



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
37/2025

Evaluierung der Wohngeldreform 2020

von

Dr. Carsten Hänisch
Marc Kerstan
Timo Meindresch
Dr. Maximilian Sommer
Dr. Sven Stöwhase

Evaluierung der Wohngeldreform 2020

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

Begleitung im Bundesministerium

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

Auftragnehmer

Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT, Sankt Augustin
Dr. Carsten Hänisch
Marc Kerstan
Timo Meiendresch
Dr. Maximilian Sommer
Dr. Sven Stöwhase

Stand

September 2024

Gestaltung

Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT

Bildnachweis

Titelbild: YuryKara/Shutterstock.com

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.

Zitiervorschlag

Hänisch, C.; Kerstan, M.; Meiendresch, T.; Sommer, M.; Stöwhase, S., 2024: Evaluierung der Wohngeldreform 2020. Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR). BBSR-Online-Publikation 37/2025. Bonn. <https://doi.org/10.58007/t775-9h42>

DOI 10.58007/t775-9h42

ISSN 1868-0097

Bonn 2025

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
1 Einleitung	7
2 Die Wohngeldreform 2020	9
2.1 Ziele	9
2.2 Komponenten des Wohngeldstärkungsgesetzes	10
2.3 Einzelfallanalysen	13
2.4 Leistungsbereich des Wohngeldes vor und nach der Reform	16
2.5 Erwartete Auswirkungen auf Empfängerzahlen, Leistungshöhe und fiskalische Kosten	21
3 Trends und Entwicklungen im Wohngeld	23
3.1 Anzahl und Zusammensetzung von Empfängerhaushalten	24
3.2 Vergleich der Wohngeldhöhe mit der Einkommens- und Wohnkostensituation	31
3.3 Überschreiterquoten	39
3.4 Wohnkostenbelastung	42
3.5 Wohngeldausgaben	46
4 Auswirkungen der Wohngeldreform 2020	49
4.1 Das Niedrigeinkommensmodell (NEM) und Vorgehensweise	49
4.2 Simulation der Gesamteffekte der Reform	51
4.3 Wirkung der einzelnen Reformkomponenten	55
4.4 Dynamik innerhalb des Sozialsystems	56
4.5 Vergleich mit früheren Simulationen	59
5 Einordnung und Ausblick	60
Anhang A: Parameter der Wohngeldformel im Zeitablauf	62
Anhang B: Volkswirtschaftliche Indikatoren im Zeitablauf	66
Abbildungsverzeichnis	69
Tabellenverzeichnis	70

Kurzfassung

Ziel des Forschungsvorhabens ist es, die Wohngeldreform des Jahres 2020 zu evaluieren. Dabei wird beschrieben, warum eine Notwendigkeit zur Reform bestand, welche Reformmaßnahmen getroffen wurden, welche Reformwirkungen sich ergaben und ob die Reform den Erwartungen entsprechend gewirkt hat.

Die wirtschaftliche Absicherung des Wohnens ist ein Bestandteil des deutschen Sozialstaats. Die Übernahme angemessener Wohn- und Heizkosten findet sich im Grundsicherungssystem sowohl für Haushalte mit Arbeitssuchenden (SGB II) wie auch zur Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. bei Alter oder Erwerbsminderung (SGB XII) wieder. Oberhalb des Grundsicherungsniveaus dient das Wohngeld der Unterstützung einkommensschwacher Haushalte sowie der Ermöglichung eines angemessenen und familiengerechten Wohnens. Wohngeld wird sowohl Mietern als auch Eigentümern gewährt, um die Wohnkostenbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen zu reduzieren.

Ohne Anpassungen sinkt die Zahl der Wohngeldempfänger im Zeitverlauf, da Haushalte bei steigenden nominalen Einkommen aus dem Wohngeldbezug herauswachsen. Bei steigenden Preisen sinkt das reale Wohngeld im Zeitverlauf. Ebenfalls führen die regelmäßigen Anpassungen der Bedarfssätze nach SGB II bzw. XII dazu, dass Haushalte aus dem Wohngeld heraus und in die Grundsicherung wechseln. Diese Effekte erklären, warum die Zahl der Wohngeldhaushalte zwischen 2016, dem Jahr der letzten Reform, und 2019 von ca. 630 Tsd. auf etwa 505 Tsd. zurückgegangen ist. Ziel der Reform war es, diese Entwicklungen umzukehren und die volle Wirksamkeit des Wohngeldes wiederherzustellen.

Die Reform im Jahr 2020 beinhaltete ein Paket an Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen. Insbesondere wurde die Höhe der Wohngeldzahlung durch die Anpassung der Wohngeldformel deutlich erhöht. Weiterhin fand eine Ausweitung des Wohngelds statt, sodass Haushalte mit höheren Einkommen erstmalig Anspruch auf Wohngeld erhalten. Ferner wurden Höchstbeträge für Miete und Belastung an die aktuellen Entwicklungen angepasst. Neben einer Erhöhung von Freibeträgen wurde auch eine neue Mietenstufe VII eingeführt, die dazu dient der schwierigen Lage von Haushalten in Gegenden mit besonders hohem Mietniveau Rechnung zu tragen. Um den beschriebenen rückläufigen Trend des Wohngeldes entgegenzuwirken, wurde mit der Wohngeldreform 2020 eine Dynamisierung eingeführt, durch die das Wohngeld im Zweijahresrhythmus an die Entwicklung von Mieten und Preisen angepasst wird.

Verschiedene Methoden und Datenquellen wurden verwendet, um die Wohngeldreform des Jahres 2020 zu evaluieren. Zunächst wurde die Reformwirkung anhand von Einzelfällen exemplarisch für verschiedene Beispielhaushalte grafisch veranschaulicht. Weiterhin wurde die amtliche Wohngeldstatistik ausgewertet. Diese erfasst die tatsächlichen Wohngeldhaushalte und ermöglicht umfangreiche Analysen hinsichtlich der Lebenssituation der Wohngeldhaushalte und relevanter Kennzahlen des Wohngelds.

Da die Informationen der Wohngeldstatistik nicht ausreichen, um die Wirkung der Wohngeldreform auf den gesamten Niedrigeinkommensbereich zu analysieren wurde zudem ein Mikrosimulationsmodell auf Basis des Mikrozensus 2018 genutzt. Mithilfe dieses speziell angepassten Modells konnten die Wechselwirkungen des deutschen Sozialstaats modelliert werden. Dies ermöglicht die simultane Bestimmung von Haushalten, die aufgrund der Ausweitung des Wohngelds erstmals einen Anspruch erhalten haben (Hereinwachser), und der Haushalte, die aus den Grundsicherungsleistungen in das Wohngeld gewechselt sind (Wechsler).

Im Zuge der Reform ist die Anzahl von wohngeldempfangenden Haushalten um fast 114.000 Haushalte (+22,6 Prozent) auf insgesamt fast 620.000 gestiegen. Damit erreichte die Zahl der Wohngeldhaushalte wieder beinahe das Niveau der Reformjahres 2016. Die generelle Struktur der wohngeldempfangenden Haushalte hat sich nicht grundlegend geändert. Die deutliche Mehrheit der Reformwirkung lässt sich auf die Anpassung der Wohngeldformel zurückführen.

Durch die Reform sind die durchschnittlichen monatlichen Auszahlungen des Wohngelds um 16 Prozent gestiegen. Der signifikante Anstieg in den Reformjahren lässt sich auch dadurch erklären, dass die Wohngeldhöhe in den Zwischenjahren aufgrund steigender nominaler Einkommen sinkt. Gleichzeitig führen steigende Mieten dazu, dass die Höchstbeträge überschritten werden und somit nur noch Teile der Miete berücksichtigt werden. Durch die Anpassung der Wohngeldhöhe konnte die vor der Reform immer sichtbarer werdende Belastung der Haushalte abgefedert werden. Die Einzelfallbeispiele verdeutlichen, wie stark sich der Anspruchsbereich des Wohngeldes ausgedehnt hat.

Auf Basis des Mikrosimulationsmodells wurde ermittelt, dass von den 618.000 Haushalten, die im Jahr 2020 Wohngeld erhalten, knapp 10 Prozent (62.000) Hereinwachser sind. Zur Ermittlung dieser Zahl wurden ebenfalls Simulationen auf Basis der Wohngeldeinzeldaten durchgeführt. Diese Haushalte erhalten also aufgrund der Reform erstmals Wohngeld. Allerdings ist das Wohngeld aufgrund ihres vergleichsweise hohen Einkommens geringer als der Durchschnitt der Wohngeldempfänger. Neben den Hereinwachsern, wechselten auch ca. 100.000 Haushalte in den Wohngeldbezug, die ohne die Reform Leistungen des Grundsicherungssystems erhalten hätten.

Insgesamt blieb die Wirkung der Reform leicht hinter den Erwartungen zurück, erreichte aber ihre Kernziele. Ex-ante wurde mit einer Ausweitung des Wohngeldes im Vergleich zum Jahr 2016 gerechnet, die im erwarteten Ausmaß nicht vollständig eingetreten ist. Angesichts starker Unsicherheitsfaktoren (z.B. unbekannte Verhaltensreaktionen bzw. Inanspruchnahme der Leistung und Corona-Pandemie) und angesichts der generell bei Mikrosimulationen zu berücksichtigenden statistischen Unsicherheit war ein exaktes Eintreten der erwarteten Empfängerzahlen jedoch ohnehin unwahrscheinlich. Insgesamt können die Ex-Ante Schätzungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) somit aus einer übergreifenden Perspektive als valide eingestuft werden. Mit der Wohngeldreform 2020 wurde eine Trendwende bei der rückläufigen Entwicklung der Empfängerzahlen im Wohngeld erreicht, sodass die Anzahl der Haushalte in 2020 wieder auf dem Niveau von 2016 lag. Die Belastung der Haushalte durch gestiegene Wohnkosten wurde wieder gesenkt. Die fehlende Anpassung des Wohngeldes an die Entwicklung des Einkommens und der Miete/Belastung wurde korrigiert und langfristig durch die Dynamisierung gesichert.

1 Einleitung

Die wirtschaftliche Absicherung des Wohnens ist Bestandteil des deutschen Sozialstaats. Die Übernahme angemessener Wohn- und Heizkosten findet sich im Grundsicherungssystem sowohl für Haushalte mit Arbeitssuchenden (SGB II) wie auch zur Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. bei Alter oder Erwerbsminderung (SGB XII) wieder. Hinzu kommt das separate Instrument des Wohngeldes mit dem Ziel der Unterstützung einkommensschwacher Haushalte sowie der Ermöglichung eines angemessenen und familiengerechten Wohnens. Das Wohngeld ist dabei in Kombination mit dem Kinderzuschlag gem. § 12a SGB II bzw. § 2 SGB XII vorrangig vor den Leistungen der Grundsicherung. Da sich die Rahmenbedingungen, insbesondere Einkommens- und Wohnungsmarktentwicklungen, fortlaufend ändern, sind Neubewertungen und Anpassungen der Wohngeldleistungen regelmäßig notwendig. Nach der Wohngeldreform 2016 liegt der Fokus dieses Gutachtens auf der Wohngeldreform 2020. Das Wohngeldstärkungsgesetz (WoGStärkG) hat neben Leistungserhöhungen zum 1. Januar 2020 auch zu einer ab 2022 in Kraft getretenen Dynamisierung geführt, bei der das Wohngeld alle zwei Jahre an die aktuelle Miet- und Einkommensentwicklung angepasst wird. Ergänzt wurde das durch eine 2021 eingeführte CO₂-Komponente. Aufgrund der Entwicklung der Energiepreise kam es 2023 mit der Einführung einer Heizkosten- und Klimakomponente zu einer weiteren grundlegenden Änderung im Wohngeldgesetz.

Dieser Bericht analysiert die durch das WoGStärkG von 2020 entstandene Reform des Wohngeldes. Die gesamtwirtschaftlichen Veränderungen werden mit besonderem Fokus auf den wirtschaftlichen Entwicklungen im unteren Einkommenssegment sowie den entsprechenden Dynamiken am Wohnungsmarkt betrachtet. Insbesondere die Wohnkostenbelastung, das Verhältnis der Bruttokaltmiete zum Einkommen des Haushalts, ist ein wichtiger Bestandteil der Analyse.

Generell sollte das WoGStärkG sicherstellen, dass Haushalte mit existenzsicherndem Einkommen aber hohen Wohnkosten weiterhin nicht in das System der Grundsicherung wechseln müssen. Der Anstieg der Wohnkosten für einkommensschwache Haushalte machte eine Anpassung der zulässigen Höchstbeträge für Miete und Belastung notwendig. Zudem sollte die Reichweite dieser Leistung ausgebaut und die Anreize für eine Erhöhung der Erwerbseinkommen gesteigert werden. Der Anstieg der Erst- und Wiedervermietungsmieten wurde als Grund aufgeführt, eine Stärkung des Leistungsniveaus und der Reichweite des Wohngeldes über eine reine Realwertsicherung hinaus vorzunehmen.

Eine Evaluation von Gesetzesänderungen benötigt qualitativ hochwertige Daten, um belastbare Ergebnisse zu erzeugen. Die Daten müssen möglichst umfangreich und detailliert sein, um auch kleine Populationen durch möglichst exakte Berechnungen abbilden zu können. Die Datengrundlage der Evaluation bildet deshalb hier zu einem großen Anteil die Wohngeldstatistik, die tatsächlich Wohngeldbeziehenden erfasst. Weiterhin muss die Analyse der Reformeffekte eindeutig von anderen (wirtschaftlichen) Effekten isoliert werden können. Mit Hilfe eines (statischen) Mikrosimulationsmodells, basierend auf dem Mikrozensus 2020, werden daher die tatsächlichen Entwicklungen im Wohngeld mit einem hypothetischen Szenario ohne Wohngeldreform verglichen. Die sonstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechen den tatsächlichen. Zur besseren Einordnung müssen aber zusätzlich auch die anderen Einflussfaktoren des Wohngelds betrachtet werden. Für die Situation der betroffenen bzw. wohngeldberechtigten Haushalte sind dieses die Veränderungen des Wohnungsmarkts sowie der Beschäftigungsverhältnisse, sowie parallel zur Wohngeldreform stattgefundene Gesetzesänderungen bei verwandten Leistungen in der sozialen Sicherung und im Bereich der Besteuerung.

Der vorliegende Bericht ist folgendermaßen aufgebaut: Das nachfolgende Kapitel stellt die konzeptionellen Bausteine der Wohngeldreform 2020 vor. Im Zentrum stehen die grundlegenden Überlegungen zur Notwendigkeit der Reform, die einzelnen Komponenten sowie die erwarteten Auswirkungen. Durch die Darstellung von Einkommensverläufen für Einzelfälle wird das Zusammenspiel der Änderungen im

Wohngeld mit dem restlichen Steuer-und-Transfersystem sichtbar. Nach dieser konzeptionellen Betrachtung der Wohngeldreform werden in Kapitel 3 für das Wohngeld relevante Einflussgrößen analysiert. Hierunter fallen die Situation auf dem Wohnungsmarkt, die Entwicklungen von Mieten und Einkommen sowie eine Analyse der Wohnkostenbelastung der Haushalte. Grundlage dieser Analysen bildet neben der amtlichen Wohngeldstatistik die Zusatzerhebung des Mikrozensus 2018. Kapitel 4 zeigt die durch die Reform ausgelösten Effekte für Wohngeldhaushalte. Ausgangspunkt der Simulationsmodelle ist die Situation der untersuchten Haushalte im Jahr 2020 auf Basis des korrespondierenden Rechtsstandes und einer kontrafaktischen Simulation in dem die Reform ausgeblieben ist. Die Verwendung von Mikrosimulationstechniken ermöglicht es, nicht nur den Gesamteffekt der durch das WoGStärkG entstandenen Reform zu quantifizieren, sondern auch die Reform in ihre einzelnen Komponenten zu zerlegen und diese separat zu analysieren. Ein Fazit und Ausblick schließen das Gutachten ab.

2 Die Wohngeldreform 2020

Das nachfolgende Kapitel beschreibt und analysiert die Wohngeldreform 2020, eingeführt durch das Wohngeldstärkungsgesetz (WoGStärkG). Hierfür werden zunächst die Ziele und legislativen Änderungen der Reform komponentenweise beschrieben. Im Mittelpunkt des Kapitels stehen Einzelfallanalysen, die aufzeigen, wie die Reform die Wohngeldzahlungen für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom Einkommen beeinflusst. Diese Auszahlungsprofile werden mit den Bedingungen vor Inkrafttreten des WoGStärkG verglichen.

Die Darstellung der Ziele erfolgt zur Einordnung der beabsichtigten Wirkungen auf das Wohngeldsystem im Kontext der sozialen Sicherung in Deutschland. Dabei wird auf die Intention eingegangen, die finanzielle Unterstützung durch das Wohngeld für bedürftige Haushalte zu erhöhen und den Zugang zum Wohngeld auszuweiten. Die detaillierte Betrachtung der Reformkomponenten stellt die praktische Umsetzung der Zielsetzung dar. Einzelfallanalysen illustrieren die finanziellen Auswirkungen der Wohngeldreform auf Haushaltsebene und berücksichtigen die Wechselwirkungen innerhalb des Sozialsystems. Diese Analysen bilden die Grundlage für spätere Kapitel, in denen die aggregierten Auswirkungen der Wohngeldreform dargestellt werden.

2.1 Ziele

Bis zur Wohngeldreform 2020 stellte das Wohngeld eine Leistung ohne regelmäßige Anpassungen an veränderte Miet- und Einkommensverhältnisse dar, dessen Werte zuletzt im Jahr 2016 angepasst wurden.

Durch steigende Einkommen und Mieten verringerte sich bis zur nächsten gesetzlichen Anpassung kontinuierlich die Zahl der Berechtigten, die durchschnittliche Höhe des Wohngeldes und somit auch die gesamten Wohngeldausgaben. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch die regelmäßigen Anpassungen der Leistungen nach SGB II bzw. XII.

Wenn Löhne und Renten mit der Zeit nominal steigen, führt dies bei unverändertem Leistungsniveau des Wohngeldes dazu, dass Haushalte aus dem Leistungsbereich des Wohngeldes „herauswachsen“. Mietsteigerungen über die anrechenbare Miete/Belastung (Höchstbeträge) führen hingegen zu einer reduzierten Entlastungswirkung, da die im Wohngeld berücksichtigungsfähige Miete oder Belastung beim Höchstbetrag gedeckelt wird. Der Anteil der Miete oberhalb des Höchstbetrags fließt nicht in die Wohngeldberechnung ein. Bei nominal steigenden Mieten steigt im Zeitverlauf der Anteil der Haushalte, deren Mieten oberhalb der Höchstbeträge liegen, wenn keine Anpassung der Höchstbeträge erfolgt. Bei einem konstanten Verhältnis zwischen Einkommen und Mieten steigt die reale Belastung mit der Zeit an, sodass Haushalte (auch in Kombination mit dem Kinderzuschlag) auf Leistungen des SGB II/XII angewiesen sind und aus dem Wohngeldsystem heraus in nachrangige Systeme der Grundsicherung fallen. Deshalb bedarf das Wohngeld in regelmäßigen Abständen einer Überprüfung sowie Anpassung an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen Marktveränderungen, um seine entlastende Wirkung aufrechtzuerhalten.

Ziel der Wohngeldnovelle 2020 war es, den zu beobachtenden Trend einer sinkenden Anzahl Wohngeldbeziehenden und sinkender Wohngeldansprüche entgegenzuwirken und steigenden Mieten Rechnung zu tragen, um weiterhin die Wohnkostenbelastung für Haushalte mit niedrigem Einkommen zu reduzieren. Ohne die Reform wären die wohnungs- und sozialpolitischen Ziele des Wohngeldes nicht mehr zu erreichen. Gleichzeitig sollten Haushalte nicht vom Wohngeldbezug in das System der sozialen Grundsicherung zurückfallen, da ein Verbleib im Wohngeld aufgrund der „vorteilhaften Anreize bezogen

auf eine Erhöhung des Erwerbseinkommens sowie der Anreize für effizienten Wohnkonsum im Wohngeldsystem“ als wünschenswert betrachtet wird (BT-Drucks. 19/10816:68f).

2.2 Komponenten des Wohngeldstärkungsgesetzes

Im Rahmen des Wohngeldstärkungsgesetzes wurden systemische Änderungen vorgenommen, die zu einer Ausweitung und Erhöhung der Leistung führten. Die Hauptkomponenten waren dabei:

- Erhöhung des Wohngeldes durch Anpassung der bei der Ermittlung des Wohngeldes verwendeten Parameter in der Wohngeldformel
- Anhebung der Höchstbeträge für Miete und Belastung
- Erhöhung der Freibeträge für Menschen mit Behinderung bei der Ermittlung des für die Wohngeldberechnung maßgeblichen Haushaltseinkommens
- Aktualisierung der Zuordnung von Gemeinden zu Mietenstufen und Einführung einer neuen Mietenstufe VII
- Dynamisierung des Wohngeldes in Form einer Fortschreibung dieser Parameter sowie der Höchstbeträge für Miete und Belastung ab dem Jahr 2022 im Zweijahresturnus unter Berücksichtigung der Entwicklung von Mieten und Verbraucherpreisen

Während die Parameter in der Wohngeldreform 2020 angepasst wurde, wurde die grundsätzliche Struktur der Wohngeldformel beibehalten. So berechnet sich der Anspruch auf Wohngeld (W) für bis zu zwölf Haushaltsmitglieder nach § 19 Abs. 1 WoGG weiterhin wie folgt:

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

Dabei stellen a , b und c Parameterwerte dar, die vom Gesetzgeber in Anlage 2 zu § 19 WoGG festgelegt sind. M entspricht gemäß §§ 9 bis 12 WoGG der, durch den jeweiligen Höchstbetrag gedeckelten, zu berücksichtigenden monatlichen Miete und Belastung. Die Höchstbeträge werden durch die jeweilige Mietenstufe der Gemeinden des antragstellenden Haushalts sowie die Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder bestimmt. Die differenzierten Höchstbeträge sind in Tabelle 26 im Anhang aufgeführt. Sowohl die Anhebung der Höchstbeträge für Mieten und Belastungen als auch Änderungen in den Parametern der Wohngeldformel, wirken dem Problem des Herauswachsens aus dem Leistungsbezug aufgrund gestiegener nominaler Einkommen entgegen. Kurzfristig sollte sich dadurch sowohl die Zahl der Wohngeldhaushalte als auch die durchschnittliche Wohngeldleistung erhöhen.

Die Festlegung der Mietenstufen erfolgt durch das statistische Bundesamt auf Grundlage der durchschnittlichen Quadratmetermieten aller Wohngeldhaushalte im Bundesgebiet. Zur Berücksichtigung lokaler Mietpreise wird dieser Durchschnittswert mit den durchschnittlichen Quadratmetermieten in den Gemeinden und Kreisen verglichen. Durch die prozentuale Abweichung vom Bundeswert erfolgt die Klassifizierung in die Mietenstufen, wie in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1
Mietenstufen und Mietniveaus im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt

Mietenstufe	Mietenniveau
I	niedriger als minus 15 %
II	minus 15 % bis niedriger als minus 5 %
III	minus 5 % bis niedriger als 5 %
IV	5 % bis niedriger als 15 %
V	15 % bis niedriger als 25 %
VI	25 % bis niedriger als 35 %
VII	35 % und höher

Quelle: § 12 V WoGG

Die Variable Y in der Wohngeldformel ist das Einkommen im Sinne des WoGG. Dieses wohngeldrechtliche Einkommen ist nach §§ 13 bis 18 ein Zwölftel des jährlichen Gesamteinkommens des Wohngeldhaushaltes. Grundlage für das jährliche Gesamteinkommen ist das Haushaltsbruttoeinkommen, wobei verschiedene Freibeträge sowie Abzugsbeträge für Einkommensteuer, Sozialversicherungsabgaben sowie für Unterhaltszahlungen berücksichtigt werden. Zu den Freibeträgen gehören unter anderem Freibeträge für Alleinerziehende oder Schwerbehinderte. Näherungsweise entspricht das wohngeldrechtliche Einkommen dem Haushaltsnettoeinkommen.

Für eine bessere Einordnung der Reform 2020 stellt Tabelle 2 einen Überblick über die verabschiedeten Reformen des Wohngelds ab dem Jahr 2009 bereit.

Tabelle 2
Historische Übersicht Wohngeldreformen

Name	Geltung ab	Wesentliche Merkmale
Gesetz zur Neuregelung des Wohngeldrechts und zur Änderung des Sozialgesetzbuches (WoGG-NG)	2009	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zusammenfassung der Baualtersklassen ■ Anpassung des Wohngeldes an Mieten- und Einkommensentwicklung: <ul style="list-style-type: none"> — Anhebung der Höchstbeträge für Miete und Belastung um 10 %. — Erhöhung der Tabellenwerte um 8 %. ■ Neufestlegung der Mietenstufen ■ Einführung einer Heizkostenpauschale ¹
Gesetz zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG)	2016	<ul style="list-style-type: none"> ■ Anpassung des Wohngeldes an Mieten- und Einkommensentwicklung <ul style="list-style-type: none"> — Modifikation der Wohngeldformel — Anpassung Höchstbeträge für Miete und Belastung sowie der Wohngeldparameter ■ Neufestlegung der Mietenstufen
Gesetz zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz - WoGStärkG)	2020	<ul style="list-style-type: none"> ■ Anpassung des Wohngeldes an Mieten- und Einkommensentwicklung <ul style="list-style-type: none"> — Anpassung der Höchstbeträge für Miete und Belastung — Anpassung der Wohngeldparameter ■ Dynamisierung der Höchstbeträge für Miete und Belastung ab 2022 ■ Neufestlegung der Mietenstufen und Einführung der Mietenstufe VII
Gesetz zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO₂-Bepreisung (Wohngeld-CO₂-Bepreisungs-Entlastungsgesetz – WoGCO2BepEntlG)	2021	<ul style="list-style-type: none"> ■ Einführung einer CO₂-Komponente als pauschaler Betrag auf die Höchstbeträge der Mieten und Belastungen
Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes (Wohngeld-Plus-Gesetz)	2023	<ul style="list-style-type: none"> ■ Anpassung der Wohngeldparameter ■ Einführung einer Heizkostenkomponente sowie einer Klimakomponente als pauschaler Betrag auf die Höchstbeträge der Mieten und Belastungen

Quelle: Eigene Darstellung

¹ Abschaffung zum 1. Januar 2011.

2.3 Einzelfallanalysen

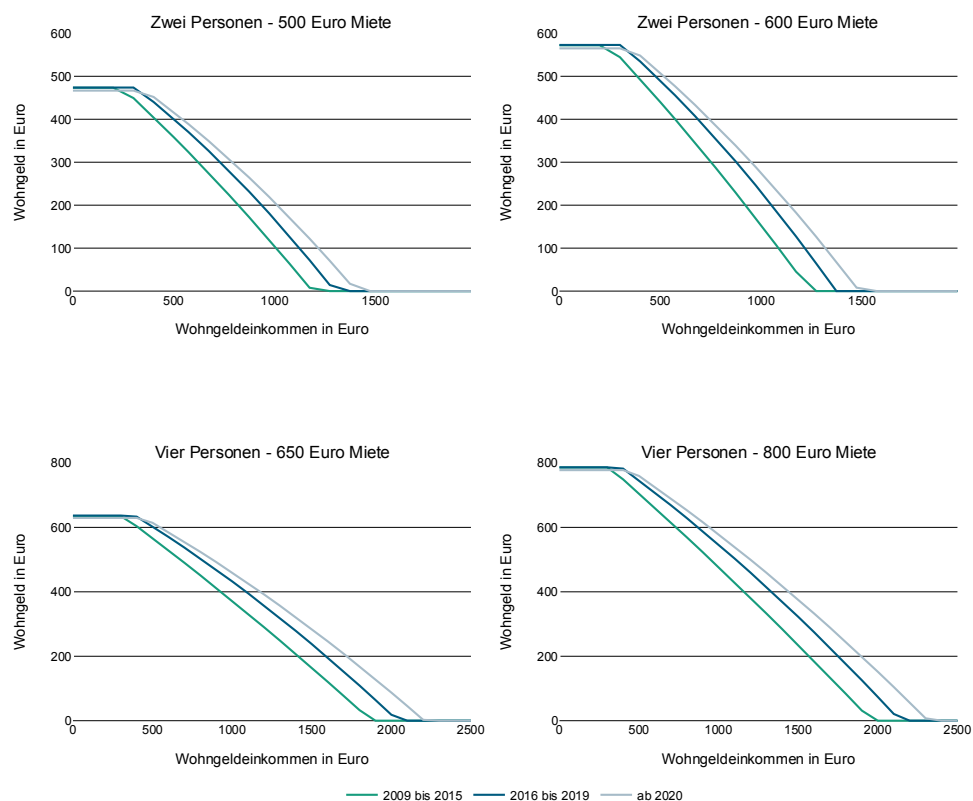
Einzelfallanalyse anhand der Wohngeldformel

Die Tabellen im Anhang A stellen die Parameterwerte a , b und c für die letzten drei Gesetzesstände – 2009 bis 2015, 2016 bis 2019 sowie ab 2020 gegenüber: Während es bei der Reform des Jahres 2016 zu Anpassungen bei allen drei Parametern kam, erfolgte im Rahmen des WoGStärkG lediglich eine Änderung bei den Werten der Parameter b und c . Diese Parameter bestimmen, inwieweit sich das Wohngeld bei steigenden Einkommen direkt bzw. in Kombination mit der Höhe der Miete reduziert. Die Absenkung der Parameter in der Wohngeldreform 2020 hatte somit isoliert betrachtet, eine Erhöhung des monatlichen Wohngelds zur Folge. Ein Vergleich einzelner Parameter lässt jedoch keine Rückschlüsse auf die veränderte Wohngeldhöhe zu. Erst das Zusammenspiel aller drei Parameter im Rahmen des § 19 Abs. 1 WoGG determiniert die tatsächliche Höhe des Wohngeldes.

