultiert hieraus auch ein überschätzter Ausgabenrückgang. Um dieser Problematik gerecht zu werden, wurde in einer neuen Simulationsvariante für das Jahr 2021 aus dem Kreis der anspruchsberechtigten Wohngeldhaushalte eine Gruppe von tatsächlichen Wohngeldhaushalten bestimmt, die sich grob an der Verteilung der Wohngeldhaushalte der Wohngeldstatistik 2019 orientiert. Insbesondere wird dabei berücksichtigt, dass der Anteil von Haushalten mit Wohngeldbeträgen oberhalb von 50 € entsprechend der Wohngeldstatistik 2019 bei mindestens 80 % liegt, da dieser Anteil in Folge der Wohngeldreform 2020 eher noch höher liegen dürfte. Bei der Dynamisierung 2022

ist ähnlich vorgegangen worden. In der neuen Simulationsvariante sind nicht mehr die anspruchsberechtigten Wohngeldhaushalte entscheidend, sondern es wird untersucht, inwiefern die festgelegten tatsächlichen Wohngeldhaushalte bei der unterstellten Einkommensentwicklung aus dem Wohngeld herauswachsen oder durch die Dynamisierungen wieder in das Wohngeld hineingeholt werden. Die Fixierung der Wohngeldhaushalte hat jedoch den Nachteil, dass eine Berechnung unterschiedlicher Szenarien deutlich aufwändiger ist. Daher wurde für die Finanzplanung bis 2025 mit einem Szenario gerechnet, welches im Kapitel 5.2 beschrieben wird.