Aus diesem Grund stellt Abbildung 1 die Zusammenhänge zwischen dem maßgeblichen Einkommen und der sich daraus ergebenden Wohngeldhöhe für mehrere Fallbeispiele grafisch dar. Dabei unterstellt die Abbildung jeweils nur die aktuell seit 2016 geltende Wohngeldformel des § 19 Abs. 1 WoGG für die drei beobachteten Zeiträume und kombiniert diese mit den zum jeweiligen Rechtsstand gültigen Parameterwerten a , b und c . Die Erhöhung des voranstehenden Multiplikators von 1,08 auf 1,15 im Jahr 2016 wird nicht berücksichtigt, die Mindesteinkommen nach Anlage 2 bzw. Anlage 3 zu § 19 Absatz 2 jedoch schon. Mögliche Restriktionen durch die Miethöchstbeträge bleiben außen vor. So wird die Wirkung der Anpassung der Parameter a , b und c in der Wohngeldformel isoliert betrachtet.

Abbildung 1

Einzelfallbeispiele für Wohngeldanspruch abhängig vom Einkommen für die drei Gesetzeszenarien: 2009 bis 2015, 2016 bis 2019 und ab 2020



Quelle: Eigene Berechnungen

Die Anpassungen der Parameter b und c durch die Reform des Jahres 2020 führen beispielsweise für einen Zweipersonenhaushalt mit einer monatlichen Miete und Belastung von 500 Euro, unabhängig von der Höhe des monatlichen Gesamteinkommens, zu einer Erhöhung des Wohngeldanspruchs um fast 100 Euro. Die Erhöhung steigt dabei mit dem Einkommen und erreicht ihr Maximum dort, wo das rechnerische Wohngeld bisher auslief. Für geringere Einkommen fällt die Erhöhung des Wohngeldes im Vergleich zur Reform des Jahres 2016 etwas kleiner aus, für höhere Einkommen ist die Entlastung höher.

Ein zweites Beispiel für einen identischen Haushalt mit höherer Miete und Belastung zeigt (zwei Personen – 600 Euro Miete), dass sich dieses Ergebnis teilweise auch auf Fälle mit anderen Miethöhen übertragen lässt. Für Haushalte mit vier Personen ergibt sich ein ähnliches Bild. Die Parameteranpassungen der beiden letzten Wohngeldreformen führen zu einem erhöhten Wohngeldanspruch, wobei die Erhöhung umso stärker ausfällt, je größer das Einkommen des Haushalts im Sinne des Wohngeldes ist. Es zeigt sich auch für diese Haushaltskonstellation, dass die Parameteranpassung durch das WoGStärkG im Vergleich zur Anpassung im Jahr 2016 im unteren Einkommensbereich schwächer und für höhere Einkommen stärker wirkt. Die maximalen Entlastungen in den beiden visualisierten Beispielfällen entsprechen in etwa denen der Fallkonstellationen mit einem Zweipersonenhaushalt.

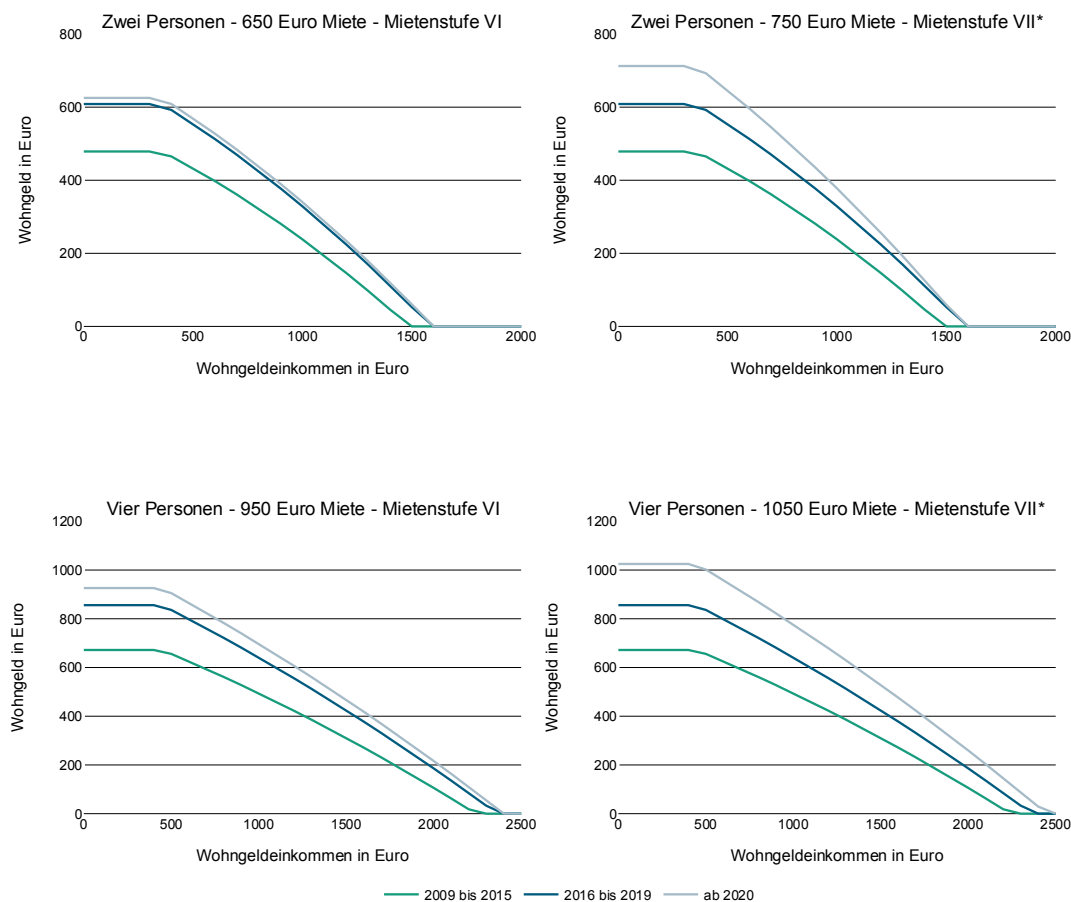
Einzelfallanalyse anhand der Miethöchstbeträge

Bei den Miethöchstbeträgen kam es durch die Reform des Jahres 2020 ebenfalls durchgängig zu Erhöhungen. Je nach Anzahl der Haushaltsmitglieder und betrachteter Mietenstufe lagen diese Erhöhungen in einem Bereich zwischen etwa 8 Prozent in den unteren Mietenstufen und 11 Prozent in den oberen Mietenstufen. Verglichen mit der letztmaligen Erhöhung im Jahr 2016 fiel die Anpassung damit am unteren Ende etwas höher (rund 6 Prozent in 2016), in den oberen Mietenstufen aber deutlich niedriger (teilweise über 25 Prozent in 2016) aus. Ein ausführlicher Vergleich für alle Mietenstufen findet sich im Anhang.

Analog zur Darstellung für die Wohngeldformel stellt Abbildung 2 die Wirkung der Anhebung der Miethöchstbeträge anhand mehrerer Beispielfälle isoliert dar. Unter Anwendung der seit 2020 geltenden Wohngeldformel wird die Wohngeldhöhe berechnet, die sich ergeben würde, wenn die Miethöchstbeträge der Jahre 2009 bis 2015, 2016 bis 2019 und seit 2020 angewendet werden. Dadurch kann der Effekt der Veränderung durch das WoGStärkG isoliert dargestellt werden.

Abbildung 2

Einzelfallbeispiele für Wohngeldanspruch abhängig vom Einkommen für die drei Gesetzeszenarien: 2009 bis 2015, 2016 bis 2019 und ab 2020



*Annahme: Gemeinde zuvor in Mietenstufe VI; Quelle: Eigene Berechnungen

Quelle: Eigene Berechnung

Für einen Zweipersonenhaushalt der Mietenstufe VI wird beispielsweise eine Miete von 650 Euro unterstellt. Diese liegt unterhalb des seit 2020 geltenden Höchstbetrages, jedoch oberhalb der vorherigen Höchstbeträge. Dies führt dazu, dass die Wohngeldhöhe in Abhängigkeit vom monatlichen Gesamteinkommen höher ausfällt als vor den letzten Reformen. Im zweiten Beispielfall mit einer Miete von 750 Euro verstärkt sich dieser Effekt. Der Beispielhaushalt profitiert nicht nur von der Anhebung des Miethöchstbetrages, sondern auch von der Einführung der Mietenstufe VII. Aufgrund der Zuordnung der Gemeinde in Mietenstufe VII ist die Mietbelastung von 750 Euro ab dem Jahr 2020 vollständig berücksichtigungsfähig, während in den Jahren zuvor entsprechend der Mietenstufe VI ein Höchstbetrag von 633 Euro, 501 Euro respektive, gegolten hätte.

Auch für Beispielhaushalte mit vier Personen zeigen sich ähnliche Effekte (Abbildung 2). Die unterstellte Miete des ersten Beispiels liegt mit 950 Euro unterhalb des aktuellen Höchstbetrags von 968 Euro in der Mietenstufe VI, jedoch über den früheren Höchstbeträgen von 879 Euro bzw. 693 Euro. Vergleichsweise stärker fällt die Erhöhung des Wohngeldes aus, wenn für den Haushalt die neue Mietenstufe VII gelten würde, da eine höhere Miete von beispielsweise 1050 Euro berücksichtigungsfähig wäre.

2.4 Leistungsbereich des Wohngeldes vor und nach der Reform

Neben dem Wohngeld gibt es eine Reihe an bedarfsabhängigen Leistungen, die sich an einkommensschwache bzw. Haushalte ohne Erwerbseinkommen richten. Wenn sich die Rahmenbedingungen der Leistung oder des Haushalts ändern, können sich die Ansprüche eines Haushalts zwischen den verschiedenen Leistungen verschieben. Zur Evaluation der Reform muss das Wohngeld entsprechend im Zusammenspiel mit anderen Transferleistungen betrachtet werden. Zu den betrachteten Leistungen gehören insbesondere die Leistungen der Grundsicherung nach SGB II und XII, der Kinderzuschlag sowie das Unterhaltsrecht.

Der parallele Bezug von Wohngeld (plus möglichen Kinderzuschlag) und den Leistungen der Grundsicherung ist ausgeschlossen (vgl. § 7 WoGG). Weiterhin gilt bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) das Gebot der Vorrangigkeit des Wohngelds (§ 12a SGB II). Daraus folgt, dass Leistungsbeziehende nach SGB II verpflichtet sind die vorrangigen Leistungen des Wohngelds (und ggf. des Kinderzuschlags) in Anspruch zu nehmen, wenn dadurch ihre Bedürftigkeit gemäß § 9 SGB II überwunden werden kann.² Im Fall des SGB XII gibt es kein allgemein bindendes Vorrangigkeitsgebot.³

Der Anspruch auf eine Leistung ist abhängig von den aktuellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Sozialleistung sowie der sozioökonomischen Situation des Haushalts. Als Konsequenz aus veränderten Rahmenbedingungen wie beispielsweise Erhöhungen von Grundsicherungsleistungen, Wohngeld oder Kinderzuschlag kann es vorkommen, dass Haushalte im unteren Einkommensbereich des Wohngeldes oder im oberen Einkommensbereich der Grundsicherung zwischen den vorrangigen Leistungen des Wohngelds (und ggf. des Kinderzuschlags) und den Leistungen der Grundsicherung wechseln. Diese Haushalte werden als sogenannte „Wechsler“ bezeichnet. Ein Wechsel in die Grundsicherung erfolgt dabei, wenn die Höhe des Wohngeldes und weiterer Einkünfte nicht ausreicht, um die Bedürftigkeit zu vermeiden. Weiterhin kann eine Erhöhung der Wohngeldleistung dazu führen, dass Empfänger von Grundsicherungsleistungen in das Wohngeld (und ggf. den Kinderzuschlag) wechseln. Dieser Wechsel ist dabei für Beziehende von SGB II Leistungen verpflichtend. Für Beziehende von SGB XII kann dieser Wechsel eine finanzielle Besserstellung darstellen.

Daher soll die Reformwirkung anhand einiger Beispiele mit unterschiedlichen Fallkonstellationen erläutert werden. Im Zentrum der Analyse steht dabei nicht die Höhe des Wohngeldes, sondern die Höhe des verfügbaren Haushaltseinkommens nach Steuern, Sozialabgaben und erhaltenen Transferleistungen. Dabei wird die Höhe des verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommens im Jahr 2020 mit dem Haushaltseinkommen ohne Wohngeldreform verglichen, um die Wirkung der Wohngeldreform hypothetisch darstellen zu können.

Abbildungen 3 bis 6 stellen den Zusammenhang zwischen steuer- und sozialversicherungspflichtigen monatlichen Bruttoeinkommen und verfügbaren Haushaltseinkommen sowohl für Alleinerziehende als auch für ein Ehepaar mit einem Kind im Alter von 6 Jahren dar. Dabei werden jeweils zwei unterschiedliche Bruttokaltmieten von 500 Euro, respektive 650 Euro, in der Mietenstufe VI unterstellt.⁴ Beim Ehepaar wird von nur einer erwerbstätigen Person ausgegangen. Aus allen vier Einkommensverläufen geht hervor, dass sich das verfügbare Einkommen durch die Wohngeldreform ändert. Abhängig vom Bruttoeinkommensbereich ergeben sich Änderungen nicht nur in der Höhe des verfügbaren Einkommens,

² Die Überwindung der Bedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft muss mindestens für drei zusammenhängende Monate erfolgen. Ist das bspw. durch absehbaren Verlust von Erwerbseinkommen nicht gegeben, ist ein weiterer Bezug von SGB II oder ein freiwilliger Bezug von Wohngeld möglich (vgl. § 12a Satz 2 Nummer 2 SGB II).

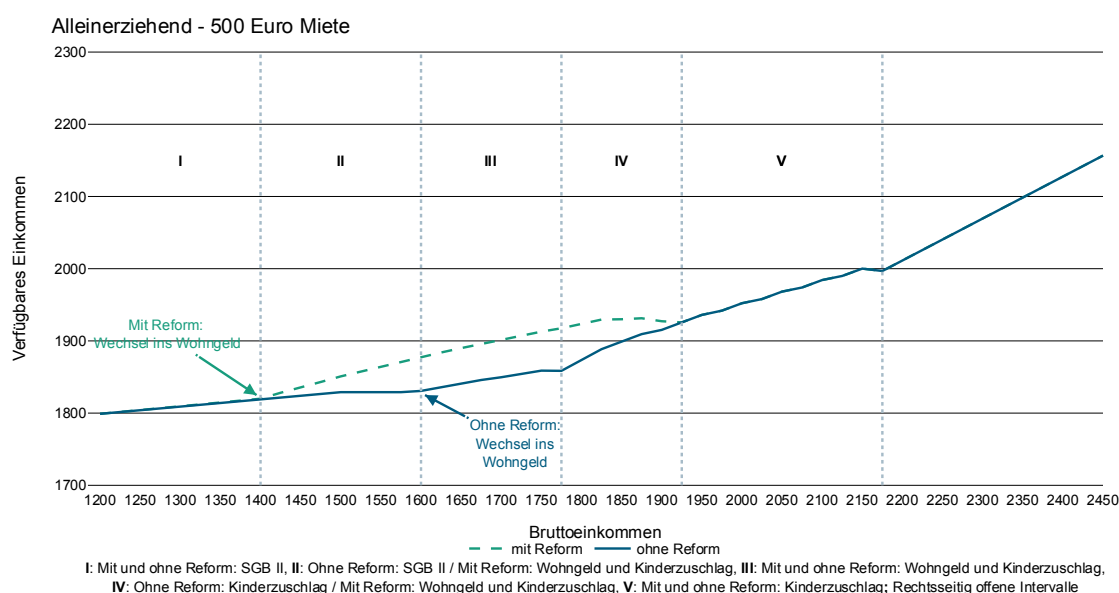
³ Vgl. das Urteil des Bundessozialgerichts vom 23.03.2021 (B 8 SO 2/20 R).

⁴ Die für die Bedarfsermittlung in der Grundsicherung relevanten Wohnnebenkosten wurden in allen Beispielfällen mit 90 Euro angesetzt.

sondern auch in seiner Zusammensetzung aus unterschiedlichen Einkommensquellen. In unseren Beispielfällen setzt sich das Einkommen zusammen aus dem Nettoerwerbseinkommen nach Abzug von Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie dem Kindergeld. Hinzukommen entweder Transferzahlungen aus dem SGB II oder aber Wohngeld und/oder Kinderzuschlag, wobei sowohl bei SGB II als auch beim Kinderzuschlag der Rechtsstand 2020 berücksichtigt wird. Dabei wird angenommen, dass der Haushalt stets die Kombination aus Transferleistungen und Erwerbseinkommen wählt, welche das verfügbare Einkommen maximiert. Entsprechend ist ein freiwilliger Bezug von Wohngeld bei gleichzeitigem Anspruch auf SGB II nicht abgebildet. Sofern ein Anspruch auf Wohngeld, Kinderzuschlag oder SGB II geltend gemacht wird, erhält der Haushalt zusätzlich einen Betrag für Bildung und Teilhabe. Bei Alleinerziehenden wird unterstellt, dass zusätzlich Unterhaltsvorschuss bezogen wird. Dieser wird vollständig auf die Ansprüche im SGB II sowie zu Teilen auf den Gesamtkinderzuschlag angerechnet.

Abbildung 3

Einzelfallbeispiel 1 zum verfügbaren Einkommen (jeweils pro Monat in Euro) – Alleinerziehenden-Haushalt mit einem Kind im Alter von 6 Jahren und 500 Euro Miete



* Das verfügbare Einkommen ist die Summe aus Nettoerwerbseinkommen, Kindergeld und einkommensabhängigen Sozialtransfers (SGB II oder Wohngeld, Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabepaket) sowie ggf. Unterhaltsvorschuss. Das Nettoerwerbseinkommen ist das Bruttoeinkommen abzüglich Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer. Berechnung für Einverdienerhaushalt. Lohnsteuerabzug nach Steuerklasse II (Alleinerziehende) bzw. Steuerklasse III (Ehepaare). Es lebt ein Kind im Alter von 6 Jahren im Haushalt. Es werden Wohnnebenkosten von 90 Euro angenommen.

Quelle: Eigene Berechnung

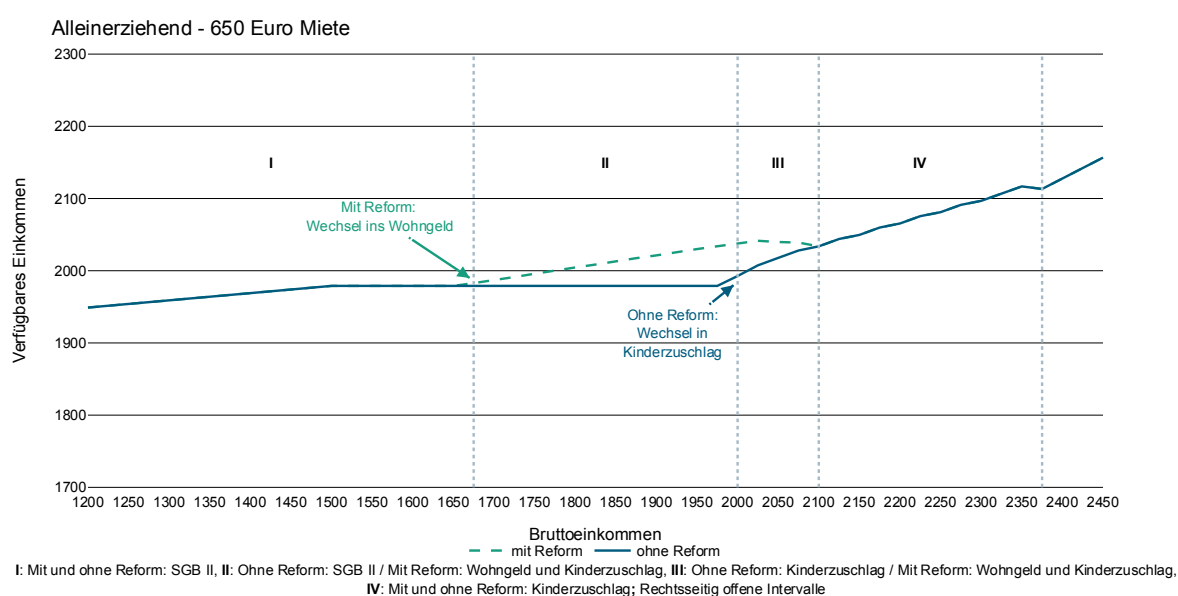
Im Falle eines alleinerziehenden Haushalts mit einem 6-jährigen Kind und einer monatlichen Bruttokaltmiete von 500 Euro (Abbildung 3) sind fünf Einkommensbereiche zu unterscheiden. Im Bereich I wird sowohl mit als auch ohne Wohngeldreform SGB II bezogen⁵. Im Bereich II würde ohne die Reform ebenfalls SGB II bezogen werden. Die Erhöhung des Wohngeldes führt aber dazu, dass die Summe der Leistungen aus Wohngeld und Kinderzuschlag höher ausfällt als das SGB II, so dass der Haushalt keine Grundsicherung mehr beziehen muss. Im Einkommensbereich III bezieht der Haushalt sowohl vor als auch nach der Reform sowohl Wohngeld als auch Kinderzuschlag. Allerdings führt der höhere Wohngeldanspruch auch zu einem höheren verfügbaren Einkommen. Infolge der Wohngeldreform ergibt sich ein vierter Einkommensbereich, in dem vor der Reform nur Kinderzuschlag bezogen wurde, aber nach

⁵ Zur besseren Übersicht ist bei Alleinerziehenden nur der Einkommensbereich ab 1.200 Euro, bei Ehepaaren der Einkommensbereich ab 1.500 Euro dargestellt. Bei geringeren Einkommen wird jeweils nur SGB II bezogen.

der Reform parallel zum Kinderzuschlag noch ein (geringer) Wohngeldanspruch für Haushalte mit höheren Einkommen besteht. Die höchste Entlastung mit knapp 60 Euro ergibt sich für den Haushalt am Ende des Einkommensbereichs III. Im Einkommensbereich V wird sowohl vor als auch nach der Wohngeldreform lediglich der Kinderzuschlag bezogen. Übersteigt das Bruttomonatseinkommen den Einkommensbereich V, so erhält der Haushalt außer dem Unterhaltsvorschuss und dem Kindergeld keine weiteren Transferleistungen. Der Bezug des Wohngeldes hat sich in diesem Beispiel vom Einkommensbereich III auf die Einkommensbereiche II bis IV ausgeweitet. Auffällig ist, dass der Bereich der Wechsler eine Spanne von ca. 1.400 Euro bis ca. 1.600 Euro umfasst. In dieser Fallkonstellation ist dementsprechend mit einer hohen Anzahl von Wechseln aus dem SGB II zum Wohngeld zu rechnen.

Abbildung 4

Einzelfallbeispiel 2 zum verfügbaren Einkommen (jeweils pro Monat in Euro) – Alleinerziehenden-Haushalt mit einem Kind im Alter von 6 Jahren und 650 Euro Miete



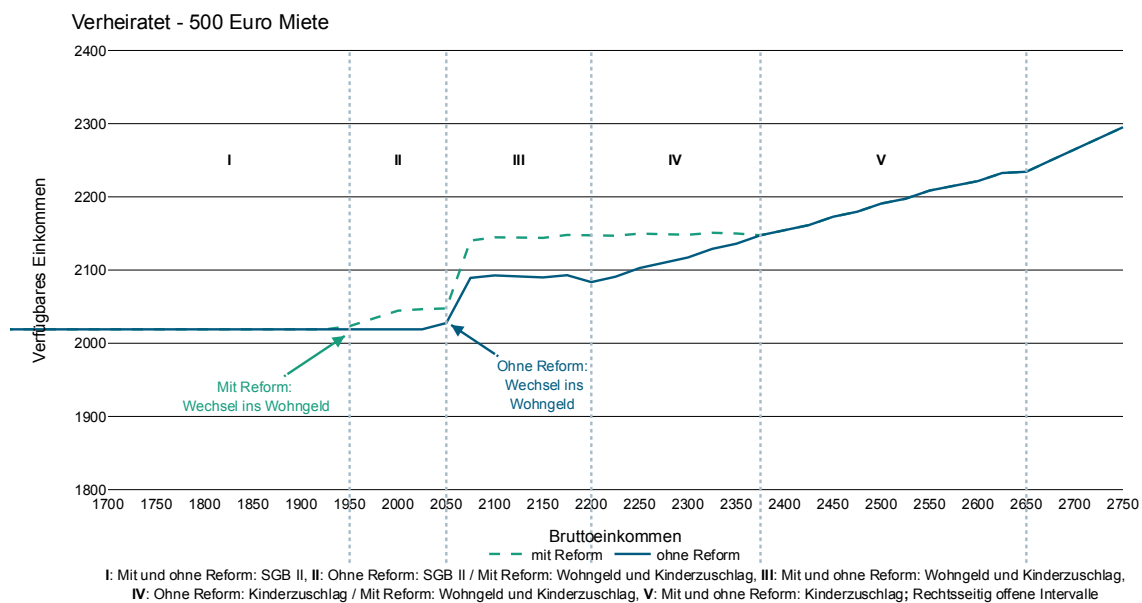
* Das verfügbare Einkommen ist die Summe aus Nettoerwerbseinkommen, Kindergeld und einkommensabhängigen Sozialtransfers (SGB II oder Wohngeld, Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabepaket) sowie ggf. Unterhaltsvorschuss. Das Nettoerwerbseinkommen ist das Bruttoeinkommen abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer. Berechnung für Einverdienerhaushalt. Lohnsteuerabzug nach Steuerklasse II (Alleinerziehende) bzw. Steuerklasse III (Ehepaare). Es lebt ein Kind im Alter von 6 Jahren im Haushalt. Es werden Wohnnebenkosten von 90 Euro angenommen.

Quelle: Eigene Berechnung

Betrachtet man den Einkommensverlauf bei einem sonst identischen Alleinerziehenden, bei dem aber 650 Euro statt 500 Euro Bruttokaltmiete angesetzt werden (Abbildung 4), sind vier unterschiedliche Einkommensbereiche zu unterscheiden. Bedingt durch die höheren Kosten der Unterkunft fallen die Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II hier insgesamt höher aus. Ohne die Reform des Wohngeldes hätte der Wohngeldanspruch daher auch zusammen mit dem Kinderzuschlag durchgängig unterhalb des SGB II gelegen (Einkommensbereich I). Durch die reformbedingte Erhöhung des Wohngeldes übersteigt die Summe aus Wohngeld und Kinderzuschlag nun ab einem Bruttoeinkommen von etwa 1.650 Euro das SGB II und der Haushalt wechselt in den Wohngeldbezug (Einkommensbereich II). Die mit rund 55 Euro höchste Entlastung des Haushalts durch die Wohngeldreform ergibt sich am Ende dieses Bereichs. In einem etwa 100 Euro breiten Einkommensbereich III bis knapp unter 2.100 Euro hätte der Alleinerziehende auch ohne Wohngeld und nur mit dem Kinderzuschlag höhere Transfers erhalten als im SGB II. Durch die Wohngeldreform erhält er in diesem Bereich nun zusätzlich auch Wohngeld. Im darüber liegenden Einkommensbereich IV erhält der Haushalt auch nach der Wohngeldreform lediglich den Kinderzuschlag und oberhalb des Einkommensbereiches IV keine weiteren Transferleistungen.

Abbildung 5

Einzelfallbeispiel 3 zum verfügbaren Einkommen (jeweils pro Monat in Euro) – Ehepaar mit einem Kind von 6 Jahren und 500 Euro Miete



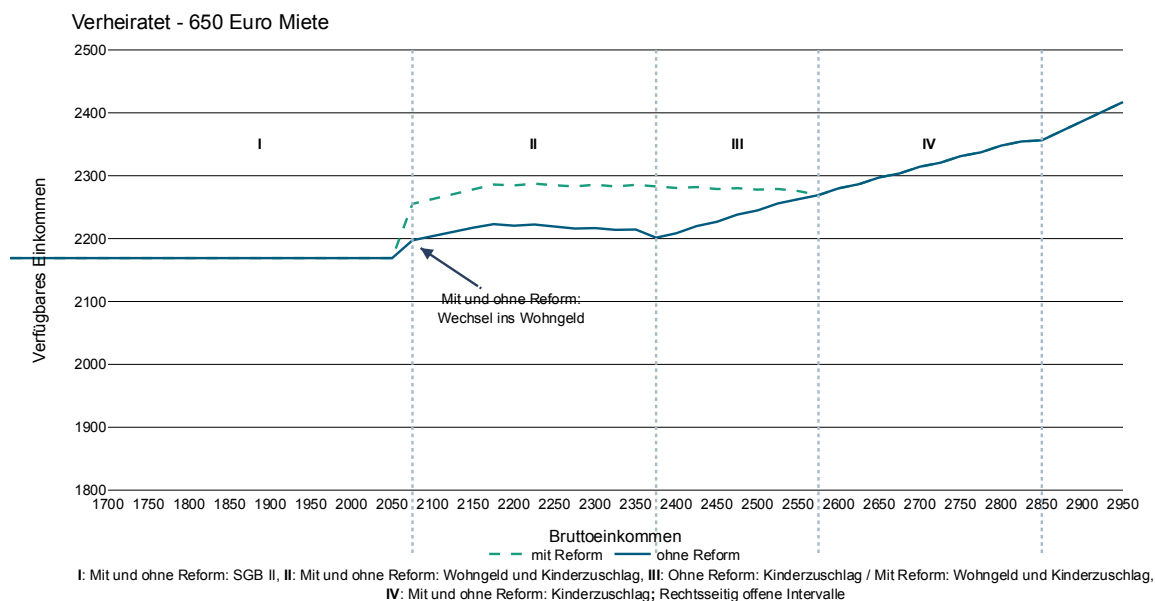
* Das verfügbare Einkommen ist die Summe aus Nettoerwerbseinkommen, Kindergeld und einkommensabhängigen Sozialtransfers (SGB II oder Wohngeld, Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabepaket) sowie ggf. Unterhaltsvorschuss. Das Nettoerwerbseinkommen ist das Bruttoeinkommen abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer. Berechnung für Einverdienerhaushalt. Lohnsteuerabzug nach Steuerklasse II (Alleinerziehende) bzw. Steuerklasse III (Ehepaare). Es lebt ein Kind im Alter von 6 Jahren im Haushalt. Es werden Wohnnebenkosten von 90 Euro angenommen.

Quelle: Eigene Berechnung

Ähnliche Reformeffekte sind auch bei Ehepaaren mit einem Kind im Alter von 6 Jahren zu beobachten. Bei einer unterstellten Bruttokaltmiete von 500 Euro (Abbildung 5), ergeben sich fünf Einkommensbereiche. Bis zu einem Bruttoeinkommen von 1.950 Euro erhält der Haushalt sowohl vor als auch nach der Wohngeldreform Leistungen nach SGB II (Bereich I). In einem kleinen zweiten Einkommensbereich kommt es durch die Reform zu einem Wechsel des Haushalts vom SGB II in das Wohngeld und den Kinderzuschlag. Im Einkommensbereich III bis rund 2.200 Euro erhält der Haushalt sowohl mit als auch ohne Reform jeweils Wohngeld und Kinderzuschlag, wobei das verfügbare Einkommen nach der Reform um bis zu 60 Euro höher ausfällt. Der zu beobachtende steile Anstieg im verfügbaren Einkommen bei etwa 2.050 Euro ist darauf zurückzuführen, dass der Haushalt hier erstmals Lohnsteuern entrichten muss, was im Zusammenspiel mit den Pauschalabzugsregeln im Wohngeld zu einem Anstieg des Wohngeldanspruches führt. Im Einkommensbereich IV führt die Reform dazu, dass der zuvor ausgelaufene Wohngeldanspruch weiterhin positiv ausfällt. Ab knapp 2.400 Euro bezieht der Haushalt auch nach nur den Kinderzuschlag (Einkommensbereich V).

Abbildung 6

Einzelfallbeispiel 4 zum verfügbaren Einkommen (jeweils pro Monat in Euro) – Ehepaar mit einem Kind von 6 Jahren und 650 Euro Miete



* Das verfügbare Einkommen ist die Summe aus Nettoerwerbseinkommen, Kindergeld und einkommensabhängigen Sozialtransfers (SGB II oder Wohngeld, Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabepaket) sowie ggf. Unterhaltsvorschuss. Das Nettoerwerbseinkommen ist das Bruttoeinkommen abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer. Berechnung für Einverdienerhaushalt. Lohnsteuerabzug nach Steuerklasse II (Alleinerziehende) bzw. Steuerklasse III (Ehepaare). Es lebt ein Kind im Alter von 6 Jahren im Haushalt. Es werden Wohnnebenkosten von 90 Euro angenommen.

Quelle: Eigene Berechnung

Bei einem Ehepaar mit einem Kind und einer unterstellten Bruttokaltmiete von 650 Euro (Abbildung 6), sind die Wirkungen für vier Einkommensbereiche zu unterscheiden. Bis zu einem Einkommen von etwa 2.050 Euro bezieht der Haushalt sowohl vor als auch nach der Wohngeldreform Leistungen des SGB II. Erst der erhöhte Abzugsbetrag im Wohngeld infolge einer positiven Lohnsteuer führt dazu, dass der Haushalt aus dem SGB II in den Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag wechselt. Im Einkommensbereich II zwischen 2.050 Euro und etwa 2.400 Euro bezieht der Haushalt sowohl vor als auch nach der Reform Wohngeld und Kinderzuschlag. Der durch die Wohngeldreform erhöhte Wohngeldanspruch hat einen positiven Effekt auf die Höhe des verfügbaren Einkommens. Während das Wohngeld vor der Reform bei etwa 2.400 Euro auslief, führt die Reform dazu, dass Wohngeld noch bis zu einem Bruttoeinkommen von etwa 2.575 Euro bezogen werden kann (Einkommensbereich III). Im darüber liegenden Einkommensbereich IV besteht sowohl vor als auch nach der Reform lediglich ein Anspruch auf den Kinderzuschlag.

Die Analysen zeigen, dass durch die Reform der Leistungsbereich des Wohngeldes erkennbar ausgeweitet wurde. Dadurch wurde insbesondere die verloren gegangene Reichweite gegenüber dem System der existenzsichernden SGB-Leistungen wiederhergestellt. Es ist davon auszugehen, dass die Reform eine signifikante Anzahl von Haushalten aus den SGB-Leistungen ins Wohngeld bringen wird.

Des Weiteren ist zu erwarten, dass es Zuwächse bei Haushalten geben wird, die erstmals einen Anspruch auf Wohngeld haben und keine Grundsicherungsleistungen beziehen. Allerdings ist anzunehmen, dass diese Gruppe aufgrund vergleichsweise hoher Einkommen und niedrigerer Leistungsansprüche seltener Wohngeld in Anspruch nehmen wird als andere Gruppen.

2.5 Erwartete Auswirkungen auf Empfängerzahlen, Leistungshöhe und fiskalische Kosten

Ex-ante Simulationsrechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln zur Wohngeldreform 2020 gehen von einem Anstieg der Wohngeldbeziehenden von 483 Tsd. auf 661 Tsd. im Jahr 2020 aus.⁶ Das entspräche einem Anstieg von 37 Prozent. Der durchschnittliche Wohngeldanspruch sollte von 147 auf 158 Euro ansteigen. Die Betrachtung der reinen Wohngeldhaushalte (Mischhaushalte: 34.000) zeigt, dass 449 Tsd. Haushalte auch ohne die Reform einen Wohngeldanspruch gehabt hätten. Bei diesen Haushalten würde die durchschnittliche Wohngeldhöhe von 147 auf 196 Euro im Monat infolge der Reform steigen. Aus der Grundsicherung (SGB II/SGB XII) würden 24.000 Haushalte in die vorrangige Leistung des Wohngeldes wechseln. Aufgrund des niedrigen Einkommens dieser Haushalte läge der Durchschnitt der Wohngeldhöhe hier bei 155 Euro. Zusätzlich würden 154.000 Haushalte, durch die angehobenen Höchstbeträge, der neuen Mietenstufe VII sowie den Komponenten der Wohngeldformel in den Wohngeldbezug hineinwachsen. Da diese Haushalte am oberen Einkommensrand des Wohngeldes liegen, ist die mittlere Auszahlung mit 46 Euro vergleichsweise gering.

Im Rahmen der Gesetzesbegründung (Bt-Drs. 19/10816) wird von einer Erhöhung der Wohngeldausgaben von 0,86 Mrd. auf 1,19 Mrd. Euro ausgegangen, was einer Steigerung von 38 Prozent entspricht. Ab 2021 wird eine Reduktion der Wohngeldausgaben angenommen, da Haushalte aufgrund von Regelbedarfserhöhungen wieder in die Leistungen der Grundsicherung wechseln sowie Haushalte aufgrund gestiegenen Einkommens aus dem Wohngeld herauswachsen werden bzw. deren Wohngeldanspruch sinkt. Die Mehrausgaben aufgrund der Dynamisierung werden auf 130 Mio. für das Jahr 2022 und 170 Mio. für das Jahr 2023 geschätzt. Dadurch liegen die Gesamtkosten für die Jahre 2020 bis 2023 immer bei ca. 1,2 Mrd. Euro.⁷

Den steigenden Wohngeldausgaben stehen Einsparungen im SGB aufgrund der Wechsler in das Wohngeld gegenüber. Dadurch steigen auch die Ausgaben für den Kinderzuschlag, da davon auszugehen ist, dass zahlreiche der zusätzlichen Familienhaushalte diesen auch parallel zum Wohngeld beziehen. Tabelle 3 fasst die angenommenen Änderungen in den Kosten der verschiedenen Transferleistungen zusammen.⁸ Änderungen in Bezug auf die Leistungen für Bildung und Teilhabe treten durch das WoGStärkG nicht auf, da dies schon durch das Starke-Familien-Gesetz 2019 geregelt wurde.

⁶ Die erwarteten Auswirkungen stützen sich dabei hauptsächlich auf Henger, R., Niehues J., 2019: Wohngeldreform 2020: Stärkung eines vernachlässigten Instruments. IW-Kurzbericht 32/2019. Köln.

⁷ Die Kosten die durch den gestiegenen Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft, und der Verwaltung entstehen, sind nicht Teil dieses Gutachtens, da keine Datengrundlage dafür vorliegt. Die erwarteten Auswirkungen finden sich detailliert in Bt-Drs. 19/10816: 75-78.

⁸ Die Kostensteigerungen im Wohngeld beinhalten auch Mehrausgaben von ca. 15 Mio. Euro durch Anhebung des Freibetrags für Personen mit Schwerbehinderung.

Tabelle 3
Datenquellen der Länderdaten

Maßnahme	Haushaltsbelastung (+) bzw. -entlastung (-)			
	in Mio. Euro			
	2020	2021	2022	2023
Wohngeld	215	255	305	265
Grundsicherung für Arbeitssuchende	-25	-50	-70	-90
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	-3	-5	-7	-10
Hilfe zum Lebensunterhalt	-1	-1	-1	-1
Kinderzuschlag	10	20	25	25
gesamt	196	219	252	189

Quelle: Bt-Drs. 19/10816: 74

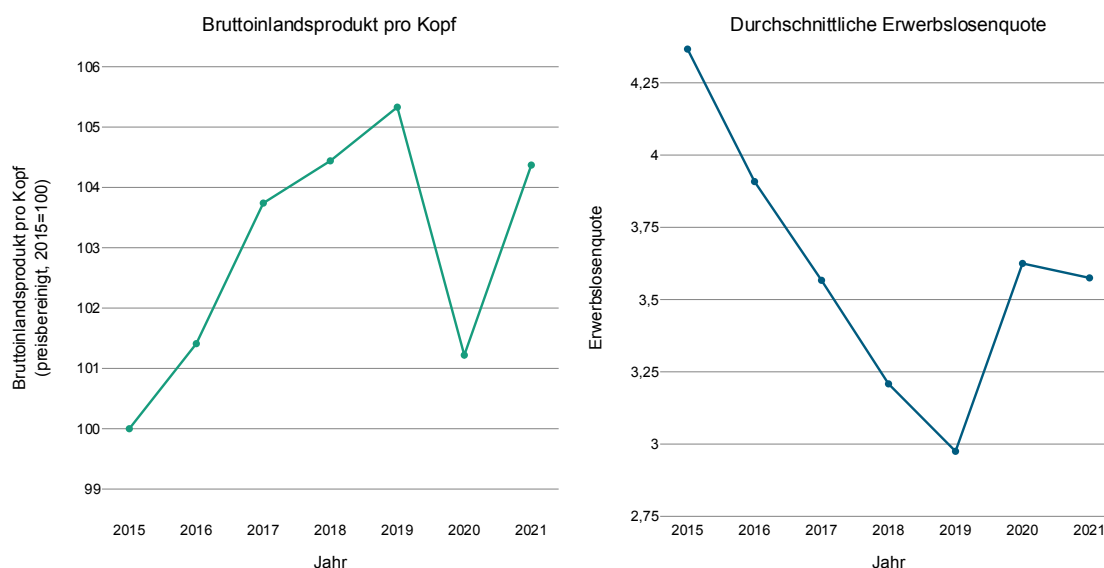
Durch den Wechsel von der Grundsicherung in das Wohngeld (und ggf. Kinderzuschlag) verringern sich die Kosten für die Leistungen nach SGB II und SGB XII. So entsteht eine etwas reduzierte zusätzliche Haushaltsbelastung von 196 Mio. Euro im Jahr 2020, 219 Mio. Euro im Jahr 2021, 252 Mio. Euro im Jahr 2022 sowie 189 Mio. Euro im Jahr 2023. Die Änderungen im Wohngeld allein führen zu einer erhöhten Belastung des Haushalts von jeweils 107,5 Mio. Euro für Bund und Länder im Jahr 2020.

3 Trends und Entwicklungen im Wohngeld

Das Wohngeld und die Änderungen der entsprechenden Regelungen sind vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen zu betrachten. Jene bestimmen wie sich die Lage und Zahl der (potenziellen) Bezieher verändert, welchen Umständen sie unterworfen sind und wie sich ihre Lebenssituation ändert. Zentral für die Analyse sind die Entwicklungen der Mietkosten bzw. finanziellen Belastungen sowie die Einkommensverhältnisse der Haushalte. Weitere Einflussfaktoren wie etwa die demografische Entwicklung, langfristige Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt und Inflationseinflüsse sind zu berücksichtigen, spielen im betrachteten Zeitraum jedoch eine nachgeordnete Rolle. Verläufe dieser Indikatoren befinden sich als zusätzliche Information im Anhang.

Es ist wichtig zu betonen, dass die Wohngeldreform 2020 zeitlich mit dem Beginn der Corona-Pandemie und den damit einhergehenden starken wirtschaftlichen Einschränkungen zusammenfiel. Dies zeigt sich insbesondere beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (BIP) und der Erwerbslosenquote, welche durch die Pandemie einen vorher langanhaltenden positiven Trend abrupt unterbrochen (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7
Bruttoinlandsprodukt und Erwerbslosenquote im Zeitverlauf 2015 bis 2021



Quelle: Destatis (Daten-Codes: 81000-0001, 13231-0003)

Das BIP pro Kopf ist seit 2012 nahezu kontinuierlich gestiegen, bis es im Jahre 2020 aufgrund der Corona-Pandemie zu einem starken Einbruch kam. Durch das im Jahr 2021 wiederum stattfindende Wachstum wurde aber wieder annähernd das Niveau des Jahres 2018 erreicht. Analog zur Gesamtwirtschaft entwickelte sich die Erwerbslosenquote. Der kontinuierliche Abwärtstrend wurde auch hier im Jahr 2020 unterbrochen. Dennoch stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von etwa 28 Millionen im Jahr 2010 auf fast 34 Millionen im Jahr 2020 an.

Zwischen den Wohngeldreformen im Jahr 2016 und 2020 hatte sich die Situation am Arbeitsmarkt positiv entwickelt. Für sich genommen, sollte ein Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Einkommens auf einen Rückgang bei der Nutzung von Sozialleistungen deuten. Gleichzeitig führt eine Erhöhung bzw. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Summe zu einem Rückgang der zu zahlenden Sozialleistungen. Da das Wohngeld in Verbindung mit dem Kinderzuschlag allerdings gegenüber den SGB-Leistungen gem. § 12a SGB II vorgelagert ist, führt bereits eine geringe Erhöhung der Erwerbstätigkeit bei Empfängern von

Leistungen des SGB II zu einer Berechtigung der Aufnahme von Wohngeld und Kinderzuschlag (Wechsler). Gleichzeitig wird es einen Teil der ursprünglichen Wohngeldbezieher geben, die durch die erhöhte Arbeitsleistung aus dem Wohngeld herauswachsen.

Der Bezug von Wohngeld wird auch von der demografischen Entwicklung in Deutschland, einschließlich der Alterung der Gesellschaft, beeinflusst. Obwohl das Wohngeld Altersstrukturen nicht direkt berücksichtigt, beanspruchen verschiedene Haushaltstypen die Leistung unterschiedlich. Bei gleichbleibenden Wohnkosten und Rentenansprüchen, die unter dem früheren Erwerbseinkommen liegen, kann bei Renteneintritt in vielen Fällen ein Anspruch auf Wohngeld entstehen. So hat ein großer Teil der derzeitigen Wohngeldbeziehenden gleichzeitig Renten- bzw. Pensionsansprüche.

Die Anzahl der Personen in Rente mit Wohngeldbezug ist im betrachteten Zeitraum weiter gestiegen. Bei einem weiteren Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung ist mit einer Steigerung der absoluten Inanspruchnahme des Wohngelds auszugehen. Inwiefern die nach dem Betrachtungszeitraum eingeführte Grundrente diesen Effekt abfedern kann, ist nicht Bestandteil der Analyse.

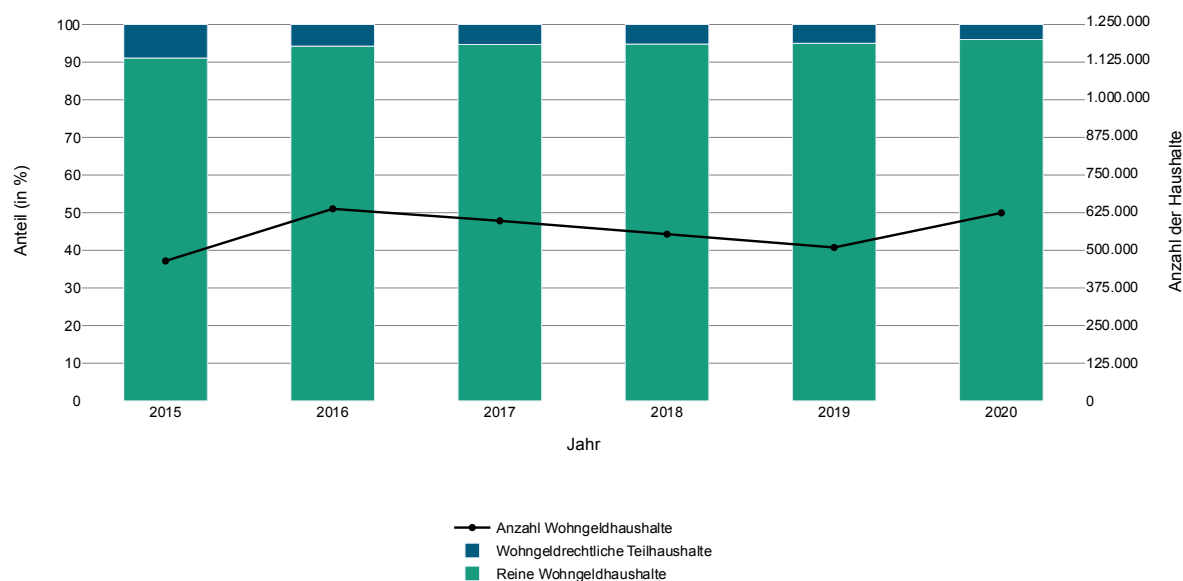
In den letzten zehn Jahren ist der Anteil der über 65-Jährigen im Wohngeld von knapp unter 21 Prozent (2010) auf 22 Prozent (2021) gestiegen. Auch die Gruppe der 50- bis 64-Jährigen ist im gleichen Zeitraum von 20 auf 23 Prozent gestiegen. Der Anteil der unter 18-Jährigen verblieb hingegen im selben Zeitraum konstant bei circa 16 Prozent, während der Anteil der Gruppe der 18- bis 24-Jährigen leicht rückläufig war. Da insbesondere die geburtenstarken Jahrgänge zwischen 1955 und 1969 bald die Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreichen werden, erscheint eine Fortsetzung dieser Trends wahrscheinlich.

Im Folgenden werden nun die Entwicklungen des Wohngelds im Zeitraum von 2015 bis 2020 näher untersucht. Dabei wird nicht nur detailliert auf die Zusammensetzung der Empfängerhaushalte eingegangen, sondern auch die Belastung der Haushalte durch die anfallenden Wohnkosten. Im Mittelpunkt steht daher das Verhältnis von Einkommen, Miete/Belastung und Wohngeldzahlungen. Das Kapitel endet mit einer Darstellung der Wohngeldausgaben.

3.1 Anzahl und Zusammensetzung von Empfängerhaushalten

Nach dem Inkrafttreten des Wohngeldstärkungsgesetzes (WoGStärkG) zum 1. Januar 2020 ist eine Ausweitung des Leistungsbezugs zu erkennen. So stieg die Anzahl der Haushalte mit Wohngeldbezug um fast 114 Tsd. Haushalte auf insgesamt fast 620 Tsd., was einer Steigerung von 22,6 Prozent zum Vorjahr entspricht (Abbildung 8).

Abbildung 8
Entwicklung der Wohngeldhaushalte über die Jahre 2015 bis 2020



Quelle: Destatis, Wohngeldstatistik (Daten-Code: 22311-0002)

Bereits die vorherige Reform war mit einem Anstieg der Wohngeldhaushalte verbunden. Im Reformjahr 2016 stieg die Anzahl der Haushalte mit Wohngeldbezug von 460.080 auf 631.481 an, welches einem relativen Anstieg von ca. 37 Prozent entspricht. In den darauffolgenden Jahren ist die Anzahl der Haushalte mit Wohngeldbezug kontinuierlich zurückgegangen. Relativ gesehen entspricht dies Rückgängen von 6,2 Prozent, 7,4 Prozent bzw. 8,0 Prozent. Die Steigerung im Reformjahr 2020 blieb daher bezogen auf die Anzahl der Haushalte mit Wohngeldbezug leicht unter dem Stand des Reformjahrs 2016. Somit wurde im Wesentlichen die ursprüngliche Reichweite des Wohngeldes wiederhergestellt.

Gleichzeitig zeigt Abbildung 8 die Entwicklung der Verteilung nach reinen Wohngeldhaushalten und Mischhaushalten.⁹ Im Jahr 2015 waren 91 Prozent der 460.080 Haushalte mit Wohngeldbezug reine Wohngeldhaushalte. Dieser Anteil stieg mit der Wohngeldreform 2016 auf 95 Prozent an und blieb bis zum Reformjahr 2020 ohne signifikante Änderung. Die Gesamtzahl der reinen Wohngeldhaushalte beläuft sich im Jahr 2020 auf 593.485. Weiterhin bezogen 24.680 Mischhaushalte Wohngeld. Die Mischhaushalte sind folglich bei relativer Betrachtung eine sehr kleine Gruppe innerhalb des Wohngeldsystems. Der überwiegende Teil der folgenden Auswertungen bezieht sich daher ausschließlich auf reine Wohngeldhaushalte.

Auf einen ähnlichen Anteil kommen auch Haushalte, die Wohngeld in Form des Lastenzuschusses¹⁰ bekommen, da sie in ihrem Eigentum wohnen. Diese Gruppe macht im Jahr 2020 nur 6 Prozent der wohngeldbeziehenden Haushalte aus mit leicht abnehmender Tendenz (Tabelle 4). Die Kennzahlen des Wohngeldes werden daher hauptsächlich von Wohngeldhaushalten mit Mietzuschuss beeinflusst. Haushalte

⁹ Innerhalb des Wohngeldsystems wird neben der generellen Anzahl aller Haushalte mit Wohngeldbezug zwischen reinen Wohngeldhaushalten und Mischhaushalten unterschieden. Reine Wohngeldhaushalte sind Haushalte, in denen Wohngeld für alle Mitglieder des Haushalts gezahlt wird. Hingegen ist bei Mischhaushalten mindestens eine Person innerhalb des gesamten Haushalts aufgrund von Transferleistungen gem. §§ 7 und 8 Abs. 1 WoGG vom Wohngeldbezug ausgeschlossen. Der wohngeldrechtliche Teilhaushalt besteht aus den Haushaltsmitgliedern, die nicht ausgeschlossen bzw. wohngeldberechtigt sind. Bei der Berechnung der Wohngeldhöhe wird nur das Einkommen dieses Teilhaushalts sowie dessen anteilige Miete/Belastung berücksichtigt.

¹⁰ Dieser umfasst für Haus- und Wohnungseigentümern nach § 10 WoGG die Kosten für den Kapitaldienst und die Nebenkosten. Hierunter fallen unter anderem Ausgaben für Zins und Tilgung bei Krediten für den Bau oder Kauf oder für Modernisierungsmaßnahmen, Bewirtschaftungskosten, Grundsteuer und Versicherungsbeiträge für das Eigenheim.

mit selbstgenutztem Wohneigentum spielen im Wohngeld, gemessen an ihrer Anzahl, eine untergeordnete Rolle. Während diese Haushalte immer rund 8 Prozent ausmachen, lag die durchschnittliche Eigentümerquote in Deutschland 2018 auf Basis der Mikrozensus-Zusatzerhebung bei 45,7 Prozent.¹¹ Im Jahr 2015 erhielten von 460 Tsd. Wohngeldhaushalten 92 Prozent einen Mietzuschuss und 8 Prozent einen Lastenzuschuss. Trotz der starken Erhöhung der Anzahl der Wohngeldhaushalte infolge der Wohngeldreform 2016 veränderte sich der relative Anteil an Lastenzuschussempfängern nur gering auf 7 Prozent. In den darauffolgenden Jahren sank die Gesamtanzahl der Haushalte bis 2019 wieder um rund 20 Prozent. Das Verhältnis zwischen Haushalten, die einen Miet- bzw. Lastenzuschuss erhielten, blieb jedoch in etwa gleich. Im Jahr 2020 erhöhte sich die absolute Zahl in beiden Gruppen, wobei das grundlegende Verhältnis zwischen Miet- und Lastenzuschuss auch nach der Wohngeldnovelle 2020 weiterhin Bestand hat.

Tabelle 4

Entwicklung der Wohngeldhaushalte in Anzahl und Anteil nach Miet- und Lastenzuschuss von 2015 bis 2020

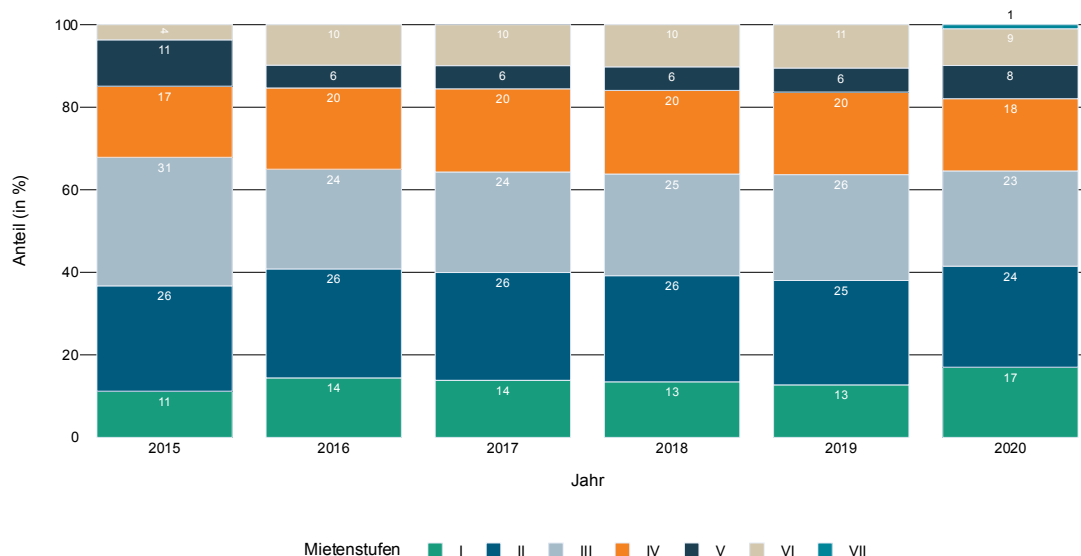
Jahr	Mietzuschuss		Lastenzuschuss		Insgesamt
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl
2015	423.252	92 %	36.828	8 %	460.080
2016	585.302	93 %	46.179	7 %	631.481
2017	548.162	93 %	43.881	7 %	592.043
2018	508.799	93 %	39.248	7 %	548.047
2019	469.851	93 %	34.560	7 %	504.411
2020	579.085	94 %	39.080	6 %	618.165

Quelle: Destatis, Wohngeldstatistik (Daten-Code: 22311-0002)

¹¹ Die Eigentümerquote unterscheidet sich sehr nach Bundesland. So hatte im Jahr 2018 Berlin mit 18,6 Prozent die niedrigste Quote, während sie im Saarland bei 63,3 Prozent lag (Mikrozensus 2018, Zusatzerhebung).

Abbildung 9

Entwicklung der Anteile an Wohngeldhaushalte nach Mietenstufe von 2015 bis 2020



Quelle: Wohngeldstatistik

Die Mietenstufen innerhalb des Wohngeldsystems berücksichtigen die regionalen Mietentwicklungen. Die Verteilung aller Wohngeldhaushalte auf die einzelnen Mietenstufen sowie die zeitliche Entwicklung ist in Abbildung 9 dargestellt. Im Jahr 2015 wohnten mit 31 Prozent die meisten Wohngeldhaushalte in Gemeinden der Mietenstufe III. In der Mietenstufe I lebten 11 Prozent der Wohngeldhaushalte. Die Mietenstufe mit dem geringsten Anteil im Jahr 2015 ist die Mietenstufe VI, in der 4 Prozent der Wohngeldhaushalte lebten. Durch die Wohngeldreform 2016 und die damit verbundenen Veränderungen (Neuzuordnung der Gemeinden zu Mietenstufen, Zugänge im Empfängerbestand) hat sich die relative Verteilung der Wohngeldhaushalte zwischen den Mietenstufen verändert. Zuwächse sind hier insbesondere in der ersten und letzten Mietenstufe zu sehen, während der größte Rückgang in Mietenstufe III stattfand. In den auf die Wohngeldreform 2016 folgenden Jahren gab es bis 2019 kaum Verschiebungen in der Verteilung. Im Jahr 2019 lebten 38 Prozent der Haushalte in Gemeinden der Mietenstufe I und II (2015: 37 Prozent), 46 Prozent (2015: 48 Prozent) in den Mietenstufen III und IV, sowie 16 Prozent in den oberen beiden Mietenstufen V und VI (2015: 15 Prozent). Die größte Gruppe der Wohngeldhaushalte hat im Jahr 2019 in Gemeinden mit der Mietenstufe III gewohnt. Hierunter fielen 122.925 Haushalte, gefolgt von Mietenstufe II mit 121.225 Wohngeldhaushalten. In der bis 2019 höchsten Mietenstufe VI wohnten 50.340 Wohngeldhaushalte.

Mit dem WoGStärkG erfolgte im Jahr 2020 eine Neuordnung der Gemeinden zu den jeweiligen Mietenstufen sowie die Einführung der neuen Mietenstufe VII. Im Zuge der Reform ist ein Anstieg der Wohngeldhaushalte in den Mietenstufen I und V zu beobachten, während die übrigen Mietenstufen leichte Rückgänge zu verzeichnen haben. Die neue Mietenstufe VII, welche zur gezielten Entlastung in Gemeinden mit sehr hohem Wohnkostenniveau eingeführt wurde, machte im Jahr 2020 hingegen mit nur 1 Prozent einen geringen Anteil der Wohngeldhaushalte aus.

Die Betrachtung der Verteilung der Wohngeldhaushalte nach Haushaltsgröße (Tabelle 5) zeigt, dass Haushalte mit einer Person die deutliche Mehrheit im Wohngeld ausmachen. Im Jahr 2015 bezogen 218.355 Einpersonenhaushalte Wohngeld, was einem Anteil von 52 Prozent entspricht.

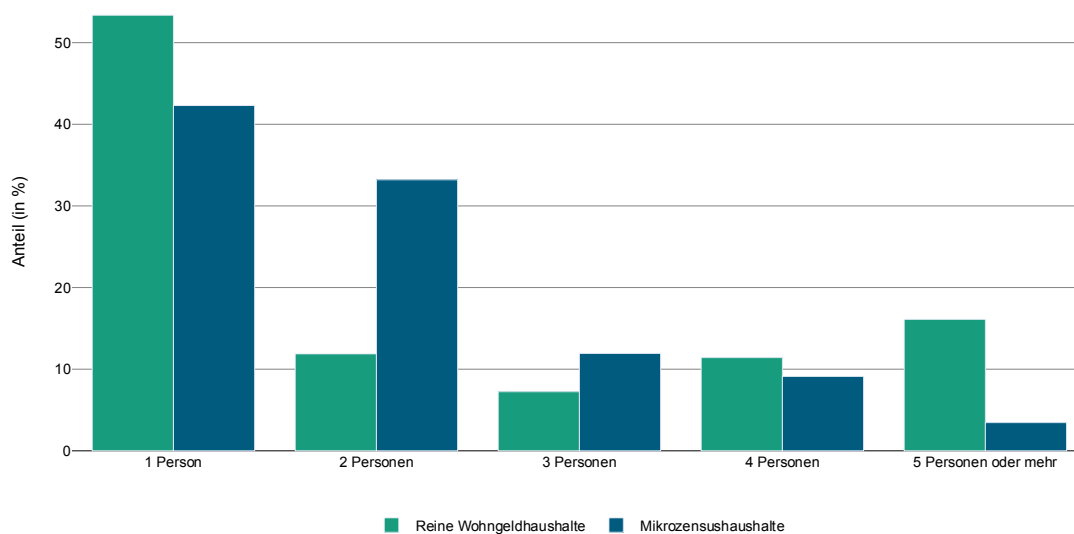
Die zweitgrößte Gruppe stellten Haushalte in denen fünf oder mehr Personen wohnen mit einem Anteil von knapp über 16 Prozent. Jeweils 12 Prozent fallen auf Haushalte mit zwei oder vier Personen. Im zeitlichen Verlauf hat sich diese Struktur (auch in Reformjahren) nur geringfügig verändert, obwohl beide

Wohngeldreformen zu einem starken Anstieg der Wohngeldhaushalte geführt hatten. Zwischen den Reformjahren traten relative Veränderungen nur bei Einpersonenhaushalten (Rückgang) und Haushalten mit fünf oder mehr Personen (Anstieg) auf. Letztere Gruppe hatte als einzige auch fast keinen Rückgang in der Anzahl der Haushalte zu verzeichnen.

Da sich die relative Struktur der Wohngeldhaushalte nach Haushaltsgröße sowohl vor der Wohngeldreform 2020 als auch im Jahr 2020 nur geringfügig verändert hat, lassen sich die Anteile der Haushaltsgrößen im Wohngeld mit denen des Mikrozensus 2019 vergleichen (Abbildung 10).

Abbildung 10

Vergleich der Anteile an Wohngeldhaushalte und der Anteile der Haushalte in der Gesamtbevölkerung je nach Haushaltsgröße (2019)



Quelle: Destatis, Wohngeldstatistik, Mikrozensus (Daten-Code: 22311-0004;12211-0300;12211-9022)

Basierend auf dem Mikrozensus 2019 zeigt sich, dass strukturell Einpersonenhaushalte und große Wohngeldhaushalte (vor allem Haushalte mit fünf oder mehr Personen) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung wesentlich häufiger vertreten sind. Während im repräsentativen Mikrozensus Einpersonenhaushalte rund 41 Prozent ausmachen, sind es unter den Wohngeldberechtigten sogar 53 Prozent. Dem zugrunde liegt der (im Vergleich zum Mikrozensus) große Anteil von Rentnerinnen und Rentnern mit Wohngeldbezug, welche ebenfalls häufig allein leben. Haushalte mit fünf oder mehr Personen machen im Mikrozensus nur 3,4 Prozent der Haushalte aus, während diese Gruppe 16 Prozent der Haushalte im Wohngeld ausmacht.

Tabelle 5
Anzahl und Anteil an Haushalte je nach Haushaltsgröße von 2015 bis 2020

Jahr		2015	2016	2017	2018	2019	2020
1 Person	Anzahl	218.355	335.087	309.264	284.768	255.724	328.445
	Anteil	52 %	56 %	55 %	55 %	53 %	55 %
2 Personen	Anzahl	49.317	73.491	69.150	62.443	56.941	69.765
	Anteil	12 %	12 %	12 %	12 %	12 %	12 %
3 Personen	Anzahl	33.159	44.956	41.679	37.362	34.698	44.055
	Anteil	8 %	8 %	7 %	7 %	7 %	7 %
4 Personen	Anzahl	51.765	64.412	62.710	58.124	54.713	63.935
	Anteil	12 %	11 %	11 %	11 %	11 %	11 %
5 oder mehr Personen	Anzahl	66.519	77.204	77.878	76.887	77.169	87.285
	Anteil	16 %	13 %	14 %	15 %	16 %	15 %
Insgesamt		419.115	595.150	560.681	519.584	479.245	593.485

Quelle: Destatis, Wohngeldstatistik (Daten-Code. 22311-0004)

Die Verteilung der reinen Wohngeldhaushalte nach der sozialen Stellung des Antragsstellers und deren Entwicklung ist in Tabelle 6 angegeben. Im Jahr 2015 waren mit 43 Prozent Rentnerinnen und Rentner bzw. Pensionärinnen und Pensionäre am häufigsten innerhalb des Wohngelds vertreten. Die zweitgrößte Gruppe waren Erwerbstätige im Angestelltenverhältnis oder Verbeamtung mit 38 Prozent. Mit über 80 Prozent stellten diese beiden Gruppen die deutliche Mehrheit der Wohngeldhaushalte dar. Kleinere Gruppen bestanden aus Studierenden und Auszubildenden, Arbeitslosen nach Arbeitslosengeld I (ALG I) sowie sonstige Nichterwerbspersonen und Selbständige. Mit der Reform 2016 erhöhte sich der relative Anteil der Haushalte im Ruhestand um etwa 6 Prozent, während Rückgänge bei Angestellten und Beamten sowie Studierenden und Auszubildenden zu beobachten waren. Größere relative Verschiebungen im Zeitraum 2016 bis 2019 ereigneten sich nicht. So lag der Anteil der Erwerbspersonen bei Wohngeldhaushalten leicht erhöht bei 40 Prozent im Jahr 2019. Arbeitslos gemeldete Personen im Sinne des ALG I machten rund 4 Prozent aus. Beziehende von Renten und Pensionen stellten weiterhin die zahlenmäßig größte Gruppe unter den reinen Wohngeldhaushalten dar und waren damit überproportional häufig auf Wohngeld angewiesen. Ihr Anteil ist nach dem Anstieg auf 49 Prozent im Jahr 2016 auf 47 Prozent im Jahr 2019 geringfügig gesunken. Somit bezieht im betrachteten Zeitverlauf unverändert nahezu jeder zweite Antragssteller im Wohngeld eine Rente oder Pension.

Im Reformjahr 2020 kam es ebenfalls zu keinen größeren Verschiebungen innerhalb des Wohngeldsystems bei Betrachtung der sozialen Stellung. Mit etwa zwei Prozentpunkten erhöhte sich der Anteil der Haushalte im Ruhestand leicht, während die Gruppe der Studierenden bzw. Auszubildenden einen Rückgang von knapp einem Prozentpunkt erfahren hat. Jeweils gegenläufige Entwicklungen sind in den Gruppen der Erwerbstätigen und Beziehenden von ALG I zu beobachten. Während sich der Anteil der ersten Gruppe um insgesamt um etwa zwei Prozentpunkte verminderte, erhöhte sich der Anteil der Beziehenden von ALG I um etwa einen Prozentpunkt.

Bei Selbständigen im Wohngeld findet im Jahr 2020 sowohl relativ als auch absolut ein Rückgang statt. Hingegen ist bei den Angestellten und Verbeamteten der relative Rückgang durch eine stärkere Steigerung der absoluten Zahl in den anderen Gruppen zu erklären, da in dieser Gruppe absolut fast 40.000 Haushalte dazugekommen sind.

Tabelle 6

Entwicklung der Anzahl und Anteil an reinen Wohngeldhaushalte nach sozialer Stellung des Antragstellers von 2015 bis 2020

Jahr	Selbstständig	Angestellt/ Verbeamtet	Ruhestand	Studierende/ Auszubildende	Arbeitslos	Sonstige Erwerbslose	Ins- gesamt
2015	8.087	159.580	179.365	30.709	23.459	17.915	419.115
	2 %	38 %	43 %	7 %	6 %	4 %	
2016	8.672	211.845	292.305	31.936	27.708	22.684	595.150
	1 %	36 %	49 %	5 %	5 %	4 %	
2017	8.511	206.607	270.766	29.282	23.577	21.938	560.681
	2 %	37 %	48 %	5 %	4 %	4 %	
2018	7.920	192.805	250.775	26.415	20.615	21.050	519.585
	2 %	37 %	48 %	5 %	4 %	4 %	
2019	7.695	183.870	224.795	23.510	19.765	19.610	479.245
	2 %	38 %	47 %	5 %	4 %	4 %	
2020	6.980	221.020	288.540	22.955	30.480	23.510	593.485
	1 %	37 %	49 %	4 %	5 %	4 %	

Quelle: Destatis, Wohngeldstatistik (Daten-Code: 22311-0005)

Tabelle 7 zeigt den Anteil der Haushalte nach Erwerbsstatus und Haushaltsgröße für das Jahr 2020. Die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sind minimal.

Rund 80 Prozent aller Einpersonenhaushalte im Wohngeld befinden sich demnach bereits im Ruhestand. Entsprechend gering ist hier der Anteil der anderen Gruppen. Haushalte mit unselbständiger Beschäftigung stellen mit 8 Prozent die zweitgrößte Gruppe, während Haushalte im Studium oder in Ausbildung, erwerbslose Haushalte und Selbständige die übrigen 12 Prozent stellen.

Bei Zweipersonenhaushalten stellt die Gruppe der Haushalte mit einem Haupteinkommensbeziehenden im Angestellten- oder Beamtenverhältnis mit 49 Prozent die größte Gruppe dar, gefolgt von Haushalten im Ruhestand (31 Prozent).

Bei größeren Haushalten steigt der Anteil der Angestellten/ Verbeamteten weiter. So beträgt der Anteil der Haushalte im Ruhestand bei Haushalten mit 5 Personen oder mehr lediglich 2 Prozent, während der Anteil der Haushalte in nichtselbstständiger Tätigkeit auf 87 Prozent ansteigt. Die Anteile der übrigen Gruppen sind entsprechend ebenfalls rückläufig.

Tabelle 7

Anteile der reinen Wohngeldhaushalte nach Erwerbsstatus und Haushaltsgröße (2020)

Haushaltsgröße	Selbstständige	Angestellte/ Verbeamtete	Ruhestand	Studierende/ Auszubildende	Sonstige Nicht- erwerbs- personen	Arbeitslos
1 Person	1 %	8 %	79 %	5 %	2 %	4 %
2 Personen	2 %	49 %	31 %	5 %	7 %	7 %
3 Personen	2 %	70 %	7 %	5 %	9 %	7 %
4 Personen	2 %	82 %	3 %	2 %	6 %	6 %
5 oder mehr Personen	2 %	87 %	2 %	1 %	4 %	5 %

Quelle: Destatis, Wohngeldstatistik (Daten-Code: 22311-0005)

3.2 Vergleich der Wohngeldhöhe mit der Einkommens- und Wohnkostensituation

Im Zuge der Reform 2016 stieg das durchschnittliche Wohngeld aller reinen Wohngeldhaushalte von 115 Euro um fast 37 Prozent auf 157 Euro an (Tabelle 8). Nach einem Rückgang von 2,5 Prozent im Folgejahr und ausgleichenden Effekten in den Jahren 2018 und 2019, erfolgte 2020 erneut ein signifikanter Anstieg des durchschnittlichen Wohngelds um fast 16 Prozent auf 177 Euro. Eine differenzierte Betrachtung der Entwicklung nach Miet- und Lastenzuschuss zeigt das deutlich höhere Leistungsniveau bei Wohngeldhaushalten im Eigentum. Im Jahr 2015 betrug der durchschnittliche Lastenzuschuss 152 Euro, während der durchschnittliche Mietzuschuss mit 112 Euro signifikant darunterlag. Haushalte mit Lastenzuschuss profitierten von der Wohngeldreform 2016 stärker als Miethaushalte, mit einer durchschnittlichen Erhöhung um 75 Euro (fast 50 Prozent) gegenüber 39 Euro (fast 37 Prozent) bei Miethaushalten.

In den Jahren 2017 bis 2019 war die durchschnittliche Höhe des Mietzuschusses nur leicht rückläufig, während beim Lastenzuschuss im Vergleich dazu etwas stärkere Rückgänge, um bis zu 5 Prozent, zu beobachten sind. Im Reformjahr 2020 erfolgte dann ein prozentual etwa gleichmäßiger Anstieg der Wohngeldhöhe, was einer durchschnittlichen Erhöhung von 30 Euro für Haushalte mit Lastenzuschuss und 24 Euro für Haushalte mit Mietzuschuss entspricht.

Tabelle 8

Wohngeldhöhe und Veränderung zum Vorjahr in Prozent der durchschnittlichen Wohngeldhöhe, Miet- und Lastenzuschuss der reinen Wohngeldhaushalte von 2015 bis 2020

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wohngeldhöhe (in Euro)	115	157	153	152	153	177
Veränderung zum Vorjahr (in %)		36,5	-2,5	-0,7	0,7	15,7
Mietzuschuss (in Euro)	112	151	148	148	149	173
Veränderung zum Vorjahr (in %)		34,8	-2,0	0,0	0,7	16,1
Lastenzuschuss (in Euro)	152	227	215	210	205	235
Veränderung zum Vorjahr (in %)		49,3	-5,3	-2,3	-2,4	14,6

Quelle: Wohngeldstatistik

Die Höhe des Wohngeldes hängt von der zu berücksichtigenden Miete/Belastung und dem wohngeldrechtlichen Einkommen ab. Die berücksichtigungsfähige Miete/Belastung ist dabei von der jeweiligen Mietenstufe und der Anzahl der Haushaltsmitglieder abhängig. Die Entwicklung der jeweiligen Durchschnittsgrößen sind für den Zeitraum 2015 bis 2020 für alle reinen Wohngeldhaushalte in Tabelle 9 abgebildet.

Bei der Betrachtung des wohngeldrechtlichen Einkommens lässt sich eine stetige Erhöhung beobachten. Während im Jahr 2015 das durchschnittliche Wohngeldeinkommen noch 912 Euro betrug, stieg dieser Wert auf 1.040 Euro im Jahr 2020 an. Gleichzeitig muss die Entwicklung des durchschnittlichen Einkommens der Wohngeldhaushalte auch unter Berücksichtigung des herrschenden Preisniveaus betrachtet werden, um Aufschluss über die Entwicklung der Kaufkraft und entsprechend über die finanziellen Möglichkeiten der Haushalte zu geben. Allerdings lag die Inflation im betrachteten Zeitraum nie höher als zwei Prozent, meist war sie deutlich niedriger (siehe Anhang).

Auch bei der Entwicklung der tatsächlichen Miete und Belastung aller Wohngeldhaushalte ist im betrachteten Zeitraum ein stetiger Anstieg zu beobachten. Dieser betrug jedes Jahr zwischen 9 und 15 Euro, sodass die durchschnittliche Miete bzw. Belastung der Wohngeldhaushalte von 433 Euro im Jahr 2015 auf 492 Euro im Jahr 2020 anstieg. 2015 lag die für Wohngeld berücksichtigte Miete/Belastung bei 399 Euro, erhöhte sich nach der Reform 2016 auf 425 Euro und stieg aufgrund zunehmender Mieten bis 2020 weiter auf 468 Euro.

Tabelle 9

Durchschnittliches Einkommen, Miete und Belastung sowie Wohngeldhöhe der reinen Wohngeldhaushalte von 2015 bis 2020

Jahr	Einkommen	Miete/Belastung		Wohngeld
		tatsächlich	berücksichtigungsfähig	
2015	912	433	399	115
2016	935	448	425	157
2017	970	459	434	153
2018	987	468	442	152
2019	1.013	481	452	153
2020	1.040	492	468	177

Quelle: Wohngeldstatistik

Für Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss zeigt Tabelle 10 die Situation in den Jahren 2019 und 2020 für verschiedene Haushaltsgrößen. Im Vorreformjahr 2019 bezogen Einpersonenhaushalte mit Mietzuschuss durchschnittlich 99 Euro Wohngeld im Monat. Dieser Wert steigt kontinuierlich mit der Haushaltsgröße, so dass für Haushalte mit 5 und mehr Personen der durchschnittliche Mietzuschuss 291 Euro beträgt. Dem gegenüber stehen ebenfalls in der Haushaltsgröße steigende Einkommen und Mieten. So beträgt bei Haushalten mit Mietzuschuss das durchschnittliche Monatseinkommen eines Einpersonenhaushalts 717 Euro, bei einer durchschnittlichen Miete von 361 Euro. Bei Haushalten mit 5 oder mehr Personen beträgt das durchschnittliche Einkommen 1.638 Euro bei Mietkosten von 701 Euro. Im Verhältnis zur Haushaltsgröße sind die Mietkosten relativ betrachtet weniger stark gestiegen als das Durchschnittseinkommen oder die Höhe des gezahlten Wohngeldes.

Im Reformjahr 2020 lässt sich über alle Kennzahlen und Haushaltsgrößen ein Zuwachs beobachten. Bei einer Betrachtung der durchschnittlichen Werte stieg im Vergleich zum Jahr 2019 das Wohngeld um mindestens 20 Euro (Zweipersonenhaushalte) und in der Spitze um 48 Euro (Haushalte mit 5 Personen oder mehr). Das Einkommen stieg insbesondere bei Haushalten mit 3 Personen um durchschnittlich 60 Euro. Der geringste Anstieg mit durchschnittlich 36 Euro ereignete sich bei Einpersonenhaushalten. Steigerungen bei den Mieten belaufen sich auf 15 bis 20 Euro in den einzelnen Haushaltsgrößen. Sie liegen bei absoluter Betrachtung unter der durchschnittlichen Steigerung des Einkommens und der Wohngeldhöhe in den jeweiligen Haushaltsgrößen.

Tabelle 10

Durchschnittliche Wohngeldhöhe, Einkommen und tatsächliche Miete (in Euro/Monat) je nach Haushaltsgröße der reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss für 2019 und 2020

Haushaltsgröße	2019			2020		
	Wohngeld	Einkommen	Miete	Wohngeld	Einkommen	Miete
1 Person	99	717	361	122	753	379
2 Personen	147	947	473	167	1.007	488
3 Personen	167	1.161	556	191	1.233	574
4 Personen	197	1.480	610	234	1.534	629
5 o. mehr Personen	291	1.638	701	339	1.677	721
Insgesamt	149	998	466	173	1.024	478

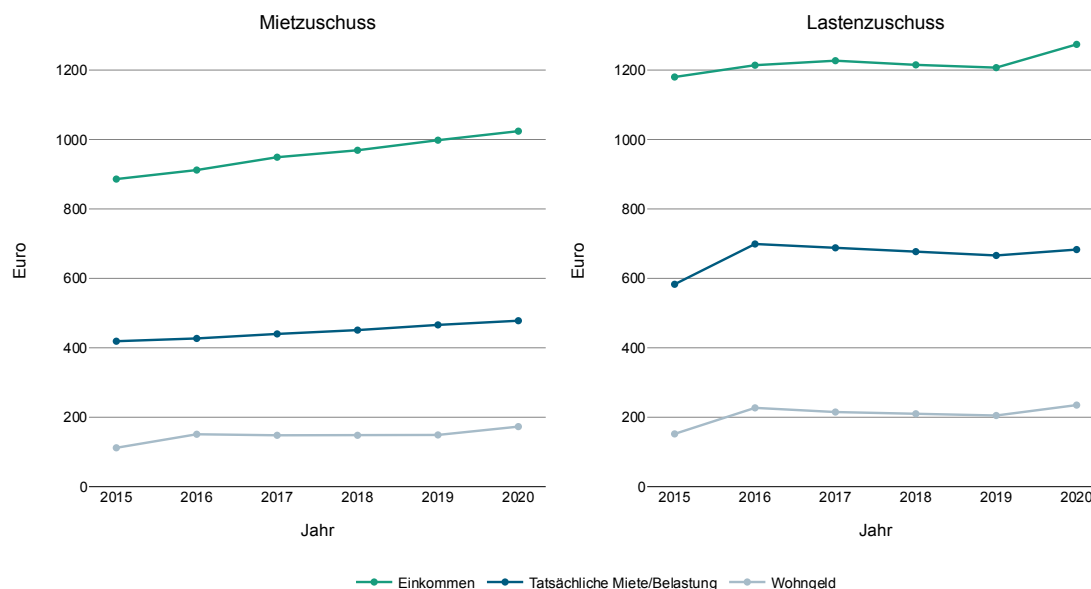
Quelle: Wohngeldstatistik

Ein differenziertes Bild ergibt sich auch bei einer Betrachtung der Werte nach Miet- und Lastenzuschuss (Abbildung 11). Die Entwicklung der Durchschnittswerte bei Haushalten mit Mietzuschuss ähnelt dabei stark dem Verlauf der Werte aller Wohngeldhaushalte. Dies ist vor dem Hintergrund, dass mehr als 90 Prozent der Wohngeldhaushalte einen Anspruch auf Mietzuschuss haben, nachvollziehbar. Dabei stellt für die meisten Haushalte die monatlich zu entrichtende Miete den bedeutendsten festen Kostenfaktor dar. Mietpreisentwicklungen und der Wohnungsmarkt sind daher von hoher Relevanz.¹²

¹² Auf eine tiefergehende Analyse der Treiber von Miete und Häuserpreisen soll an dieser Stelle aber verzichtet werden, da es nichts Substantielles zur Evaluation der Wohngeldreform 2020 beitragen würde. Abbildungen zu den entsprechenden Entwicklungen am Wohnungsmarkt finden sich aber im Anhang.

Abbildung 11

Entwicklung des Wohngeldeinkommens, Wohngelds und der berücksichtigungsfähigen Miete und Belastung der reinen Wohngeldhaushalte von 2015 bis 2020



Quelle: Wohngeldstatistik

Der Mietanstieg in Deutschland zwischen 2015 und 2021, der durchschnittlich 8,4 Prozent betrug, betrifft nicht ausschließlich Haushalte mit Wohngeldbezug, sondern erstreckt sich über breite Bevölkerungsschichten, wobei die Mietpreissteigerungen regional stark variieren. Insbesondere ist dieser Anstieg auf Neuvermietungen zurückzuführen: Diese lagen im Jahr 2018 gemäß Sondererhebung des Mikrozensus um etwa 21 Prozent höher als die durchschnittlichen Nettokaltmieten bestehender Mietverhältnisse.

Haushalte mit Lastenzuschuss weisen im Zeitraum 2015 bis 2020 höhere Einkommen, Belastungen und Wohngeldhöhen auf als Miethaushalte (Abbildung 11), mit einer Einkommensdifferenz von rund 200 bis 300 Euro pro Monat. In der betrachteten Zeitspanne zwischen den beiden Reformen 2016 und 2019 zeigt sich, dass sich diese Größen für Haushalte mit Lastenzuschuss und Mietzuschuss unterschiedlich entwickelt haben. Während bei den Haushalten mit Mietzuschuss das durchschnittliche Einkommen, die Miete und die Höhe des Wohngeldes gestiegen sind, sind bei den Haushalten mit Lastenzuschuss stagnierende oder sogar rückläufige Werte zu beobachten. Für den Rückgang des Lastenzuschusses bei Eigentümerhaushalten kann beispielsweise die Dynamik der Zinsentwicklung genannt werden. Im Vergleich dazu verzeichneten Wohngeldhaushalte ohne Eigentum in den Jahren zwischen den Reformen einen durchschnittlichen Anstieg der Miete um 39 Euro, während die durchschnittliche Belastung um 33 Euro sank. Eine differenziertere Betrachtung findet sich in Tabelle 11.

Es wird deutlich, dass die höheren Mietenstufen auch einen stärkeren Zuwachs an Wohnkosten in den Jahren zwischen den Reformen hatten. Die durchschnittlichen Wohnkosten stiegen von 2019 bis 2020 über alle Mietenstufen hinweg etwa um 10 Euro an. Die Spanne zwischen der durchschnittlichen Miete und Belastung in Mietenstufe I und in der durch die Reform neu eingeführten Mietenstufe VII betrug im Jahr 2020 monatlich 200 Euro. In dieser obersten Mietenstufe lagen die Wohnkosten mit 639 Euro auch deutlich über den 597 Euro in der Mietenstufe VI. Auffällig ist, dass in den Jahren 2015 bis 2019 die durchschnittlichen Wohnkosten der Mietenstufe I die Wohnkosten der Mietenstufe II überschreiten. Dieser Effekt ist auf Lastenzuschussempfangende zurückzuführen, da diese Observation unter Einbezug der Art des Wohngeldes nicht auftritt.

Die Kosten für Miethaushalte sind über alle Mietenstufen hinweg mit 8 - 9 Prozent in den Jahren 2016 bis 2019 relativ gleichmäßig gestiegen. Bei Haushalten im Wohneigentum kam es durchschnittlich hingegen (insbesondere in niedrigen Mietenstufen) zu einem Rückgang der Belastung. Auffällig ist zudem, dass die durchschnittliche monatliche Belastung der Wohngeldhaushalte in den Jahren 2016 bis 2019 in höheren Mietenstufen nicht zwingend über der Belastung der nächstniedrigeren Mietenstufe liegt. So liegt beispielsweise die Belastung in Mietenstufe III in den Jahren 2017 bis 2019 über der Belastung in der Mietenstufe IV.

Tabelle 11

Durchschnittliche Miete und Belastung je nach Mietenstufe im Zeitverlauf 2015 bis 2020 (reine Wohngeldhaushalte)

Reine Wohngeldhaushalte (insgesamt)							
Mietenstufe	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016 bis 2019
I	408	421	427	431	440	439	4,5 %
II	407	414	422	429	438	454	5,8 %
III	418	438	449	459	472	484	7,8 %
IV	456	463	476	486	499	511	7,8 %
V	490	512	526	538	552	563	7,8 %
VI	533	534	549	563	578	597	8,2 %
VII						639	
Insgesamt	433	448	459	468	481	492	7,4 %
Haushalte mit Mietzuschuss							
Mietenstufe	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016 bis 2019
I	378	372	381	390	404	408	8,6 %
II	384	385	395	404	416	434	8,1 %
III	404	420	431	443	458	472	9,0 %
IV	447	452	465	477	491	504	8,6 %
V	483	501	516	528	544	556	8,6 %
VI	530	528	544	558	575	593	8,9 %
VII						638	
Insgesamt	419	427	440	451	466	478	9,1 %
Haushalte mit Lastenzuschuss							
Mietenstufe	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016 bis 2019
I	526	661	644	630	614	624	-7,1 %
II	575	682	671	659	646	689	-5,3 %
III	615	750	749	741	732	747	-2,4 %
IV	654	752	735	724	717	726	-4,7 %
V	666	747	745	748	745	755	-0,3 %
VI	660	756	751	744	742	778	-1,9 %
VII						682	
Insgesamt	583	699	688	677	666	683	-4,7 %

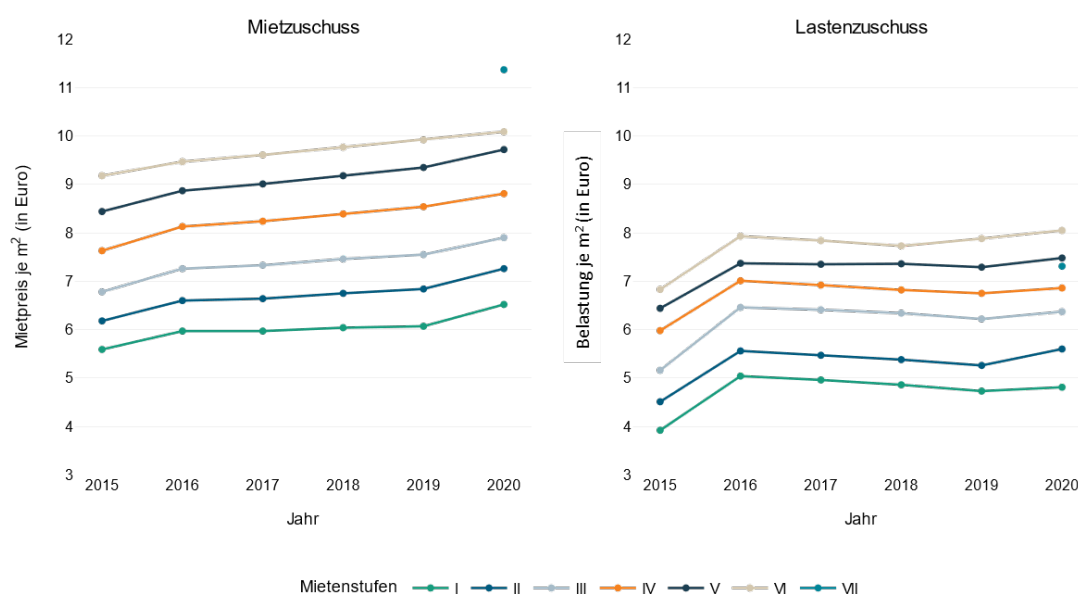
Quelle: Destatis, Wohngeldstatistik

Um einen detaillierteren Einblick in die Wohnkosten der Wohngeldhaushalte zu geben, werden im Folgenden die durchschnittlichen Wohnkosten (ohne Strom und Heizung) pro Quadratmeter dargestellt. Die regionalen Abweichungen von diesem Wert bilden die Grundlage für die Festlegung der Mietenstufen im Wohngeldsystem.

Abbildung 12 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Wohnkosten je Quadratmeter differenziert nach Mietenstufen für den Zeitraum 2015 bis 2020.

Abbildung 12

Entwicklung der tatsächlichen Wohnkosten je Quadratmeter nach Mietenstufe bei reinen Wohngeldhaushalten von 2015 bis 2020



Quelle: Destatis, Wohngeldstatistik

Im Jahr 2015 liegt die durchschnittliche Quadratmetermiete der Mieter in Mietenstufe I bei etwa 5,50 Euro, während diese in Mietenstufe VI bei circa 9 Euro liegt. In den folgenden fünf Jahren ist in allen Mietenstufen ein Anstieg von etwa 1 Euro zu beobachten, wobei die relative Steigerung in Reformjahren stärker ausgeprägt ist. Im Jahr 2020 liegt die durchschnittliche Quadratmetermiete bei 6,50 Euro in Mietenstufe I und knapp über 10 Euro in Mietenstufe VI. In der 2020 eingeführten Mietenstufe VII liegt die Quadratmetermiete bei 11 Euro und damit deutlich über dem Niveau der Mietenstufe VI.

Die Quadratmeterbelastung der Eigentümerhaushalte ist deutlich geringer als die der Mieterhaushalte und bewegte sich 2015 zwischen rund 4 Euro in der Mietenstufe I und knapp 7 Euro in der Mietenstufe VI. Ein deutlicher Anstieg der Kosten je Quadratmeter ist beim Lastenzuschuss im Jahr 2016 zu beobachten. Diesem Anstieg folgen stagnierende oder sinkende Kosten bis einschließlich ins Jahr 2019. Im Jahr 2020 kommt es zu geringen Anstiegen in den jeweiligen Mietenstufen, sodass die Belastung je Quadratmeter von etwas unter 5 Euro je Quadratmeter bis 8 Euro je Quadratmeter reicht.¹³

Für einen Vergleich zwischen Wohngeldhaushalten und solchen ohne Transferbezug ermöglichen die Selbstangaben der Mikrozensus-Zusatzerhebung 2018 einen Vergleich zwischen den Nettokaltmieten

¹³ Bei der relativ betrachtet geringen Belastung je Quadratmeter in der Mietenstufe VII ist auf die geringe Fallzahl von 125 Haushalten in der Wohngeldstatistik zu hinzuweisen.

je m² für Haushalte mit Wohngeldbezug¹⁴ und Haushalten, die angeben keine Transferleistungen zu beziehen. Die gewählte Darstellung nach Bundesländern zeigt zudem die Heterogenität in den Mieten auf (Tabelle 12). Hierdurch lässt sich abschätzen, ob sich Wohngeldhaushalte im Wohnungsmarkt speziell segmentieren und ob sich die flächenbereinigten finanziellen Belastungen zwischen Wohngeldhaushalten und Haushalten ohne Wohngeldbezug unterscheiden.¹⁵

In vielen Bundesländern scheint das Wohngeld es Haushalten zu ermöglichen in Wohnungen zu vergleichbaren Quadratmeterpreisen zu wohnen wie jene ohne Wohngeldbezug. Das ist u.a. in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt der Fall. Geringer sind die Mieten der Haushalte mit Wohngeldbezug in Bayern (ca. ein Euro), Bremen (ca. ein Euro), Hamburg (ca. 70 Cent), Hessen (ca. 90 Cent) und Schleswig-Holstein (ca. 70 Cent). Dieses kann darauf hindeuten, dass dort das Wohngeld nicht ausreicht, um denselben Wohnstandard zu erzielen wie der Rest der Bevölkerung.

Tabelle 12

Nettokaltmiete je m² und Anzahl an Haushalte je nach Bundesland differenziert bei Haushalte ohne Transferbezug und Haushalte mit Wohngeld (2018)

Bundesland	Ohne Transferbezug		Mit Wohngeld	
	Nettokaltmiete je m ² in Euro	Anzahl Haushalte (in Tsd.)	Nettokaltmiete je m ² in Euro	Anzahl Haushalte (in Tsd.)
Baden-Württemberg	7,51	2.040	7,56	49
Bayern	8,27	2.533	7,17	47
Berlin	7,51	1.255	7,25	21
Brandenburg	5,80	541	5,84	15
Bremen	7,45	170	6,19	6
Hamburg	9,20	618	8,68	15
Hessen	7,67	1.189	6,81	28
Mecklenburg-Vorpommern	5,90	385	5,60	16
Niedersachsen	6,01	1.424	6,04	40
Nordrhein-Westfalen	6,60	3.935	6,21	103
Rheinland-Pfalz	6,40	650	6,50	18
Saarland	5,80	130	5,66	5
Sachsen	5,50	1.119	5,36	35
Sachsen-Anhalt	5,32	501	5,34	18
Schleswig-Holstein	7,26	567	6,58	18
Thüringen	5,45	465	5,25	13

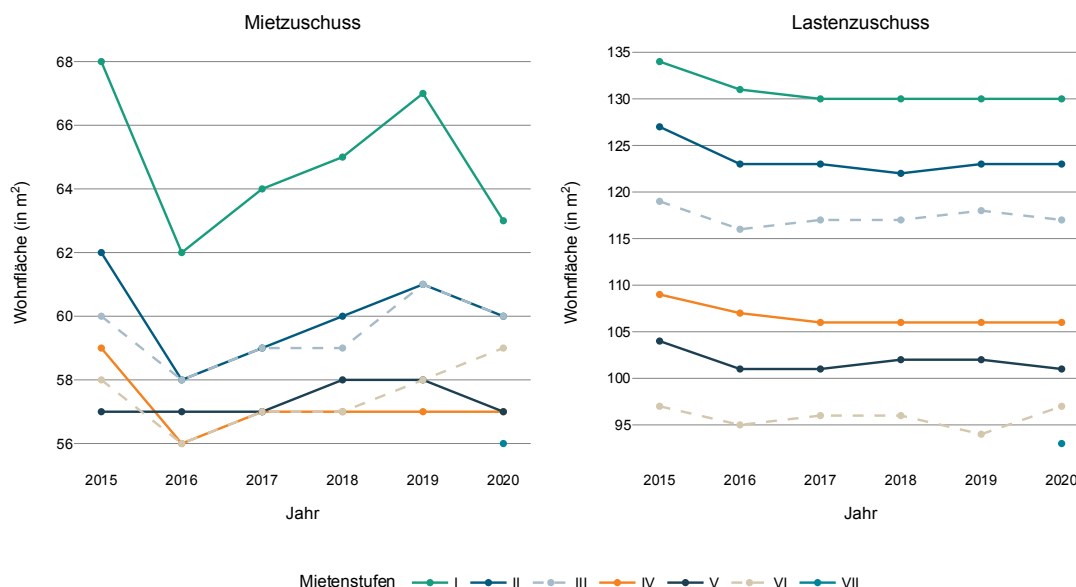
Quelle: Mikrozensus Zusatzerhebung 2018

Ergänzend zur Entwicklung der Miete und Belastung je Quadratmeter kann die durchschnittliche Wohnfläche der Wohngeldhaushalte betrachtet werden. Diese ist in Abbildung 13 nach Mietenstufen dargestellt.

¹⁴ Beim Mikrozensus handelt es sich zwar um eine offizielle Befragung mit Auskunftspflicht, fehlerhafte Angaben zum Wohngeldbezug oder Verwechslungen mit anderen Leistungen können aber trotzdem nicht ausgeschlossen werden. Entsprechend muss die Datenqualität der Wohngeldstatistik mit Bezug auf das Wohngeld als höher eingeschätzt werden, jedoch werden dort viele Hintergrundinformationen nicht erfasst, die im Mikrozensus vorhanden sind.

¹⁵ Die Referenzgruppe der Haushalte ohne Wohngeldbezug beinhaltet auch keine Haushalte mit Leistungsbezug aus der Grundversicherung.

Abbildung 13
Entwicklung der Wohnfläche der reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss und Lastenzuschuss von 2015 bis 2020



Quelle: Destatis, Wohngeldstatistik

Bei Haushalten mit Mietzuschuss ist im Jahr 2015 zu beobachten, dass mit Ausnahme der Mietenstufe V eine höhere Mietenstufe mit einer geringeren durchschnittlichen Wohnfläche einhergeht. So beträgt die durchschnittliche Wohnfläche für einen Wohngeldhaushalt in Mietenstufe I 68 Quadratmeter, während die durchschnittliche Wohnfläche in Mietenstufe VI bei 58 Quadratmetern liegt. Im Jahr 2016 sank dieser Wert in allen Mietenstufen mit Ausnahme der Mietenstufe V. Der größte Rückgang erfolgte dabei in Mietenstufe I. In den darauffolgenden Jahren stieg die durchschnittliche Wohnfläche in den Mietenstufen größtenteils wieder an. Mit der Wohngeldreform 2020 erfolgte daraufhin hingegen wieder ein Rückgang. Eine mögliche Erklärung für die Rückgänge in den Reformjahren 2016 und 2020 können die Wechsler aus dem SGB II sein, da diese Haushalte tendenziell auf kleinerer Wohnfläche leben.

Bei Lastenzuschussempfängenden fällt zunächst auf, dass die durchschnittliche Wohnfläche in den einzelnen Mietenstufen größer ist als bei Miethaushalten. Ebenfalls weichen die durchschnittlichen Wohnflächen der Mietenstufen stärker voneinander ab. So beträgt im Jahr 2015 die durchschnittliche Wohnfläche in Mietenstufe I fast 135 Quadratmeter, während diese in Mietenstufe VI nur 97 Quadratmeter beträgt. Durch die Wohngeldreform 2015 kam es in den einzelnen Mietenstufen zu einem Rückgang der durchschnittlichen Wohnfläche, welche bis einschließlich 2020 – und damit über die Wohngeldnovelle 2020 hinaus – in etwa konstant geblieben ist.

3.3 Überschreiterquoten

Haushalte, deren tatsächliche Miete oder Belastung den gesetzlich festgelegten Höchstbetrag der Mietenstufe des Wohngeldes überschreitet, werden im Folgenden Überschreiterhaushalte genannt. Die festgelegten Höchstbeträge sind abhängig von der Mietenstufe der Gemeinde, in der der Haushalt wohnt, sowie der Anzahl der Personen im Haushalt. Sowohl die Festlegung der Höchstbeträge als auch die Zuordnung der Gemeinden zu den Mietenstufen erfolgte vor 2020 zuletzt mit der Wohngeldreform 2016. Bei steigenden Mieten und konstanten Höchstbeträgen erhöht sich zwangsläufig der Anteil der Überschreiterhaushalte, solange diese Haushalte nicht aus dem Wohngeld in andere Leistungen wechseln. Tabelle 13 stellt dies detailliert für verschiedenen Haushaltsgrößen dar. Neben dem Anteil an Haushalten der jeweiligen Gruppe, deren Miete/Belastung die Höchstbeträge überschreitet (Quote), wird hier auch gezeigt, um wie viel im Schnitt die Höchstbeträge überschritten werden (Überschreitung).

Infolge der Wohngeldreform 2016 ist der Anteil der Überschreiterhaushalte an reinen Wohngeldhaushalten von 37 Prozent auf 20 Prozent gesunken. In den folgenden Jahren stieg ihr Anteil wieder bis 2019 und erreichte knapp 27 Prozent bzw. 128.980 Haushalte. Einhergehend mit der Wohngeldreform 2020 kam es zu einem Rückgang um sechs Prozentpunkte. Die Wohngeldreform war somit wirksam und hat den Anstieg der Überschreiterquote der Vorjahre ausgeglichen. Die Betrachtung der Entwicklung nach Haushaltsgröße zeigt, dass die Überschreiterquote bei Einpersonenhaushalten geringer ist als bei Mehrpersonenhaushalten. Insbesondere Zweipersonenhaushalte weisen im betrachteten Zeitraum konsistent die höchste Überschreiterquote aus.

Die durchschnittliche prozentuale Überschreitung ist im Jahr 2016 um einen Prozentpunkt gestiegen. Darauf folgend kam es zu einem stetigen Rückgang auf 20 Prozent im Jahr 2020. Differenziert nach Anzahl der Personen im Haushalt zeigt sich, dass bei Einpersonenhaushalten die geringste Überschreitung auftritt. Steigt die Anzahl der Haushaltsmitglieder, so erhöht sich ebenfalls der prozentuale Wert, um den die Wohnkosten die entsprechenden Höchstbeträge übersteigen.

Tabelle 13

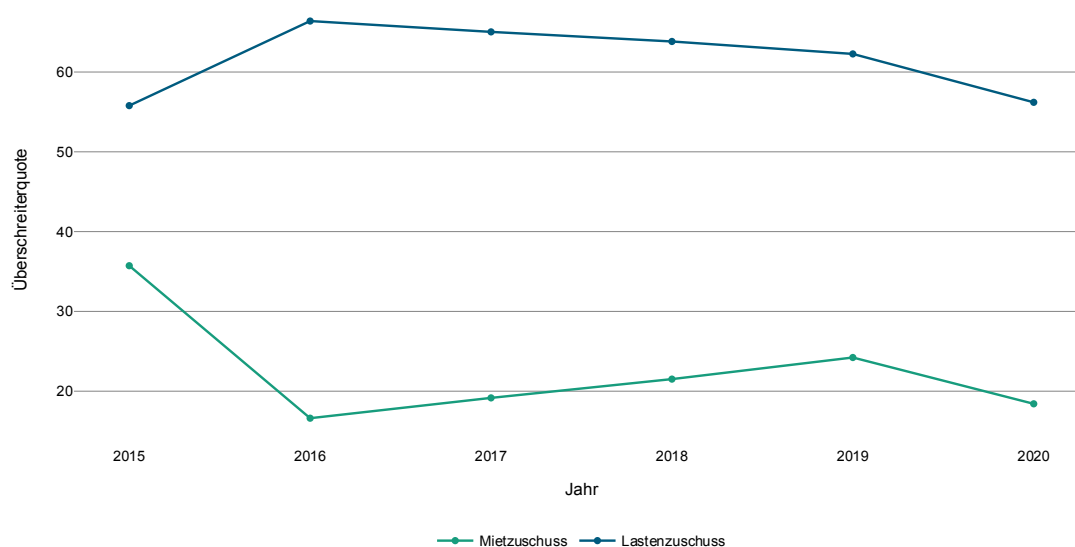
Überschreiterquoten und prozentuale Überschreitung der reinen Wohngeldhaushalte nach Anzahl der Personen im Haushalt für die Jahre 2015 bis 2020

Jahr	2015		2016		2017	
Haushaltsgröße	Quote	Überschreitung	Quote	Überschreitung	Quote	Überschreitung
1 Person	29,1 %	17,6 %	14,1 %	17,0 %	16,3 %	16,8 %
2 Personen	54,1 %	20,8 %	32,1 %	19,6 %	35,5 %	19,2 %
3 Personen	53,4 %	21,4 %	31,4 %	21,5 %	34,2 %	20,8 %
4 Personen	44,5 %	20,7 %	24,9 %	24,8 %	26,4 %	23,4 %
5 Personen	39,4 %	21,2 %	24,8 %	27,1 %	25,7 %	25,8 %
6. o. mehr Personen	38,5 %	22,0 %	29,3 %	27,9 %	29,6 %	26,9 %
Insgesamt	37,4 %	20,9 %	20,4 %	21,9 %	22,7 %	21,2 %
Jahr	2018		2019		2020	
Haushaltsgröße	Quote	Überschreitung	Quote	Überschreitung	Quote	Überschreitung
1 Person	18,3 %	16,9 %	20,3 %	17,1 %	15,1 %	17,1 %
2 Personen	39,0 %	19,4 %	42,4 %	19,7 %	33,5 %	19,7 %
3 Personen	37,2 %	21,0 %	40,4 %	21,0 %	32,5 %	20,9 %
4 Personen	28,1 %	22,3 %	30,4 %	21,6 %	24,6 %	22,6 %
5 Personen	26,3 %	24,1 %	27,7 %	23,4 %	22,7 %	23,7 %
6. o. mehr Personen	29,9 %	26,0 %	30,2 %	25,5 %	25,5 %	25,1 %
Insgesamt	24,6 %	20,7 %	26,9 %	20,6 %	20,9 %	20,0 %

Quelle: Destatis, Wohngeldstatistik

Die Überschreiterquoten der Miet- und Lastenzuschussempfängenden zeigen seit dem Jahr 2015 unterschiedliche Entwicklungen auf (Abbildung 14).

Abbildung 14
Entwicklung der Überschreiterquoten der reinen Wohngeldhaushalte von 2015 bis 2020



Quelle: Destatis, Wohngeldstatistik

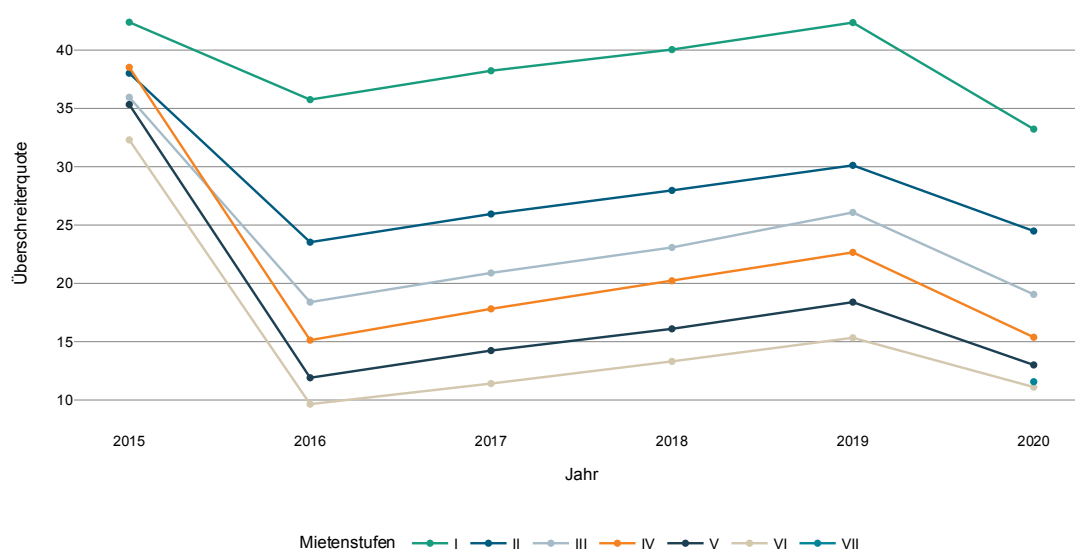
So betrug die Überschreiterquote bei reinen Wohngeldhaushalten mit Mietzuschuss im Jahr 2015 etwa 35 Prozent. Bei Haushalten mit Lastenzuschuss ist dieser Anteil mit etwa 55 Prozent deutlich höher und betraf folglich mehr als jeden zweiten Eigentümerhaushalt im Wohngeld. Im darauffolgenden Reformjahr 2016 kam es bei Mieterhaushalten zu einer Reduktion der Überschreiterquote um fast 20 Prozentpunkte. Bei Haushalten mit Lastenzuschuss stieg hingegen diese Quote um etwa 10 Prozentpunkte spürbar an. Wie in der Evaluation der Wohngeldreform 2016 erläutert,¹⁶ ist dieser kontraintuitive Anstieg primär auf Hereinwacher zurückzuführen. Im weiteren Verlauf der betrachteten Jahre ist bis einschließlich 2019 eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Einhergehend mit der sinkenden Belastung der Eigentümerhaushalte sank im selben Beobachtungszeitraum ebenfalls die Überschreiterquote. Bei Mieterhaushalten stieg die Überschreiterquote hingegen stetig an. Durch die Reform 2020 ging die Überschreiterquote im Gegensatz zur Wohngeldreform 2016 sowohl bei Haushalten mit Mietzuschuss als auch mit Lastenzuschuss zurück. Bei beiden Wohngeldtypen sank die Überschreiterquote um etwa 6 Prozentpunkte.

Die Gründe für die unterschiedlichen Höhen der Überschreiterquoten bei Haushalten mit Mietzuschuss und Lastenzuschuss sind vielfältig und lassen sich in dieser Evaluation nicht abschließend analysieren. Zu berücksichtigen ist aber die größere Wohnfläche bei Haushalten mit Lastenzuschuss, woraus insgesamt eine höhere Belastung resultiert, auch wenn die Belastung pro m² geringer ist als bei Miethaushalten.

Vor dem Hintergrund der regional unterschiedlichen Entwicklungen der Miete und Belastungen erfolgte die Anpassung der Höchstbeträge im Rahmen der Wohngeldreform 2020 differenziert nach Mietenstufen. Dabei wurden die höheren Mietenstufen prozentual (und aufgrund der höheren Höchstbeträge auch absolut) stärker angehoben. Die Wirkung dieser Anhebung auf die Überschreiterquoten ist in Abbildung 15 dargestellt.

¹⁶ Vgl. BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2020: Evaluierung der Wohngeldreform. BBSR-Online-Publikation 13/2020, Bonn.

Abbildung 15
Überschreiterquoten der reinen Wohngeldhaushalte nach Mietenstufen



Quelle: Wohngeldstatistik, Wohngeldstichprobe

Während initial im Jahr 2015 ein starker Rückgang über alle Mietenstufen zu beobachten ist, kam es in den darauffolgenden Jahren zu einem gleichmäßigen Anstieg der Überschreiterquoten in allen Mietenstufen. Im Reformjahr 2020 kam es zum nächsten Rückgang der Überschreiterquoten. Obwohl die Reform die Höchstbeträge der höheren Mietenstufen stärker anhub, nahm der Rückgang der Überschreiterquoten ab je höher die Mietenstufe ist. So lag der Rückgang in Mietenstufe I bei fast 10 Prozent, in der Mietenstufe VI jedoch nur bei 4 Prozent. Die Überschreiterquote der neuen Mietenstufe VII liegt dabei auf dem Niveau der Mietenstufe VI, bei etwa 12 Prozent. Seit 2016 nehmen die Überschreiterquote mit höherer Mietenstufe ab. Es sind insbesondere die Haushalte in niedrigen Mietenstufen die häufig die Höchstbeträge überschreiten.

3.4 Wohnkostenbelastung

Etwa 90 Prozent aller Wohngeldhaushalte erhalten Mietzuschuss. Die Mietbelastungsquote ist somit ein wichtiger Indikator für die Belastung der Haushalte im Wohngeld und gibt Auskunft darüber, ob Reformbedarf besteht. Sie ist ein zentrales Maß für die politische Steuerung des Wohngeldes und zur Bewertung von Reformen.

In der vorliegenden Analyse wird die Belastung der Wohnkosten als Anteil der Bruttokaltmiete am Haushaltsnettoeinkommen betrachtet, da die Bruttokaltmiete die Bemessungsgrundlage des Wohngeldes darstellt. Die Bruttokaltmiete setzt sich aus der Nettokaltmiete – also der Grundmiete für Wohnraum – und den kalten Nebenkosten zusammen. Hierunter fallen im Wesentlichen die monatlichen Betriebskosten einer Wohnung für kaltes Wasser, Haus- und Straßenreinigung, Müllabfuhr, Allgemeinstrom, Hausmeisterleistungen, Schornsteinreinigung, Kabelanschluss sowie Grundsteuer oder Gebäudeversicherungen. Somit sind die großen Kostenpunkte für Heizen und warmes Wasser nicht in der Bruttokaltmiete erfasst und werden daher auch nicht bei der Mietbelastungsquote berücksichtigt. Insgesamt liegt die durchschnittliche Mietbelastungsquote in Deutschland auf Basis des Mikrozensus im Jahr 2018 bei

27,2 Prozent. Allerdings ist die Mietbelastungsquote bei den unteren Einkommensschichten vergleichsweise hoch. Tabelle 14 stellt daher Haushalte mit Wohngeldbezug Haushalten ohne Transferbezug gegenüber. Gleichzeitig wird nach Bundesland und Einzugsdatum unterschieden.

Basierend auf den Daten des Mikrozensus haben Haushalte, die angeben Wohngeld zu beziehen, im Schnitt eine wesentlich höhere Mietbelastung (37,3 Prozent) als Haushalte, die angeben keine Transferleistung zu beziehen (25,0 Prozent). Die durchschnittliche Belastung variiert dabei stark zwischen den Bundesländern von 45,3 Prozent in Hamburg (Baden-Württemberg: 40,5 Prozent, Hessen: 39,3 Prozent) zu 30,9 Prozent in Sachsen-Anhalt.

Tabelle 14

Mietbelastungsquote ohne Transferbezug und mit Wohngeld, unterschieden nach Einzugsdatum (vor 2015 und ab 2015) und je nach Bundesland

Bundesland	Ohne Transferbezug			Mit Wohngeld		
	Einzug vor 2015	Einzug ab 2015	insgesamt	Einzug vor 2015	Einzug ab 2015	insgesamt
Baden-Württemberg	25,8	27,9	25,2	39,0	42,2	40,5
Bayern	26,0	27,9	25,5	37,6	36,0	37,3
Berlin	27,4	29,9	26,4	37,8	40,8	38,4
Brandenburg	23,6	26,3	22,7	32,2	33,0	32,6
Bremen	29,1	31,6	27,9	37,5	35,2	36,6
Hamburg	28,2	30,0	28,3	42,2	45,1	45,3
Hessen	27,2	29,0	25,7	38,3	41,1	39,2
Mecklenburg-Vorpommern	24,5	27,7	24,2	35,3	31,0	33,8
Niedersachsen	25,4	27,8	24,3	36,6	38,1	37,2
Nordrhein-Westfalen	26,3	28,7	25,8	36,9	38,5	38,1
Rheinland-Pfalz	24,5	26,5	25,2	33,9	34,7	37,9
Saarland	26,2	27,2	24,7	35,0	32,2	33,8
Sachsen	21,6	24,6	21,0	33,0	34,2	33,1
Sachsen-Anhalt	22,2	25,6	22,4	29,6	31,0	31,0
Schleswig-Holstein	27,5	28,5	27,2	35,8	40,5	39,0
Thüringen	21,8	25,3	21,3	32,1	31,0	31,6
Deutschland	25,7	28,0	25,0	36,5	37,4	37,3

Quelle: Mikrozensus-Zusatzerhebung 2018

Als überlastet gilt ein Haushalt, sobald mehr als 40 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens auf die Wohnkosten entfallen. In Deutschland betraf das im Jahr 2018 ca. 3 Mio. Haushalte oder 11,5 Prozent aller zur Miete wohnenden Haushalte. Bei den Wohngeldhaushalten ist die Belastung im Vergleich zu Haushalten ohne Transferbezug höher, so dass viele dieser Haushalte über der Belastungsgrenze liegen.

Dieses Bild wird noch verstärkt, wenn man nur Haushalte betrachtet, die erst ab dem Jahr 2015 in das Wohnobjekt eingezogen sind. Hier liegen auch die Mittelwerte von Hamburg, Baden-Württemberg, Berlin, Hessen und Schleswig-Holstein oberhalb der Belastungsgrenze. Der Anteil der wohngeldbeziehenden Haushalte, die überlastet sind, variiert stark zwischen den Bundesländern (Tabelle 15).

In den ostdeutschen Bundesländern ist die Mietüberlastung ein vergleichsweise seltenes Phänomen. Mit nur 4,8 Prozent ist der Anteil der durch Mietkosten überlasteten Haushalte ohne Wohngeld in Sachsen am geringsten. Am anderen Ende des Spektrums liegt Hamburg, dessen Anteil an Haushalten mit Mietüberlastung mit 15,8 Prozent mehr als das Dreifache Sachsens erreichte. Ebenfalls häufig finden sich Haushalte mit Mietüberlastung in Bremen, Hamburg, Hessen sowie dem Saarland.

Mietüberlastung ist unter Haushalten mit Wohngeldbezug unabhängig vom Bundesland häufiger zu finden. 36,7 Prozent aller Haushalte, die einen Mietzuschuss erhalten, haben eine Mietbelastungsquote von mindestens 40 Prozent. Ein hoher Anteil überlasteter Wohngeldhaushalte ist in allen Bundesländern zu finden, aber die Höhe ist sehr verschieden. In Brandenburg liegt der Anteil unter 20 Prozent, während er in Hamburg 60 Prozent übersteigt. Aber auch in Berlin (45,9), Baden-Württemberg (44,4) und Hessen (44,1) ist fast jeder zweite Wohngeldhaushalt durch die Mietkosten überlastet.

Tabelle 15

Anteil überlasteter Haushalte ohne Wohngeld und mit Wohngeld, insgesamt und differenziert nach Einzugsdatum (vor 2015 und nach 2015) und je nach Bundesland

Bundesland	Anteil überlasteter Haushalte (in Prozent)			
	Ohne Wohngeld	Mit Wohngeld		
	insgesamt	insgesamt	Einzug vor 2015	Einzug ab 2015
Baden-Württemberg	12,5	44,4	45,0	43,4
Bayern	13,8	39,5	41,4	35,6
Berlin	12,3	45,9	42,9	58,0
Brandenburg	6,0	17,6	16,9	18,3
Bremen	14,5	32,8	29,9	36,9
Hamburg	15,8	62,1	64,6	56,5
Hessen	13,4	44,1	42,2	47,7
Mecklenburg-Vorpommern	8,3	28,2	35,5	14,9
Niedersachsen	10,4	36,1	38,1	33,5
Nordrhein-Westfalen	12,2	37,5	39,3	34,7
Rheinland-Pfalz	12,7	36,1	36,9	34,9
Saarland	14,3	37,1	40,2	33,5
Sachsen	4,8	24,4	25,2	22,9
Sachsen-Anhalt	6,6	21,8	22,2	21,5
Schleswig-Holstein	13,3	39,0	31,7	48,1
Thüringen	6,1	21,4	20,8	22,1
Deutschland	11,5	36,7	38,0	34,8

Quelle: Mikrozensus-Zusatzerhebung (2018)

Zur genaueren Betrachtung der Haushalte mit Mietzuschuss, wird im Folgenden die Wohnkostenbelastung aus der Wohngeldstatistik betrachtet. Während die Wohnkostenbelastung vor Wohngeld im Reformjahr 2020 für Miethaushalte mit 39 Prozent im Vergleich zum Vorjahr konstant blieb, konnte die Wohnkostenbelastung nach Wohngeld hingegen durch die Reform von 27,4 Prozent in 2019 um 2,4 Prozentpunkte auf 25,7 Prozent in 2020 gesenkt werden (siehe Tabelle 16).

In Tabelle 16 ist die Mietbelastung der Wohngeldhaushalte nach verschiedenen Erwerbstypen¹⁷ angegeben. Zusätzlich wird zwischen den Jahren 2019 und 2020 differenziert sowie die Mietbelastung vor Wohngeld und nach Wohngeld betrachtet.

Betrachtet man zunächst die Mietbelastung vor Wohngeld in den Jahren 2019 und 2020 so fällt auf, dass diese für alle Erwerbstypen gestiegen bzw. konstant geblieben ist. Besonders stark betroffen sind Arbeitnehmende und Beamte (+1,2 Prozentpunkte). Im Durchschnitt stieg die Mietbelastung der Wohngeldhaushalte vor Wohngeld um 0,3 Prozentpunkte. Bei Untersuchung der Mietbelastung nach Wohngeld zeigt sich, dass das Wohngeld die Mehrbelastung vor Wohngeld für die meisten Gruppen nahezu vollständig neutralisieren konnte. So hat sich im Jahr 2020 die Mietbelastung nach Wohngeld für alle Erwerbstypen im Reformjahr 2020 deutlich verringert. Die größte Entlastung erfuhr dabei die Gruppe der Haushalte im Ruhestand (-2,8 Prozentpunkte). Insgesamt ist eine Verringerung der Mietbelastung nach Wohngeld von 1,6 Prozentpunkte zwischen den Jahren 2019 und 2020 zu beobachten.

Tabelle 16

Vergleich der Mietbelastung vor und nach Wohngeld für 2019 und 2020 bei reinen Wohngeldhaushalten, differenziert nach Erwerbstyp

Erwerbstyp	Mietbelastung vor Wohngeld (in Prozent)		Mietbelastung nach Wohngeld (in Prozent)	
	2019	2020	2019	2020
Selbstständige	45,4	45,6	25,4	23,5
Arbeitnehmer/Beamte	32,7	33,9	21,8	21,0
Rentner/Pensionäre	44,5	44,0	33,7	30,9
Studenten/Auszubildende	49,5	49,2	24,5	23,7
Arbeitslose	31,5	32,0	20,4	19,6
Sonstige	36,9	36,7	23,7	23,0
Insgesamt	39,0	39,3	27,3	25,7

Quelle: Wohngeldstatistik; Berechnung BBSR

Die Mietbelastung vor und nach Berücksichtigung des Wohngelds nach Mietstufen differenziert ist für das Jahr 2020 in Tabelle 17 angegeben. Die Mietbelastung vor Wohngeld steigt dabei mit Mietstufen an. So ist sie mit fast 35 Prozent in Mietstufe I am geringsten und mit 45 Prozent in Mietstufe VII am höchsten. Ohne Wohngeldzuschuss müsste in letzterer Mietstufe entsprechend fast die Hälfte des wohngeldrechtlichen Einkommens für Wohnkosten aufgebracht werden.

Darauf aufbauend sorgt die Zahlung des Wohngelds in allen Mietstufen für eine signifikante Reduktion der Mietbelastung. So sinkt die Mietbelastung durch die Zahlung des Wohngelds um mindestens

¹⁷ Für einen Haushalt wird der Erwerbstyp jeweils durch den Haupteinkommensbeziehenden festgelegt.

11 Prozentpunkte (Mietenstufe I), wobei die prozentuale Differenz in höheren Mietenstufen größer ist. So mindert das Wohngeld in den angespannten Mietenstufen VI und VII die Mietbelastung um rund 16 Prozentpunkte.

Tabelle 17
Mietbelastung der reinen Wohngeldhaushalte nach Mietenstufe (2020)

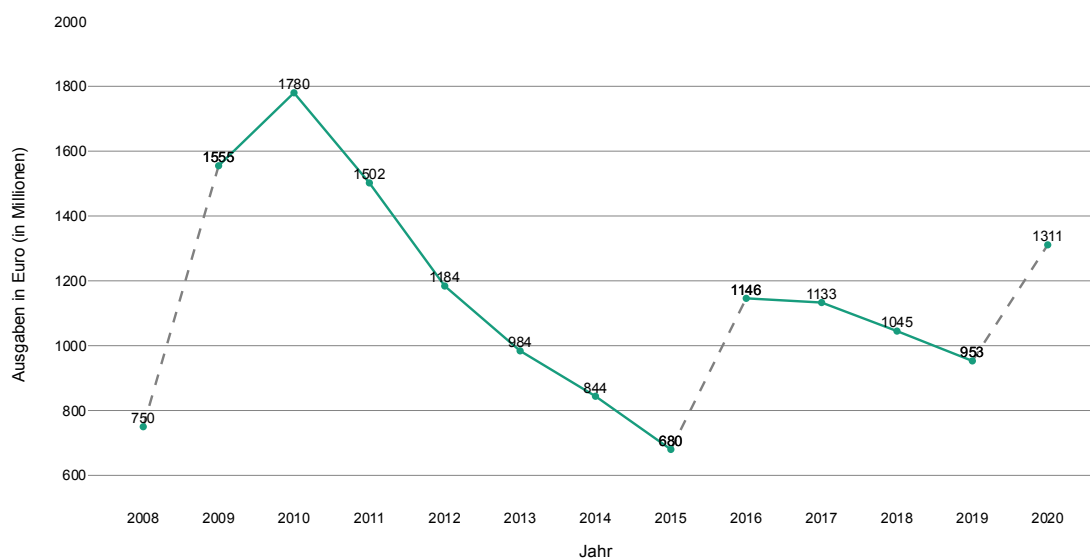
Mietenstufen	Mietbelastung vor Wohngeld (in Prozent)	Mietbelastung nach Wohngeld (in Prozent)
I	35,0	23,7
II	37,1	24,8
III	38,8	25,4
IV	41,9	27,2
V	42,7	27,1
VI	44,1	27,7
VII	45,0	28,8
Insgesamt	39,3	25,7

Quelle: Wohngeldstatistik; Berechnung BBSR

3.5 Wohngeldausgaben

Die Entwicklungen der Anzahl der Wohngeldhaushalte sowie die Wohngeldhöhe spiegeln sich auch in den für den Staat zu tragenden Kosten des Wohngeldes wider. Dabei sind die Kosten gemäß § 32 WoGG zur Hälfte von den jeweiligen Bundesländern sowie dem Bund zu tragen. Der hier gewählte Zeitraum umfasst dabei die Jahre 2008 bis 2020, um die Änderungen in den Ausgaben besser einordnen zu können. Die Entwicklung der Wohngeldkosten ist in Abbildung 16 abgebildet.

Abbildung 16
Entwicklung der Wohngeldausgaben von 2008 bis 2020



Quelle: Destatis, BMWSB (ab Berichtsjahr 2013)

Infolge der Wohngeldreform 2009 haben sich die Wohngeldausgaben in demselben Jahr mit einem Stand von 1,56 Mrd. Euro mehr als verdoppelt. Dieser Anstieg ist hauptsächlich auf eine wesentlich höhere Zahl von Empfängerhaushalten zurückzuführen. Grund dafür war neben der Reform auch der Konjunkturunbruch 2008/09 (siehe BMI: Wohngeld- und Mietenbericht 2020). Im Jahr 2010 erreichten die Ausgaben den vorläufigen Höchstwert von 1,78 Mrd. Euro. In den Folgejahren sanken die Ausgaben stetig und erreichten einen Tiefstwert von 0,68 Mrd. Euro im Jahr 2015.

Die Wohngeldreform 2016 bewirkte eine erneute, sprunghafte Ausweitung des Wohngeldanspruchs. Die durchschnittliche Höhe sowie die Anzahl an Wohngeldhaushalten stieg stark an und somit auch die Wohngeldausgaben insgesamt. Im Jahr 2016 stiegen die Wohngeldausgaben auf 1,146 Mrd. Euro bzw. um 68 Prozent zum Vorjahr an. Während die Ausgaben im Jahr 2017 etwa 1,134 Mrd. Euro betrugen, folgte in den Jahren 2018 und 2019 ein moderater Rückgang auf 1,045 bzw. 0,953 Mrd. Euro. Dies entspricht einem jährlichen Rückgang der Wohngeldausgaben von ca. 9 Prozent.

Analog zu vorherigen Reformen führte die Wohngeldreform 2020 wieder zu einer Ausweitung des in der Zwischenzeit kontinuierlich gesunkenen Wohngeldanspruchs, einhergehend mit einer höheren durchschnittlichen Auszahlung und Anzahl an berechtigten Haushalten. Dies führte dazu, dass die Wohngeldausgaben um 358 Mio. Euro auf 1,311 Mrd. Euro stiegen, was einem relativen Anstieg von 37,6 Prozent entspricht. Im Vergleich zum Jahr 2016 ist die Anzahl der Empfängerhaushalte aber geringer, so dass die höheren Ausgaben durch die Wohngeldreform 2020 im Besonderen auf das erhöhte Niveau der durchschnittlichen Wohngeldzahlungen zurückzuführen sind.

Bezogen auf die verschiedenen Bundesländer zeigt sich eine ähnliche Entwicklung: einen prozentual gesehen hohen Anstieg der Kosten durch die Wohngeldreform 2016 und einen niedrigeren Anstieg durch die Reform 2020 (Tabelle 18). Die höchsten Wohngeldausgaben haben Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg sowie Niedersachsen. Allerdings weisen Hessen und das Saarland die höchsten prozentualen Anstiege in beiden Reformen auf. Dieser relative Anstieg war in den Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt. So geht die Spanne bei der Reform 2016 von 50 Prozent (Sachsen) bis 103 Prozent (Hessen) und bei der Reform 2020 von 24 Prozent (Niedersachsen) bis 57 Prozent (Saarland).

Tabelle 18

Wohngeldausgaben je Bundesland für die Jahre 2015 bis 2020 und prozentualer Anstieg nach den Reformen in 2016 und 2020

Bundesland	Ausgaben pro Jahr (in Mio. Euro)						Prozentualer Anstieg	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015/16	2019/20
Baden-Württemberg	78,4	136,9	131,0	117,2	107,0	150,9	74,6	41,0
Bayern	57,5	97,8	98,9	89,2	82,3	119,0	70,1	44,6
Berlin	26,7	42,2	45,3	40,9	38,1	47,3	58,1	24,1
Brandenburg	22,3	39,9	36,8	32,8	30,3	39,3	78,9	29,7
Bremen	7,0	10,7	11,1	9,9	10,5	13,7	52,9	30,5
Hamburg	14,0	25,8	26,4	28,3	24,7	32,7	84,3	32,4
Hessen	42,4	86,2	80,6	75,3	66,9	99,9	103,3	49,3
Mecklenburg-Vorpommern	25,7	40,3	38,6	33,1	29,7	36,8	56,8	23,9
Niedersachsen	72,5	115,5	114,8	109,9	99,3	133,2	59,3	34,1
Nordrhein-Westfalen	174,3	298,0	304,4	288,7	271,9	371,3	71,0	36,6
Rheinland-Pfalz	29,2	48,1	48,1	43,6	39,0	53,2	64,7	36,4
Saarland	4,6	8,8	8,6	7,9	7,4	11,6	91,3	56,8
Sachsen	51,9	77,9	74,2	62,8	55,3	73,6	50,1	33,1
Sachsen-Anhalt	21,5	34,5	33,1	29,1	25,5	35,1	60,5	37,6
Schleswig-Holstein	30,2	48,3	48,5	45,1	41,5	57,9	59,9	39,5
Thüringen	22,9	35,6	33,3	31,4	24,2	35,7	55,5	47,5

Quelle: Destatis, BMWSB (ab Berichtsjahr 2013)

4 Auswirkungen der Wohngeldreform 2020

Im folgenden Kapitel wird die Wohngeldreform 2020 mithilfe des Fraunhofer FIT Niedrigeinkommensmodells (NEM) analysiert. Das NEM ist ein Mikrosimulationsmodell auf Basis des Mikrozensus 2018. Unabhängig von der spezifischen Fragestellung basieren Mikrosimulationsmodelle konzeptionell immer auf einer Datengrundlage sowie einer Abbildung, des für die Fragestellung relevanten geltenden Rechts. Zentrale Anforderung an die Daten ist, dass sie eine möglichst große, idealerweise zufällig gezogene Stichprobe der zu untersuchenden Einheiten darstellen und die für die Fragestellung relevanten Informationen in hoher Qualität enthalten. Durch die Hochrechnung der Stichprobe auf die Grundgesamtheit und die Einbettung der zu untersuchenden (Mikro-)Einheiten in das geltende Recht, lassen sich bereits Analysen für den Status quo durchführen.

Die Relevanz von Mikrosimulationsmodellen für die wissenschaftliche Politikberatung liegt vor allem darin, dass mit ihnen alternative Rechtsstände simuliert werden können. Dies ermöglicht eine Quantifizierung der fiskalischen Effekte sowie der (potenziellen) Auswirkungen eines alternativen Rechtstandes auf die einzelnen Einheiten. Dies gilt sowohl für die Abschätzung der Auswirkungen möglicher Reformen (Ex-ante-Analyse) als auch für die Untersuchung und Bewertung vergangener Reformen im Hinblick auf die angestrebten Ziele (Ex-post-Analyse).

Im Rahmen der Evaluation der Wohngeldreform erlaubt dieser methodische Ansatz alternative Rechtsstände des Jahres 2020 zu simulieren in denen die Wohngeldreform vollständig oder in Teilen ausbleibt. Dadurch kann die Situation nach der Wohngeldreform mit dem fiktiven Rechtstand ohne Reform verglichen werden, um so die Reformwirkung zu ermitteln.

Nach der Beschreibung des NEM wird in diesem Kapitel der Gesamteffekt der Reform betrachtet. Im Vordergrund steht hierbei die Anzahl der Wohngeldhaushalte, die durchschnittliche Wohngeldhöhe sowie die fiskalischen Effekte. Anschließend werden Partialanalysen durchgeführt, in denen die einzelnen Reformkomponenten analysiert und ihr Beitrag zum Gesamteffekt herausgearbeitet wird. Die reformbedingten Wechselwirkungen des Wohngelds mit den Leistungen der Grundsicherung wird in dem nachfolgenden Abschnitt behandelt. Abschließend werden die Ergebnisse der Ex-post-Analyse mit den Ex-ante-Prognosen aus dem Gesetzgebungsverfahren verglichen und eingeordnet.

4.1 Das Niedrigeinkommensmodell (NEM) und Vorgehensweise

Datengrundlage des Fraunhofer FIT Niedrigeinkommensmodells ist der Mikrozensus des Jahres 2018. Hierbei handelt es sich um das letzte verfügbare Jahr des Mikrozensus zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts, in dem die Wohnsituation der befragten Haushalte im Detail erfasst wurde.¹⁸

Die besonderen Vorteile des Mikrozensus gegenüber anderen Datensätzen wie dem Sozio-Oekonomischen Panel (SOEP) oder der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) liegen in der Stichprobengröße sowie einer Auskunftspflicht der Haushalte. Jedoch sind die Angaben zur Einkommenshöhe im Mikrozensus weniger detailreich als in anderen Datensätzen und liegen nur als kategorisierte Nettoeinkommen vor. Mithilfe umfangreicher Informationen über die Zusammensetzung der Haushalte und Quellen des Haushaltseinkommens lassen sich diese durch Schätzungen auf Basis anderer Datenquellen ermitteln.

Stimmen diese geschätzten Einkommenshöhen mit den Angaben der Haushalte im Mikrozensus überein (z. B. zum Haushaltseinkommen oder zum Bezug von Leistungen nach SGB II oder Wohngeld), wird der

¹⁸ Die Sonderbefragung zur Wohnsituation erfolgt im Vierjahres-Rhythmus.

Haushalt in der Simulation verwendet. Stimmen die Angaben nicht überein, werden in einem iterativen Prozess neue Einkommensangaben zugespielt, bis konsistente Daten vorliegen. Insgesamt können so für ca. 95 Prozent der Haushalte im Mikrozensus konsistente Informationen generiert werden – für diese Fälle wurden also fehlende Angaben imputiert, die mit den vorhandenen Informationen kompatibel sind. Dieses Verfahren stellt insbesondere sicher, dass die Einkommensinformationen zu den Angaben zum Leistungsbezug passen, was bei reinen Befragungsdaten nicht unmittelbar gewährleistet ist.

Um die Bevölkerungsveränderungen zwischen dem Datenjahr 2018 und der Wohngeldreform im Jahr 2020 zu berücksichtigen, werden die Einkommens- und Wohnkostenangaben im Mikrozensus anhand offizieller Statistiken bis zum Jahr 2020 fortgeschrieben. Im Jahr 2020 erfolgt eine Anpassung der Hochrechnungsfaktoren des Mikrozensus an Statistiken aus dem Jahr 2020. Neben Anpassungen an die demographischen Merkmale der Bevölkerung werden insbesondere Anpassungen an die offizielle Statistik zum Bezug von relevanten Leistungen (Wohngeld, Grundsicherung, Kinderzuschlag, etc.) vorgenommen. Für das Wohngeld wird hierzu auf die Informationen der Wohngeldstatistik zurückgegriffen.¹⁹ Dieses Vorgehen garantiert insbesondere, dass Empfängerzahlen, Ausgaben und Bezugsmuster (z. B. hinsichtlich Haushaltsgröße oder Haushaltstyp) mit den amtlichen Statistiken im Jahr 2020 übereinstimmen.

Ein weiterer Umstand, der bei der Modellierung berücksichtigt werden muss, ist die Frage der Inanspruchnahme des Wohngelds. Wohngeld kann erst nach gestelltem und bewilligtem Antrag bezogen werden. Da nicht jeder Haushalt einen Antrag stellt, kommt es bei Simulationen dazu, dass Haushalte als formal berechtigt ermittelt werden, aber keinen Bezug angeben. Der tatsächliche Bezug einer Leistung wird im Mikrozensus und anderen Befragungsdaten nicht überprüft. Daher kann es zu bewussten oder unbewussten Falschangaben der Haushalte kommen. Haushalte können z. B. den Bezug einer Leistung vergessen, Leistungen verwechseln oder aus Scham verschweigen.

Da keine belastbaren Erkenntnisse bzgl. der Inanspruchnahme von Wohngeld und/oder möglicher, systematischer Unterschiede zwischen Ausschöpfen und Nichtausschöpfen vorliegen, müssen an dieser Stelle Annahmen getroffen werden. Für diesen Bericht wird angenommen, dass Haushalte die im Jahr 2018 einen Wohngeldanspruch nicht geltend gemacht haben, auch weiterhin kein Wohngeld beziehen werden. Ausnahmen hiervon werden nur im Rahmen von Szenarien diskutiert, um mögliche Verhaltensanpassungen als Folge der Corona-Pandemie zu beschreiben. Hintergrund ist eine mögliche verstärkte Inanspruchnahme von Sozialleistungen aufgrund der erhöhten sozialen Unsicherheit.

Weiterhin muss berücksichtigt werden, dass durch die Reform des Wohngeldes im Jahr 2020 Haushalte erstmals Anspruch auf Wohngeld haben. Dies ist bei Ex-ante-Analysen besonders komplex, da sich die Ausschöpfung einer bisher nicht anspruchsberechtigten Gruppe kaum verlässlich vorhersagen lässt. In dieser Ex-post-Evaluation konnte die Zahl der Hereinwachser jedoch durch Simulation auf Basis der Einzeldaten der Wohngeldstatistik exakt ermittelt werden (vgl. Abschnitt 4.4). Damit kann vermieden werden, dass Annahmen über die Ausschöpfung der Neuberechtigten getroffen werden müssen.

Für die Gruppe der Wechsler, die durch die Wohngeldreform aus der Grundsicherung geholt wurden, wird angenommen, dass sie den Wohngeldanspruch geltend machen, sobald ihnen durch den Bezug von Wohngeld (und ggf. Kinderzuschlag) ein höheres verfügbares Einkommen zur Verfügung stehen würde. Für diese Gruppe wird also von einer Ausschöpfung des Wohngeldes von 100 Prozent ausgegangen.²⁰

¹⁹ Als hochzurechnende Merkmale werden u.a. die Anzahl der Wohngeldhaushalte, die Höhe des Wohngelds, das Wohngeldeinkommen, die Mietenstufen und die Anzahl der Personen innerhalb des Haushalts berücksichtigt.

²⁰ Von dieser Ausschöpfungsannahme wird lediglich im Rahmen der oben beschriebenen Überlegungen zu den Wirkungen der Corona-Pandemie abgewichen.

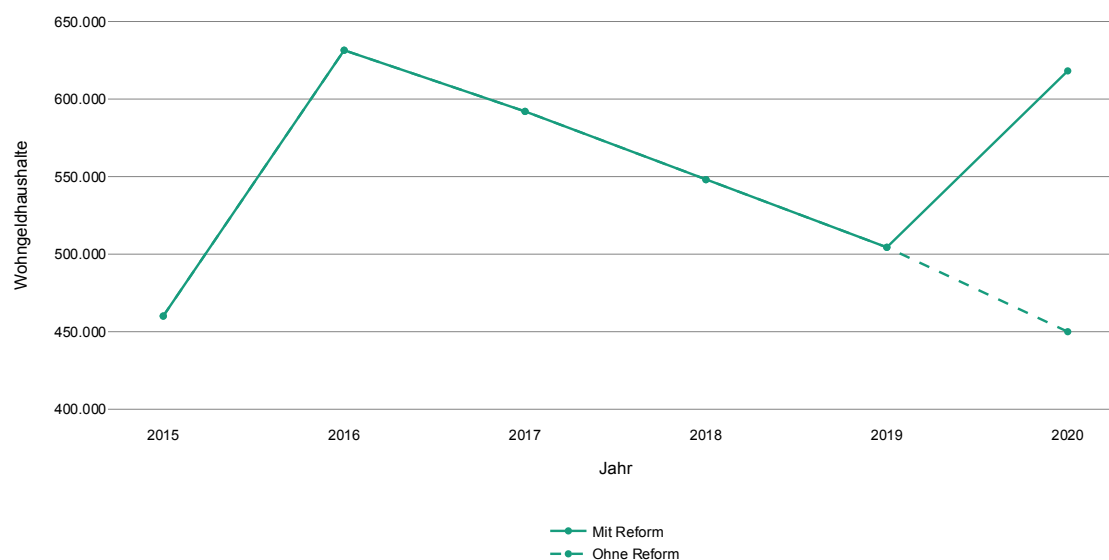
4.2 Simulation der Gesamteffekte der Reform

Im folgenden Kapitel sollen die Gesamteffekte der Wohngeldreform 2020 auf den Niedrigeinkommensbereich analysiert und bestimmt werden. Dabei stehen die Auswirkungen der Reform auf die Anzahl der Wohngeldhaushalte und die damit verbundenen staatlichen Ausgaben im Vordergrund.

Laut Simulationsrechnungen hätten im Jahr 2020 ohne Wohngeldreform 449.651 Haushalte unter Berücksichtigung der Anpassungen der Regelbedarfssätze der Grundsicherung sowie der makroökonomischen Entwicklungen weiterhin Wohngeld bezogen (Bestand). Dieser Wert entspräche einem Rückgang von etwa 11 Prozent bzw. ca. 55.000 Haushalten im Vergleich zum Vorjahreswert 2019 von etwa 504.000 Haushalten mit Wohngeldbezug. Dieses Simulationsergebnis entspricht der Entwicklung der letzten Jahre. Vergleicht man die Anzahl der Wohngeldhaushalte aus dem simulierten Jahr 2020 ohne Wohngeldreform mit der tatsächlichen Zahl der Wohngeldhaushalte im Jahr 2020, so ergibt sich eine Differenz von etwa 169.000 Haushalten. Diese Haushalte wären ohne die Reform auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen gewesen oder hätten keinen Anspruch auf Wohngeld gehabt.

Abbildung 17 veranschaulicht die Reformwirkung auf die Anzahl der Wohngeldhaushalte in einem zeitlichen Kontext. Entsprechend der Erwartungen hätte sich der kontinuierliche Abwärtstrend der Anzahl der Wohngeldhaushalte fortgesetzt. Durch die Reform befindet sich die Gesamtzahl der Wohngeldhaushalte etwa wieder auf dem Niveau des Jahres 2016.

Abbildung 17
Reformwirkung: Anzahl der Wohngeldhaushalte



Quelle: Fraunhofer FIT NEM, Simulationsrechnung

Die Verteilung der Reformwirkung auf die Anzahl der Wohngeldhaushalte nach Miet- und Lastenzuschuss sowie nach reinen Wohngeldhaushalten und Mischhaushalten ist in Tabelle 19 dargestellt. Die Simulationsrechnungen zeigen, dass sich ohne Wohngeldreform der Abwärtstrend über alle Gruppen hinweg fortgesetzt hätte.

Der größte simulierte Effekt zeigt sich bei den reinen Wohngeldhaushalten mit Mietzuschuss, die auch die größte Gruppe unter den Wohngeldempfängern darstellen. Der geschätzte Effekt liegt bei rund 40.000 Haushalten, die ohne Reform ihren Wohngeldanspruch verloren hätten. Prozentual entspricht

dies einem Rückgang von rund 9 Prozent gegenüber 2019. Bei reinen Wohngeldhaushalten mit Lastenzuschuss ergibt sich eine simulierte Differenz von ungefähr 10.200. Bei Mischhaushalten ergibt sich ein Rückgang von etwa 8.500 Haushalten (Mietzuschuss) bzw. etwas mehr als 300 Haushalten (Lastenzuschuss). Das entspricht jeweils einem relativen Rückgang von 37 Prozent bzw. 48 Prozent im Vergleich zu dem Jahr 2019.²¹ Es wird deutlich, dass die Wohngeldreform 2020 eine größere Wirkung hat, als es der reine Vergleich der Jahre 2019 und 2020 erscheinen lässt. Für die genannten Haushalte wurde das Herausfallen aus dem Wohngeld verhindert.

Mit der Wohngeldreform 2020 konnte stattdessen eine Trendwende bei der Zahl der reinen Wohngeldhaushalte und eine Stabilisierung bei den Mischhaushalten erreicht werden. Insbesondere erhielten nun etwa 150.000 reine Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss Wohngeld, das sie ohne Reform nicht bekommen hätten. Diese Gruppe stellt mit Abstand die größte unter den insgesamt etwa 169.000 zusätzlichen Wohngeldhaushalten als Folge der Reform dar.

Tabelle 19

Reformwirkung: Anzahl der Haushalte nach Typen des Wohngelds von 2015 bis 2020 mit Reform und Simulation der Anzahl in 2020 ohne Reform

Jahr	Reine Wohngeldhaushalte (Mietzuschuss)	Reine Wohngeldhaushalte (Lastenzuschuss)	Mischhaushalte (Mietzuschuss)	Mischhaushalte (Lastenzuschuss)
2015	383.274	35.841	39.978	987
2016	549.973	45.177	35.329	1.002
2017	517.715	42.966	30.447	915
2018	481.113	38.471	27.686	777
2019	445.335	33.910	24.516	650
2020	555.085	38.405	24.000	675
2020 (ohne Reform)	405.694	28.206	15.414	337

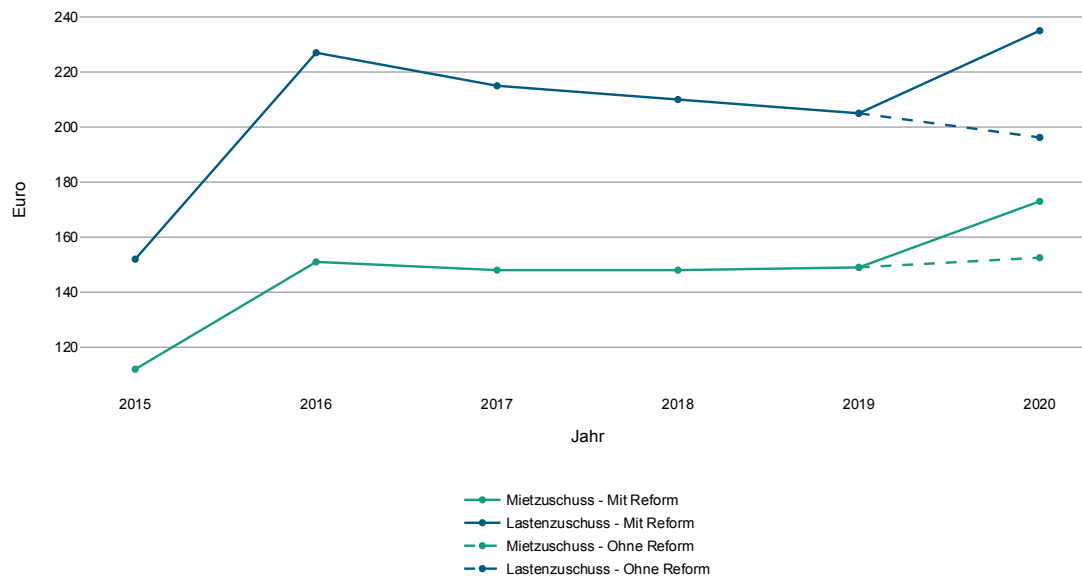
Quelle: Wohngeldstatistik; Fraunhofer FIT NEM, Simulationsrechnung

Die Auswirkungen der Reform auf die durchschnittliche Höhe des Wohngeldes für reine Wohngeldhaushalte sind in Abbildung 18 dargestellt.

²¹ Bei Mischhaushalten (insbesondere mit Lastenzuschuss) muss die geringe Stichprobenanzahl dieser Gruppen bei der Interpretation berücksichtigt werden.

Abbildung 18

Reformwirkung: Durchschnittliches Wohngeld der reinen Wohngeldhaushalte von 2015 bis 2020



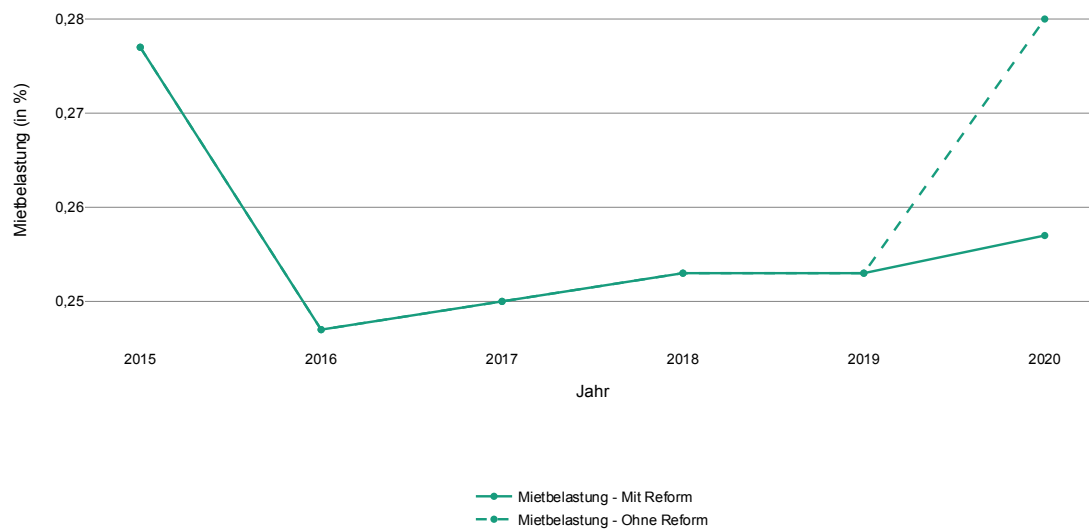
Quelle: Wohngeldstatistik; Fraunhofer FIT NEM, Simulationsrechnung

Es zeigt sich, dass die Reform zu einem signifikanten Anstieg des durchschnittlichen Wohngeldes für Haushalte mit Mietzuschuss geführt hat. Der simulierte Effekt der Reform auf das durchschnittliche Wohngeld dieser Gruppe beträgt etwa 20 Euro. Während mit der Reform das durchschnittliche Wohngeld in dieser Gruppe 173 Euro betrug, hätte es ohne Reform lediglich 153 Euro betragen.

Beim Lastenzuschuss würde es ohne Reform dem Trend folgend zu einem Abstieg des durchschnittlichen Leistungsniveaus kommen. Der durchschnittliche Lastenzuschuss ohne Reform wird im kontrafaktischen Szenario auf 196 Euro geschätzt. Durch die Wohngeldreform erhöht sich der Lastenzuschuss jedoch deutlich stärker, sodass der durchschnittliche Lastenzuschuss um ca. 38 Euro höher liegt als ohne Reform.

Abbildung 19 stellt die zeitliche Wirkung und die Reformwirkung der Mietbelastung der reinen Wohngeldhaushalte dar.

Abbildung 19
Reformwirkung – Mietbelastung der reinen Wohngeldhaushalte von 2015 bis 2020

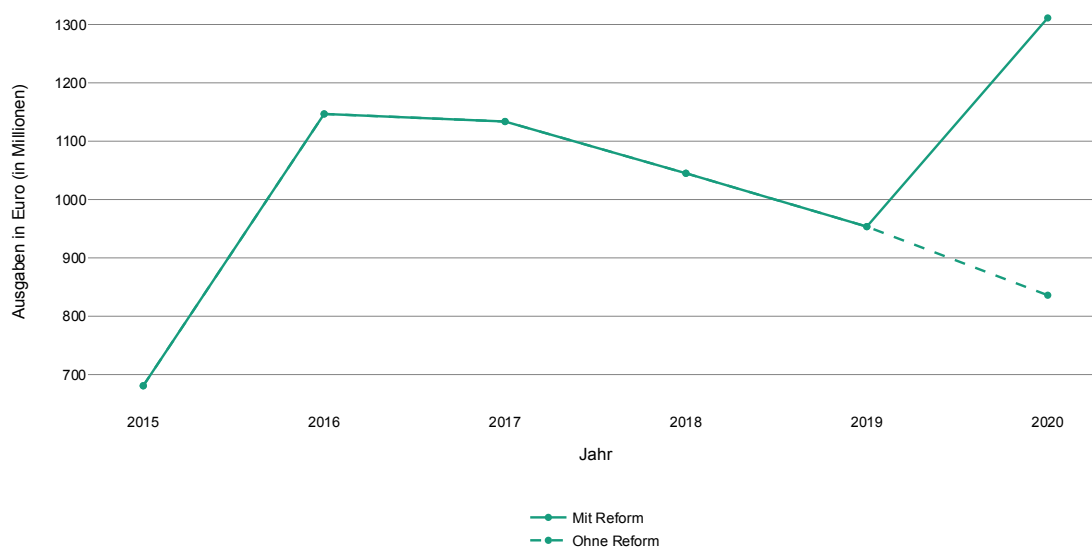


Quelle: Wohngeldstatistik; Fraunhofer FIT NEM, Simulationsrechnung; Berechnung BBSR

Nach einem Rückgang von 3 Prozentpunkten im Jahr 2016 stieg die Mietbelastung bis ins Jahr 2020 auf 25,7 Prozent an. Trotz dieser Zunahme befindet sich die Mietbelastung weiterhin deutlich unter dem Stand vor der Wohngeldreform 2016. Im simulierten Rechtsstand ohne Wohngeldreform 2020 ergibt sich eine geschätzte Mietbelastung der reinen Wohngeldhaushalte von 28 Prozent. Die Modellsimulationen legen somit nahe, dass die Wohngeldreform deutlich dazu beigetragen hat, den Anstieg der Mietbelastung zu begrenzen.

Die fiskalische Wirkung der Wohngeld Reform ist in Abbildung 20 dargestellt.

Abbildung 20
Reformwirkung: Wohngeldausgaben



Quelle: BMWSB, Fraunhofer FIT NEM, Simulationsrechnung

Es zeigt sich hier eine ähnliche Dynamik wie bei der Entwicklung der Gesamtanzahl der Wohngeldhaushalte. Unter Berücksichtigung der seit der Wohngeldreform 2016 kontinuierlich sinkenden Zahl der anspruchsberechtigten Haushalte wird die Differenz der reformbedingten Mehrausgaben für das Wohngeld auf 475 Mio. Euro geschätzt. Dabei wird unterstellt, dass die Ausgaben für das Wohngeld ohne Reform im Jahr 2020 rund 836 Mio. Euro betragen hätten. Auch hier entspricht das Simulationsergebnis der Entwicklung der vergangenen Jahre.

4.3 Wirkung der einzelnen Reformkomponenten

Der methodische Ansatz der Mikrosimulation ermöglicht neben der Simulation eines Rechtsstandes ohne Wohngeldreform 2020 die isolierte Simulation einer Kombination von Reformkomponenten. Dadurch lässt sich gezielt die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen prüfen und mit der verbundenen Zielsetzung vergleichen.

Im Folgenden werden dazu Simulationsergebnisse präsentiert, bei denen jeweils nicht das Ausbleiben der Wohngeldreform als Ganzes, sondern das Ausbleiben einzelner Maßnahmen simuliert wird. Die untersuchten Maßnahmen sind:

- die Anpassung der Parameter der Wohngeldformel
- die Erhöhung der Höchstbeträge für Miete und Belastung
- die Einführung der Mietenstufe 7

Die Ergebnisse sind in Tabelle 20 präsentiert. Den größten Effekt hat die Anpassung der Parameter der Wohngeldformel. Hätte die Reform ohne diese Anpassung stattgefunden, so hätten etwa 135.000 weniger Haushalte im Vergleich zum Jahr 2020 Wohngeld bezogen. Damit hätten etwa 80 Prozent der neuen Wohngeldhaushalte im Jahr 2020 keinen Zugang erhalten. Das durchschnittliche Wohngeld wäre ohne Parameteranpassung (für die im Wohngeld verbliebenen Haushalte) um etwa 15 Euro geringer. Bedingt durch die starke Veränderung der Anzahl der Wohngeldhaushalte zeigen sich hier die stärksten fiskalischen Effekte. So würden die Ausgaben im Vergleich zum Jahr 2020 um etwa 370 Millionen Euro geringer ausfallen.

Ohne Erhöhung der Grenzen für die zu berücksichtigende Miete und Belastung wären etwa 32.000 Haushalte weniger im Wohngeld. Die durchschnittliche Wohngeldhöhe wäre um etwa 10 Euro geringer. Gleichzeitig wären die Ausgaben für Wohngeld im Vergleich zum realisierten Jahr 2020 um etwa 140 Millionen Euro geringer. Damit ist die Erhöhung der Höchstgrenzen die zweitwirksamste Maßnahme der Wohngeldreform.

Die Einführung der Mietenstufe 7 hat den geringsten Effekt. Laut Simulationsrechnungen hat sich die Anzahl der Wohngeldhaushalte durch Einführung der Mietenstufe 7 nicht messbar geändert. Eine Veränderung des durchschnittlichen Wohngelds in diesem Szenario ist ebenfalls kaum signifikant. Daraus lässt sich jedoch nicht schlussfolgern, dass die Einführung der neuen Mietenstufe keinen Effekt auf einzelne Haushalte hat, da hier ein Durchschnitt über alle Wohngeldhaushalte gebildet wurde und lediglich 1 Prozent der Wohngeldhaushalte in Gemeinden der Mietenstufe 7 lebten. Durch die implizite Erhöhung der zu berücksichtigenden Miete und Belastung für Haushalte in Gemeinden der Mietenstufe 7 kommt es zu Ausgaben von etwa 2 Millionen Euro.

Tabelle 20

Reformwirkung auf Anzahl der Wohngeldhaushalte, Wohngeldhöhe und Ausgaben: Simulation einzelner Reformkomponenten

	Wohngeldformel	Höchstgrenzen	Mietenstufe
Veränderung der Anzahl der Wohngeldhaushalte	135.000	32.000	0
Veränderung der Wohngeldhöhe (in Euro)	15	10	0
Ausgaben (in Millionen Euro)	371	140	2

Quelle: Fraunhofer FIT NEM, Simulationsrechnung

4.4 Dynamik innerhalb des Sozialsystems

Bei der Analyse der Wohngeldreform vor dem Hintergrund des bestehenden Sozialsystems sind im Besonderen die Gruppen der Wechsler und Hereinwachser von Relevanz. Die Bestimmung der Größen dieser Gruppen gibt Aufschluss darüber, inwiefern Haushalte, die bisher aufgrund ihres zu hohem Einkommen keinen Anspruch auf Wohngeld hatten, durch die Reform in das Wohngeldsystem integriert werden konnten. Diese Haushalte werden als „Hereinwachser“ bezeichnet. Ebenfalls wird deutlich wie stark die Reform dazu beigetragen hat, dass Haushalte aus den Grundsicherungsleistungen (SGB II oder SGB XII) in das Wohngeld (und ggf. den Kinderzuschlag) gewechselt sind. Diese werden als „Wechsler“ bezeichnet.

Maßgeblich für die Bestimmung dieser beiden Größen ist die Differenz zwischen der simulierten Anzahl der Wohngeldhaushalte ohne Wohngeldreform und der im Jahr 2020 realisierten Anzahl. Diese Differenz teilt sich auf Hereinwachser und Wechsler auf.²² Ohne zusätzliche Informationen über diese beiden Gruppen, käme bei der Aufteilung der beiden Gruppen den Ausschöpfungsannahmen eine zentrale Rolle zu, da diese (je nach Ausgestaltung) die Größenverhältnisse von Hereinwachsern und Wechslern maßgeblich mitbestimmen können.

Mit der Zielsetzung weniger restriktive Annahmen treffen zu müssen, wurde während der Erarbeitung dieses Berichts ein Mikrosimulationsmodell auf Basis der Wohngeldstatistik 2020 erstellt. Durch Simulationen konnte mithilfe von diesem Modell die Anzahl der Hereinwachser empirisch ermittelt werden.²³ Der methodische Ansatz war für die Wohngeldhaushalte 2020 einen Rechtsstand zu simulieren in dem die Wohngeldreform 2020 ausblieb. Bei der Gruppe der Hereinwachsern ergeben sich in dieser Simulation Wohngeldauszahlungen unter 10 Euro, sodass diese Haushalte entsprechend § 21 WoGG unter dem alten Rechtsstand keinen Anspruch auf Wohngeld hätten.

Auf Basis dieser Simulation wurden 62.365 Hereinwachser ermittelt. Bei einem Bestand von 449.651 ergeben sich 106.149 Wechslerhaushalte, die im Zuge der Reform aus den Grundsicherungsleistungen geholt wurden (Tabelle 21).

Die reformbedingte durchschnittliche Besserstellung der Bestandshaushalte beträgt etwa 43 Euro, so dass diese etwa 197 Euro erhalten. Hereinwachser beziehen durch ihr hohes Einkommen ein relativ niedriges Wohngeld von durchschnittlich 39 Euro.²⁴ Erwartungsgemäß erhalten die Wechsler, bedingt durch

²² Ebenfalls denkbar ist, dass bisherige Nichtausschöpfer durch das reformbedingte erhöhte Leistungsniveau nun Wohngeld In Anspruch nehmen. Da eine belastbare Bestimmung dieser Gruppe empirisch jedoch nicht möglich ist, wird auf eine Darstellung verzichtet (vgl. Tabelle 23)

²³ Eine belastbare Ermittlung der Wechsler mithilfe von diesem Modell ist leider nicht möglich. Grund dafür sind fehlende, aber notwendige Angaben zur Bestimmung der Bedarfe der Grundsicherung.

²⁴ Das durchschnittliche Wohngeld der Hereinwachser würde ebenfalls auf Basis der Wohngeldstichprobe 2020 ermittelt.

ihr geringes Einkommen, einen hohen Wohngeldbetrag. Dieser beläuft sich auf durchschnittlich 173 Euro und ist damit geringer als bei den Bestandshaushalten.

Tabelle 21

Reformwirkung auf die Anzahl und den Wohngeldanspruch von Wechsler und Hereinwachser

Art des Haushalts	Anzahl der Haushalte	Wohngeld mit Reform	Wohngeld ohne Reform
Bestand	449.651	197	154
Wechsler	106.149	173	
Hereinwachser	62.365*	39*	

Quelle: Fraunhofer FIT NEM, Simulationsrechnung; *Simulationsrechnung Wohngeldstichprobe

Da Wechsler in der Regel über ein geringeres Einkommen verfügen als Bestandshaushalte, erscheint das zunächst widersprüchlich. Betrachtet man jedoch die Haushaltsgrößen der Wechsler lässt sich dieser Widerspruch auflösen. Bei einer Kategorisierung der Wechslerhaushalte nach Haushaltsgröße zeigt sich, dass mehr als jeder zweite Haushalt und damit die deutliche Mehrheit nur aus einer Person besteht. Da das Wohngeld mit der Anzahl der Personen im Haushalt ansteigt, erklärt dieser im Vergleich zum Bestand hohe Anteil von Einpersonenhaushalten das niedrigere Wohngeld der Wechsler. Die zweitgrößte Gruppe der Wechsler sind Haushalte mit 2 Personen mit 18 Prozent. Haushalte mit 3, 4 und 5 oder mehr Personen machen jeweils 14 Prozent, 3 Prozent und 3 Prozent der Wechsler aus. Insgesamt leben in diesen Haushalten etwa 176.000 Personen, wobei ca. 29 Prozent davon Kinder sind.

Tabelle 22

Anteil der Wechsler ins Wohngeld nach Haushaltsgröße

Personen im Haushalt	Anteil an den Wechsler
1	62 %
2	18 %
3	14 %
4	3 %
5 und mehr	3 %

Quelle: Fraunhofer FIT Niedrigeinkommensmodell

Exkurs: Szenario zur Neuausschöpfung

Für Haushalte mit einem bereits vor der Wohngeldnovelle bestehenden aber nicht geltend gemachten Wohngeldanspruch erhöht die Wohngeldreform die potenzielle Höhe der Wohngeldzahlung. Zusätzlich ist das Jahr 2020 geprägt durch den wirtschaftlichen Einbruch durch die Coronapandemie (vgl. Abbildung 7). Beides kann einzeln oder in Kombination bisherige Nichtausschöpfer von Wohngeld dazu bewegen, Wohngeld in Anspruch zu nehmen. Diese Gruppe ist jedoch empirisch nicht belastbar zu erfassen.

Um dennoch eine Orientierung zu geben, zeigt Tabelle 23 eine szenario-basierte, modifizierte Aufteilung der Wohngeldhaushalte in Bestand, Wechsler und Hereinwachser. Der konzeptionelle Unterschied zur Aufteilung in Tabelle 21 ist, dass Neuausschöpfer eine eigene Gruppe darstellen. Diese haben entweder bedingt durch ein höheres Leistungsniveau und/oder den wirtschaftlichen Druck ihren bereits vor der Reform bestehendem Wohngeldanspruch geltend gemacht.

Da die Zahl der Hereinwachser auf Basis der Wohngeldstatistik ermittelt wurde, lässt sich die Neuausschöpfung nur durch Variation der Ausschöpfungsquote der Wechsler simulieren. Zu diesem Zweck zeigt Tabelle 23 die Verteilung von Bestand, Wechsler, Hereinwachsern und Neuausschöpfern für unterschiedliche Ausschöpfungsquoten der Wechsler.

Tabelle 23
Szenario Neuausschöpfung

Ausschöpfung der Wechsler (in %)	Bestand (in 1.000)	Wechsler (in 1.000)	Hereinwachser (in 1.000)	Neuausschöpfer (in 1.000)
100	450	106	62	0
90	450	95	62	11
80	450	85	62	21
70	450	74	62	32
60	450	64	62	42

Quelle: Fraunhofer FIT NEM, Wohngeldstichprobe*, Simulationsrechnung

Erwartungsgemäß erhöht sich die Zahl der Neuausschöpfer bei einer geringeren Ausschöpfung des Wohngelds durch die Wechsler. Diese beläuft sich beispielsweise bei einer Ausschöpfungsquote von 80 Prozent auf 21.000 Haushalte.

4.5 Vergleich mit früheren Simulationen

Die für das Gesetzgebungsverfahren relevanten ex-ante-Analysen gingen von einem deutlichen Zuwachs der Zahl der Wohngeldhaushalte auf ca. 661.000 aus. Dabei wurde eine Wechslerzahl von 24.000 Haushalten und eine Hereinwachserzahl von 154.000 Haushalten ermittelt (vgl. Kapitel 2.5). Die Datenbasis für diese Analysen war die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), während das in diesem Bericht für die ex-post-Analysen angewandte Mikrosimulationsmodell des FIT auf dem Mikrozensus basiert (vgl. Kapitel 4.1). Die unterschiedliche Datenbasis stellt einen möglichen Grund für Abweichungen von Ex-post- und Ex-ante-Analysen dar.

Mit der Reform 2020 trat ein deutlicher Zuwachs tatsächlich ein, allerdings wurde die prognostizierte Zahl nicht erreicht. Vielmehr lag die Zahl der Wohngeldhaushalte zum Jahresende 2020 bei ca. 618.000.

Nicht vollständig eingetreten ist insbesondere der erwartete starke Zuwachs bei den Hereinwachsern. In der Ex-post-Analyse hat sich gezeigt, dass diese Zahl deutlich zu hoch angesetzt war – tatsächlich haben ca. 60.000 Haushalte als Hereinwachser erstmals Wohngeld bezogen. Diese Zahl lässt sich anhand der Einzeldaten der Wohngeldstatistik mit großer Zuverlässigkeit ermitteln, während diese Größe ex-ante bedingt durch die Notwendigkeit zahlreicher Annahmen nur geschätzt werden kann. Eine maßgebliche Annahmegröße ist die potenzielle Inanspruchnahme der Leistung durch erstmals anspruchsberechtigte Haushalte. Sie ist grundsätzlich unbekannt und von vielen Faktoren abhängig. Eine exakte Vorhersage der Verhaltensweise dieser Personengruppe, für die naturgemäß bisher keine Erkenntnisse zum Wohngeldbezug vorliegen, ist de facto nicht möglich.

Bei den Wechslerhaushalten ist es auch ex-post nicht möglich, die Zahl mit der gleichen Sicherheit zu identifizieren, wie es bei den Hereinwachsern möglich ist. Die Wohngeldeinzeldaten ermöglichen keine exakte Identifikation, da relevante Angaben zur Berechnung hypothetischer Ansprüche auf Grundsicherung oder Kinderzuschlag in der Statistik nicht erfasst werden, was eine Mikrosimulation auf einer alternativen Datenbasis erforderlich macht. Wie bei früheren Evaluationen wird auch bei diesen Simulationsrechnungen davon ausgegangen, dass alle potenziellen Wechsler das Wohngeld tatsächlich in Anspruch nehmen. Unter diesen Annahmen ergibt sich eine Wechslerzahl von rd. 100.000 Haushalten. Abhängig von der unterstellten Inanspruchnahme nähert sich die Zahl der Wechsler in unterschiedlichen Szenarien den Ex-ante-Prognosen an (vgl. Exkurs auf S. 56).

Es ist denkbar, dass als Folge der Corona-Pandemie der Bestand an Wohngeldbeziehern auch ohne Reform gestiegen wäre und gleichzeitig nicht alle potenziellen Wechsler auch tatsächlich Wohngeld beantragt haben (siehe Szenarioüberlegungen oben). Unter diesen Umständen wäre es denkbar, dass die tatsächliche Zahl der Wechsler näher an den Ex-ante-Prognosen liegt. Andererseits erscheint es unwahrscheinlich, dass eine große Zahl von Haushalten, die zuvor Grundsicherungsleistungen bezogen haben, das Wohngeld nicht ausschöpft, da sie in der Regel auf die Leistung angewiesen sein dürften, zuvor Leistungen bezogen haben und das Wohngeld eine gegenüber der Grundsicherung vorrangige Leistung ist.

5 Einordnung und Ausblick

Neben der grundsätzlichen Ermöglichung eines angemessenen Wohnens für einkommensschwache Haushalte war es das Ziel des Wohngeldstärkungsgesetz (WoGStärkG) sicherzustellen, dass Haushalte mit existenzsicherndem Einkommen, aber hohen Wohnkosten weiterhin nicht in das System der Grundversicherung wechseln müssen. Insbesondere durch den Anstieg der Wohnkosten kam es daher zum 1. Januar 2020 erstmals nach 2016 zu Leistungserhöhungen im Wohngeld. Hierunter fielen eine Erhöhung des Wohngeldes durch Anpassung der Parameter in der Wohngeldformel, eine Anhebung der Höchstbeträge für Miete und Belastung, eine Aktualisierung der Zuordnung von Gemeinden zu Mietenstufen sowie die Einführung einer neuen Mietenstufe VII. Gleichzeitig wurden die Freibeträge für Menschen mit Behinderung bei der Ermittlung des für die Wohngeldberechnung maßgeblichen Haushaltseinkommens erhöht. Durch das WoGStärkG wird nun auch die Höhe der Wohngeldzahlung alle zwei Jahre an die aktuelle Miet- und Einkommensentwicklung angepasst. Die Anhebungen im WoGStärkG gehen aber über eine reine Realwertsicherung hinaus, da die Reichweite der Wohngeldleistung erweitert und die Anreize für eine Erhöhung der Erwerbseinkommen gesteigert werden sollten.

Bei der Betrachtung einzelner Haushaltstypen zeigt sich ein genereller Anstieg von Wohngeldzahlungen durch die Gesetzesänderung. Durch die erhöhten Werte übersteigt die Summe aus Kinderzuschlag und Wohngeld nun schon in geringeren Einkommensbereichen mögliche Transferzahlungen aus der Grundversicherung. Ein Wechsel in das vorrangige System tritt somit schneller ein. Dies ist insbesondere bei Alleinerziehenden der Fall. Gleichzeitig sind die Transferentzugsraten im Vergleich niedriger, so dass sich eine Steigerung der Arbeitszeit stärker lohnen würde. Die Größe dieses Effektes variiert allerdings mit der zu zahlenden Miete. Bei Verheirateten mit Kindern tritt dieser Effekt kaum ein. Die Änderungen im Wohngeldgesetz führen bei diesen Haushaltstypen nur in geringem Maße zu einem früheren Wechsel zu Wohngeld und Kinderzuschlag. Die Transferentzugsraten bleiben danach zudem vergleichbar mit der vorherigen Regelung.

Im Zuge der Reform ist die Anzahl von wohngeldempfangenden Haushalten um fast 114.000. Haushalte (+22,6 Prozent) auf insgesamt fast 620.000. gestiegen. Die generelle Struktur der wohngeldempfangenden Haushalte hat sich aber nicht grundlegend geändert. Miethaushalte stellen weiterhin mit über 95 Prozent die Masse der Bezieher dar. Ein Blick in die sozio-demografischen Merkmale zeigt zudem, dass Einpersonenhaushalte weiterhin die absolute Mehrheit der Haushalte mit Wohngeldbezug bilden. Gleichzeitig ist bei fast 50 Prozent der Haushalte der Haupteinkommensbezieher im Ruhestand. Bei den Einpersonenhaushalten sind das 80 Prozent. Angestellte/Beamte bilden die zweite große Gruppe der Wohngeldbezieher. Zusammen mit den Personen im Ruhestand machen sie über 80 Prozent aller Haushalte aus. Die Mehrheit der wohngeldbeziehenden Haushalte wohnt in Gebieten der Mietenstufen I bis III. Die neu eingeführte Mietenstufe VII betrifft nur 1 Prozent der Wohngeldhaushalte.

Durch die Reform sind die durchschnittlichen monatlichen Auszahlungen des Wohngelds um 16 Prozent gestiegen. Der signifikante Anstieg in den Reformjahren lässt sich auch dadurch erklären, dass die Wohngeldhöhe in den Zwischenjahren aufgrund steigender nominaler Einkommen sinkt. Gleichzeitig führen steigende Mieten dazu, dass die Höchstbeträge überschritten werden und somit nur noch Teile der Miete berücksichtigt werden. Durch die Anpassung der Wohngeldhöhe konnte, die vor der Reform immer sichtbarer werdende Belastung der Haushalte abgefedert werden.

Eine Quantifizierung der Effekte des WoGStärkG basiert auf einem von Fraunhofer FIT entwickelten Niedrigeinkommensmodell auf Basis des Mikrozensus 2018. Der Mikrozensus 2018 enthält insbesondere detaillierte Angaben zur Wohnsituation. Durch eine aufwändige Imputation fehlender Angaben lässt sich ein in sich konsistenter Datensatz erzeugen, mit dem es möglich wird, die Wirkung von Reformen verlässlich zu quantifizieren. Im Rahmen der Mikrosimulationen fand kein zeitlicher Vergleich der Jahre 2019

und 2020 statt. Jahresvergleiche sind stets durch unkontrollierbare Entwicklungen beeinflusst und hierdurch nur bedingt interpretierbar. Die Evaluation der Wohngeldreform 2020 muss unter Berücksichtigung der Veränderungen durch die Corona-Pandemie insbesondere auf dem Arbeitsmarkt betrachtet werden. Die Auswirkungen der Pandemie auf das Wohngeld waren aber nicht Teil des Gutachtens. Hierfür müssten sämtliche pandemiebedingte Verhaltenseffekte geschätzt und berücksichtigt werden, wodurch die Ergebnisse einer hohen Unsicherheit unterliegen würden.

Ein Vergleich der Daten mit dem Szenario des Rechtsstandes 2016 zeigt einen signifikanten Anstieg der Wohngeldzahlungen. Bei der Betrachtung der Reform müssen drei Gruppen unterschieden werden: Haushalte, die sowohl mit als auch ohne Reform Wohngeld erhalten hätten (Bestand), Haushalte, die aufgrund der gestiegenen Werte nun von oben ins Wohngeld hereinkommen (Hereinwachser) und solche, die ohne die Reform in der Grundsicherung wären und aufgrund gestiegener Werte nun in das vorrangige System bestehend aus Wohngeld und Kinderzuschlag wechseln würden (Wechsler). Von den 618.000 Haushalten, die im Jahr 2020 Wohngeld erhalten, können knapp 10 Prozent (62.000) der Haushalte als Hereinwachser identifiziert werden. Diese Haushalte erhalten aufgrund der Reform erstmals Wohngeld. Allerdings ist das Wohngeld aufgrund ihres vergleichsweise hohen Einkommens geringer als der Durchschnitt der Wohngeldempfänger.

Neben den Hereinwachsern, wechseln auch ca. 100.000 Haushalte in den Wohngeldbezug, die ohne die Reform Leistungen des Grundsicherungssystems erhalten hätten.

Die durch die Wohngeldreform angestiegenen Gesamtkosten für die Ausschüttung des Wohngelds sind zum Großteil auf die angepassten Parameter der Wohngeldformel zurückzuführen und zu einem geringeren Teil auf die Anhebung der Höchstsätze für Miete und Belastung. Die Einführung einer Mietenstufe VII hat dabei nur geringe Auswirkungen.

In Jahren ohne Wohngeldanpassung und normaler wirtschaftlicher Entwicklung nimmt die Anzahl der Haushalte im Wohngeldbezug ab. Mit der Wohngeldreform 2020 wurde eine Trendwende vollzogen, sodass die Anzahl der Haushalte wieder auf dem Niveau von 2016 liegt.

Insgesamt erreicht das WoGStärkG sein geplantes Ziel. Die Belastung der Haushalte durch gestiegene Wohnkosten wurde wieder gesenkt. Die fehlende Anpassung des Wohngeldes an die Entwicklung des Einkommens und der Miete/Belastung wurde korrigiert und langfristig durch die Dynamisierung gesichert. Gleichzeitig wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert.

Anhang A: Parameter der Wohngeldformel im Zeitablauf

Tabelle 24

Parameter der Wohngeldformel bei Gesetzsszenario und Haushaltsmitgliederanzahl

Haushalts- mitglieder	2009 bis 2015			2016 bis 2020			Seit 2020		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c
1	0,0630	0,0007963	0,000091020	0,04	0,00063	0,000138	0,04	0,000580	0,0001180
2	0,0570	0,0005761	0,000064310	0,03	0,00044	0,000103	0,03	0,000405	0,0000880
3	0,0550	0,0005176	0,000032500	0,02	0,00038	0,000083	0,02	0,000350	0,0000709
4	0,0470	0,0003945	0,000023250	0,01	0,00034	0,000043	0,01	0,000313	0,0000368
5	0,0420	0,0003483	0,000021510	0,00	0,00030	0,000042	0,00	0,000276	0,0000359
6	0,0370	0,0003269	0,000015190	-0,01	0,00028	0,000036	-0,01	0,000258	0,0000308
7	0,0330	0,0003139	0,000008745	-0,02	0,00026	0,000037	-0,02	0,000239	0,0000316
8	0,0230	0,0002959	0,000007440	-0,03	0,00023	0,000037	-0,03	0,000212	0,0000316
9	-0,0197	0,0002245	0,000034590	-0,04	0,00020	0,000039	-0,04	0,000184	0,0000333
10	-0,0401	0,0001565	0,000051400	-0,06	0,00016	0,000045	-0,06	0,000147	0,0000385
11	-0,0660	0,0001200	0,000056860	-0,10	0,00012	0,000053	-0,10	0,000110	0,0000453
12	-0,0899	0,0001090	0,000061820	-0,14	0,00011	0,000060	-0,14	0,000101	0,0000513

Quelle: Anlagen 2 WoGG

Tabelle 25

Prozentuale Veränderungen der Parameter der Wohngeldformel durch die Reformen von 2016 und 2020 in Abhängigkeit von der Anzahl der Haushaltsmitglieder

Haushalts- mitglieder	Veränderung 2015/2016			Veränderung 2019/2020		
	a	b	c	a	b	c
1	-37 %	-21 %	52 %	0 %	-8 %	-14 %
2	-47 %	-24 %	60 %	0 %	-8 %	-15 %
3	-64 %	-27 %	155 %	0 %	-8 %	-15 %
4	-79 %	-14 %	85 %	0 %	-8 %	-14 %
5	-100 %	-14 %	95 %	0 %	-8 %	-15 %
6	-127 %	-14 %	137 %	0 %	-8 %	-14 %
7	-161 %	-17 %	323 %	0 %	-8 %	-15 %
8	-230 %	-22 %	397 %	0 %	-8 %	-15 %
9	103 %	-11 %	13 %	0 %	-8 %	-15 %
10	50 %	2 %	-12 %	0 %	-8 %	-14 %
11	52 %	0 %	-7 %	0 %	-8 %	-15 %
12	56 %	1 %	-3 %	0 %	-8 %	-15 %

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage Anlagen 2 WoGG sowie BBSR (2020).²⁵

²⁵ BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2020: Evaluierung der Wohngeldreform. BBSR-Online-Publikation 13/2020, Bonn.

Tabelle 26

Miethöchstbeträge in Euro/Monat nach Größe des Wohngeldhaushalts und Mietenstufe

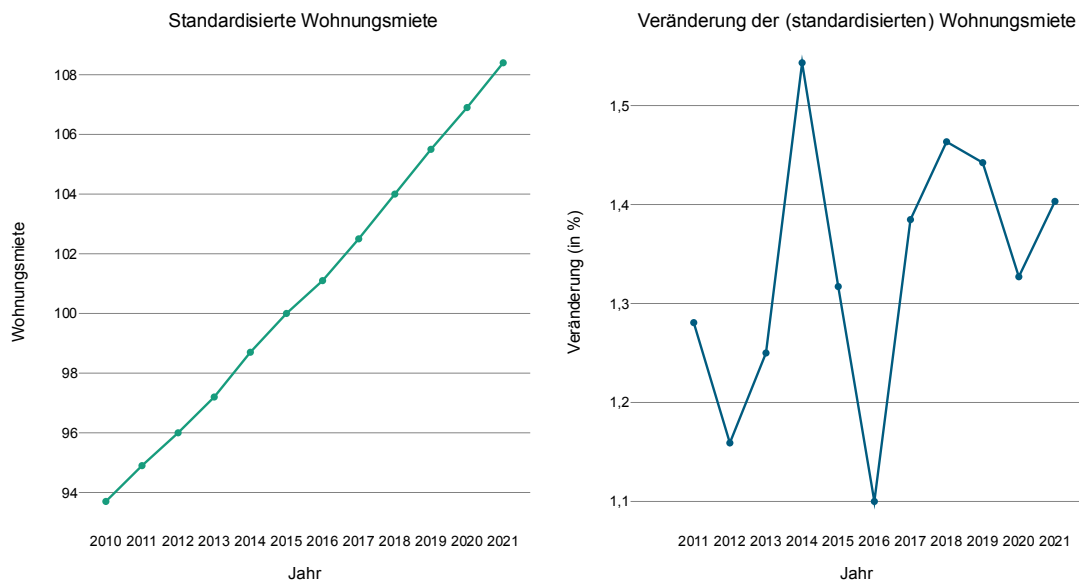
Haushalts- größe	Mieten-stufe	Höchstbetrag (2009- 2016)	Höchstbetrag (2016- 2019)	Höchstbetrag seit 2020	Veränderung 2015/2016	Veränderung 2019/2020
1	I	292	312	338	7 %	8 %
	II	308	351	381	14 %	9 %
	III	330	390	426	18 %	9 %
	IV	358	434	478	21 %	10 %
	V	385	482	525	25 %	9 %
	VI	407	522	575	28 %	10 %
	VII			633		
2	I	352	378	409	7 %	8 %
	II	380	425	461	12 %	8 %
	III	402	473	516	18 %	9 %
	IV	435	526	579	21 %	10 %
	V	468	584	636	25 %	9 %
	VI	501	633	697	26 %	10 %
	VII			767		
3	I	424	450	487	6 %	8 %
	II	451	506	549	12 %	8 %
	III	479	563	614	18 %	9 %
	IV	517	626	689	21 %	10 %
	V	556	695	757	25 %	9 %
	VI	594	753	830	27 %	10 %
	VII			912		
4	I	490	525	568	7 %	8 %
	II	523	591	641	13 %	8 %
	III	556	656	716	18 %	9 %
	IV	600	730	803	22 %	10 %
	V	649	811	884	25 %	9 %
	VI	693	879	968	27 %	10 %
	VII			1065		
5	I	561	600	649	7 %	8 %
	II	600	675	732	13 %	8 %
	III	638	750	818	18 %	9 %
	IV	688	834	918	21 %	10 %
	V	737	927	1010	26 %	9 %
	VI	787	1004	1106	28 %	10 %

	VII			1217		
Mehrbetrag für jedes weitere Mitglied	I	66	71	77	8 %	8 %
	II	72	81	88	13 %	9 %
	III	77	91	99	18 %	9 %
	IV	83	101	111	22 %	10 %
	V	88	111	121	26 %	9 %
	VI	99	126	139	27 %	10 %
	VII			153		

Quelle: BBSR (2020); WoGG Anlage 1 (zu § 12 Absatz 1) i.d.F. 20.8.2021

Anhang B: Volkswirtschaftliche Indikatoren im Zeitablauf

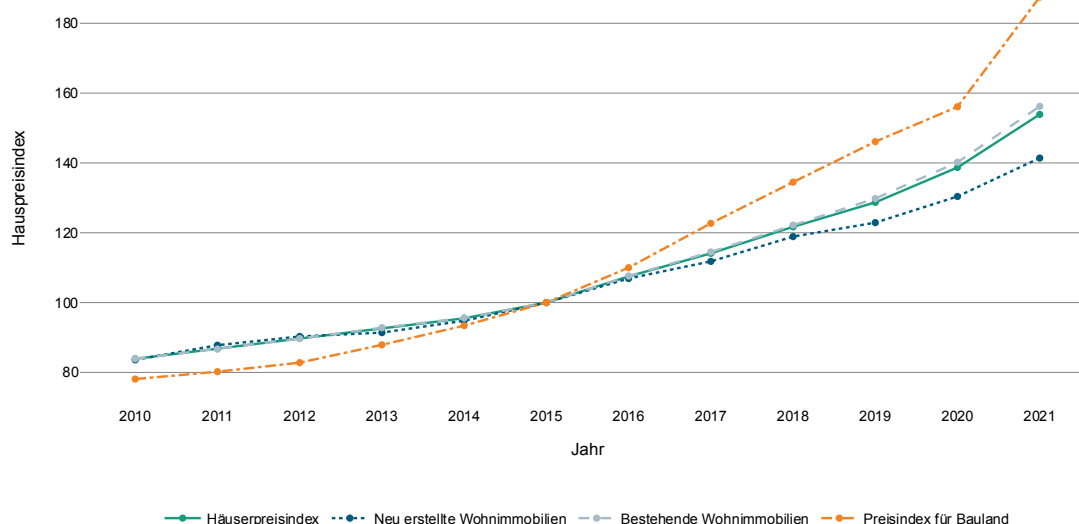
Abbildung 21
Entwicklung der Wohnungsmiete* (standardisiert mit Basisjahr 2015)



*einschl. Mietwert v. Eigentümerwhg.

Quelle: Destatis (Daten-Code: 61111-0005)

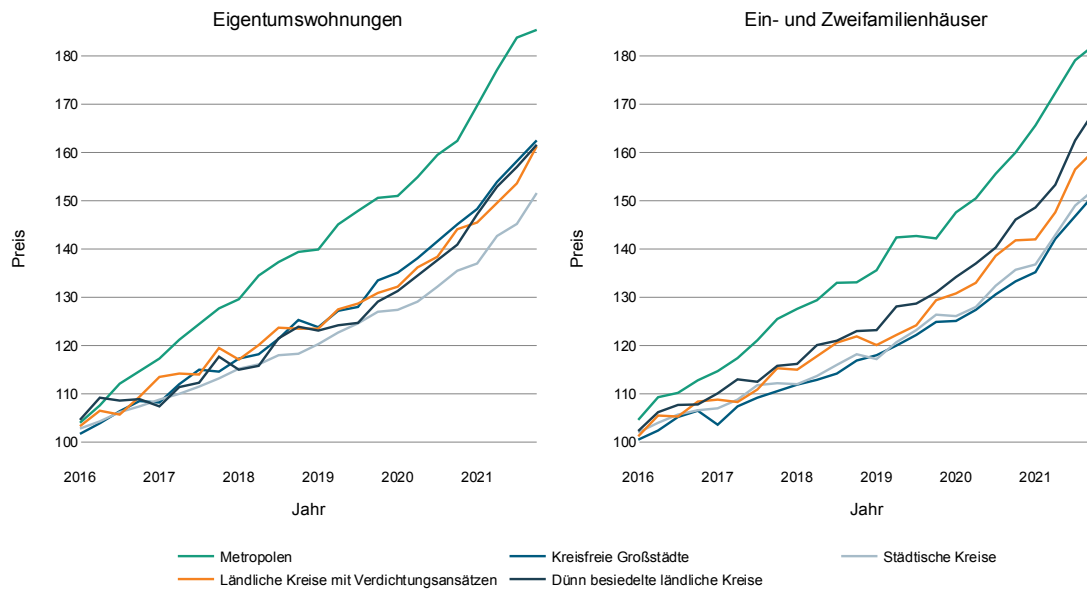
Abbildung 22
Entwicklung des Häuserpreises (standardisiert mit Basisjahr 2015) von 2010 bis 2021



Quelle: Destatis (Daten-Code: 61262-0001)

Abbildung 23

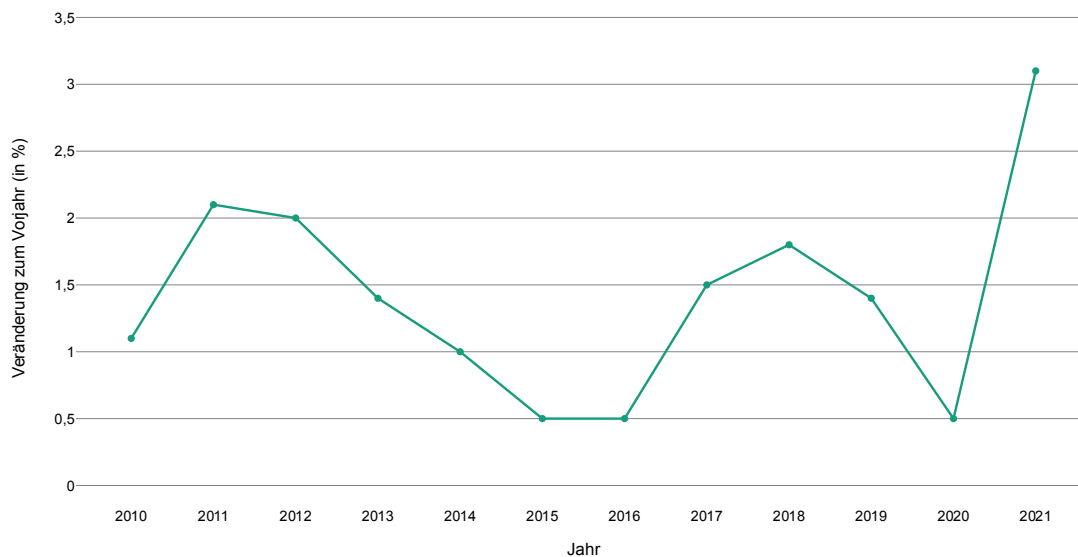
Entwicklung des Häuserpreises von 2016 bis 2021 nach Raumtyp (standardisiert mit dem 4. Quartal 2015)



Quelle: Destatis, Vierteljahres- und Jahresdaten zu Preisindizes für Wohnimmobilien

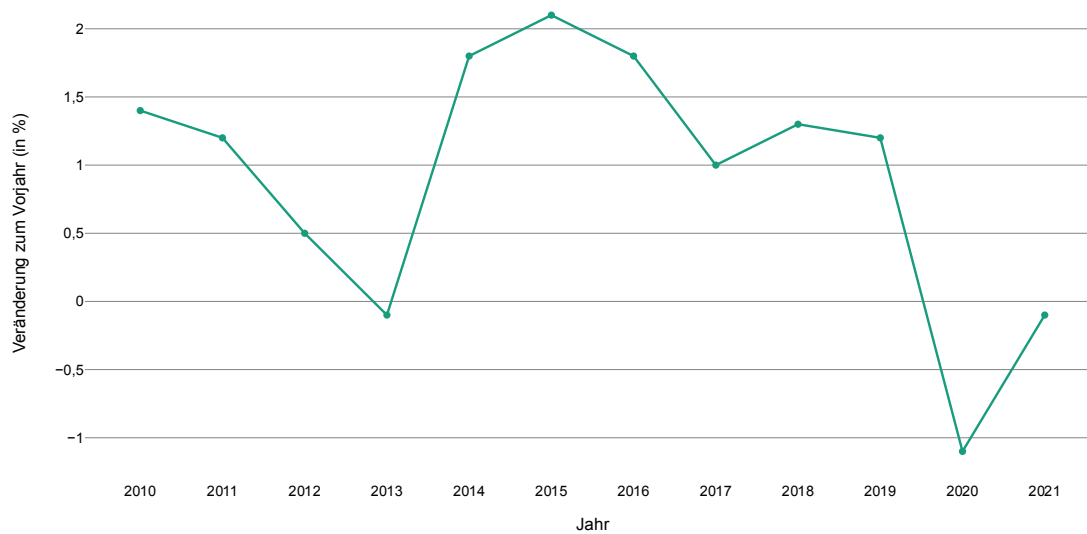
Abbildung 24

Veränderung zum Vorjahr des Verbraucherpreisindex von 2010 bis 2021



Quelle: Destatis, Verbraucherpreisindex für Deutschland (Daten-Code: 61111-0001)

Abbildung 25
Veränderung zum Vorjahr des Reallohnindex von 2010 bis 2021



Quelle: Destatis, Verdiensterhebung (Daten-Code 62361-0020)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Einzelfallbeispiele für Wohngeldanspruch abhängig vom Einkommen für die drei Gesetzsszenarien: 2009 bis 2015, 2016 bis 2019 und ab 2020	13
Abbildung 2	Einzelfallbeispiele für Wohngeldanspruch abhängig vom Einkommen für die drei Gesetzsszenarien: 2009bis 2015, 2016 bis 2019 und ab 2020	15
Abbildung 3	Einzelfallbeispiel 1 zum verfügbaren Einkommen (jeweils pro Monat in Euro) – Alleinerziehenden- Haushalt mit einem Kind im Alter von 6 Jahren und 500 Euro Miete	17
Abbildung 4	Einzelfallbeispiel 2 zum verfügbaren Einkommen (jeweils pro Monat in Euro) – Alleinerziehenden- Haushalt mit einem Kind im Alter von 6 Jahren und 650 Euro Miete	18
Abbildung 5	Einzelfallbeispiel 3 zum verfügbaren Einkommen (jeweils pro Monat in Euro) – Ehepaar mit einem Kind von 6 Jahren und 500 Euro Miete	19
Abbildung 6	Einzelfallbeispiel 4 zum verfügbaren Einkommen (jeweils pro Monat in Euro) – Ehepaar mit einem Kind von 6 Jahren und 650 Euro Miete	20
Abbildung 7	Bruttoinlandsprodukt und Erwerbslosenquote im Zeitverlauf 2015 bis 2021	23
Abbildung 8	Entwicklung der Wohngeldhaushalte über die Jahre 2015 bis 2020	25
Abbildung 9	Entwicklung der Anteile an Wohngeldhaushalte nach Mietenstufe von 2015 bis 2020	27
Abbildung 10	Vergleich der Anteile an Wohngeldhaushalte und der Anteile der Haushalte in der Gesamtbevölkerung je nach Haushaltsgröße (2019)	28
Abbildung 11	Entwicklung des Wohngeldeinkommens, Wohngelds und der berücksichtigungsfähigen Miete und Belastung der reinen Wohngeldhaushalte von 2015 bis 2020	34
Abbildung 12	Entwicklung der tatsächlichen Wohnkosten je Quadratmeter nach Mietenstufe bei reinen Wohngeldhaushalten von 2015 bis 2020	36
Abbildung 13	Entwicklung der Wohnfläche der reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss und Lastenzuschuss von 2015 bis 2020	38
Abbildung 14	Entwicklung der Überschreiterquoten der reinen Wohngeldhaushalte von 2015 bis 2020	41
Abbildung 15	Überschreiterquoten der reinen Wohngeldhaushalte nach Mietenstufen	42
Abbildung 16	Entwicklung der Wohngeldausgaben von 2008 bis 2020	46
Abbildung 17	Reformwirkung: Anzahl der Wohngeldhaushalte	51
Abbildung 18	Reformwirkung: Durchschnittliches Wohngeld der reinen Wohngeldhaushalte von 2015 bis 2020	53
Abbildung 19	Reformwirkung – Mietbelastung der reinen Wohngeldhaushalte von 2015 bis 2020	54
Abbildung 20	Reformwirkung: Wohngeldausgaben	54
Abbildung 21	Entwicklung der Wohnungsmiete (standardisiert mit Basisjahr 2015)	66
Abbildung 22	Entwicklung des Häuserpreises (standardisiert mit Basisjahr 2015) von 2010 bis 2021	66
Abbildung 23	Entwicklung des Häuserpreises von 2016 bis 2021 nach Raumtyp (standardisiert mit dem 4. Quartal 2015)	67
Abbildung 24	Veränderung zum Vorjahr des Verbraucherpreisindexes von 2010 bis 2021	67
Abbildung 25	Veränderung zum Vorjahr des Reallohnindexes von 2010 bis 2021	68

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Mietenstufen und Mietniveaus im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt	11
Tabelle 2	Historische Übersicht Wohngeldreformen ¹²	
Tabelle 3	Datenquellen der Länderdaten	22
Tabelle 4	Entwicklung der Wohngeldhaushalte in Anzahl und Anteil nach Miet- und Lastenzuschuss von 2015 bis 2020	26
Tabelle 5	Anzahl und Anteil an Haushalte je nach Haushaltsgröße von 2015 bis 2020	29
Tabelle 6	Entwicklung der Anzahl und Anteil an reinen Wohngeldhaushalte nach sozialer Stellung des Antragstellers von 2015 bis 2020	30
Tabelle 7	Anteile der reinen Wohngeldhaushalte nach Erwerbsstatus und Haushaltsgröße (2020)	31
Tabelle 8	Wohngeldhöhe und Veränderung zum Vorjahr in Prozent der durchschnittlichen Wohngeldhöhe, Miet- und Lastenzuschuss der reinen Wohngeldhaushalte von 2015 bis 2020	31
Tabelle 9	Durchschnittliches Einkommen, Miete und Belastung sowie Wohngeldhöhe der reinen Wohngeldhaushalte von 2015 bis 2020	32
Tabelle 10	Durchschnittliche Wohngeldhöhe, Einkommen und tatsächliche Miete (in Euro/Monat) je nach Haushaltsgröße der reinen Wohngeldhaushalte mit Mietzuschuss für 2019 und 2020	33
Tabelle 11	Durchschnittliche Miete und Belastung je nach Mietenstufe im Zeitverlauf 2015 bis 2020 (reine Wohngeldhaushalte)	35
Tabelle 12	Nettokaltniete je m ² und Anzahl an Haushalte je nach Bundesland differenziert bei Haushalte ohne Transferbezug und Haushalte mit Wohngeld (2018)	37
Tabelle 13	Überschreiterquoten und prozentuale Überschreitung der reinen Wohngeldhaushalte nach Anzahl der Personen im Haushalt für die Jahre 2015 bis 2020	40
Tabelle 14	Mietbelastungsquote ohne Transferbezug und mit Wohngeld, unterschieden nach Einzugsdatum (vor 2015 und ab 2015) und je nach Bundesland	43
Tabelle 15	Anteil überlasteter Haushalte ohne Wohngeld und mit Wohngeld, insgesamt und differenziert nach Einzugsdatum (vor 2015 und nach 2015) und je nach Bundesland	44
Tabelle 16	Vergleich der Mietbelastung vor und nach Wohngeld für 2019 und 2020 bei reinen Wohngeldhaushalten, differenziert nach Erwerbstyp	45
Tabelle 17	Mietbelastung der reinen Wohngeldhaushalte nach Mietenstufe (2020)	46
Tabelle 18	Wohngeldausgaben je Bundesland für die Jahre 2015 bis 2020 und prozentualer Anstieg nach den Reformen in 2016 und 2020	48
Tabelle 19	Reformwirkung: Anzahl der Haushalte nach Typen des Wohngelds von 2015 bis 2020 mit Reform und Simulation der Anzahl in 2020 ohne Reform	52
Tabelle 20	Reformwirkung auf Anzahl der Wohngeldhaushalte, Wohngeldhöhe und Ausgaben: Simulation einzelner Reformkomponenten	56
Tabelle 21	Reformwirkung auf die Anzahl und den Wohngeldanspruch von Wechslern und Hereinwachser	57
Tabelle 22	Anteil der Wechsler ins Wohngeld nach Haushaltsgröße	57

Tabelle 23	Szenario Neuausschöpfung	58
Tabelle 24	Parameter der Wohngeldformel bei Gesetzsszenario und Haushaltsmitgliederanzahl	62
Tabelle 25	Prozentuale Veränderungen der Parameter der Wohngeldformel durch die Reformen von 2016 und 2020 in Abhängigkeit von der Anzahl der Haushaltsmitglieder	63
Tabelle 26	Miethöchstbeträge in Euro/Monat nach Größe des Wohngeldhaushalts und Mietenstufe	64