



Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. / Postfach 10 19 42 / 50459 Köln

Stellungnahme des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz – WoGStärkG)

Öffentliche Anhörung am 25. September 2019

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen

Ausschussdrucksache

19(24)115

23.09.2019

Dr. Ralph Henger
Kompetenzfeld

Finanz- und Immobilienmärkte

E-Mail: henger@iwkoeln.de

Telefon: +49 221 4981-744

Dr. Judith Niehues

Forschungsgruppe

Mikrodaten und Methodenentwicklung

E-Mail: niehues@iwkoeln.de

Telefon: +49 221 4981-768

23. September 2019

Sachgerechte Reform zur Anhebung der Wohngeldleistungen

Mit dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz - WoGStärkG) soll das Leistungsniveau und die Reichweite des Wohngeldes zum 1. Januar 2020 gestärkt werden. Damit wird eine Maßnahme des Wohngipfels vom 21. September 2018 zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums umgesetzt.

Zusammenfassende Beurteilung

Insgesamt stellt die „Wohngeldreform 2020“ aus Sicht des IW eine sinnvolle Verbesserung der Wohngeldleistungen dar. Die Parameter des Wohngeldes werden sachgerecht an die Veränderungen im deutschen Wohnungsmarkt seit der letzten Reform zum 1. Januar 2016 angepasst (Realwertstärkung). Neben der Anpassung an die Miet- und Preisentwicklungen wird das Wohngeld zudem gestärkt, indem die Transferenzzugsrate von durchschnittlich 45 Prozent auf 41 Prozent abgesenkt wird, was auch privaten Haushalten mit höheren Einkommen den Bezug von Wohngeld ermöglicht (Stärkung). Mit der Einführung einer zusätzlichen siebten Mietstufe, wird auf den starken Anstieg der Angebotsmieten in den Ballungszentren sinnvoll reagiert.

Besonders positiv hervorzuheben ist die Einführung einer Dynamisierung der Wohngeldleistungen, die nun automatisiert alle zwei Jahre (ab 2022) an die Entwicklung der Verbraucherpreise und Mieten angepasst werden. Hierdurch ist eine Anpassung der Leistungen in einem kürzeren Zeitabstand als bislang möglich, was die Zielgenauigkeit des Wohngeldes über die Zeit verbessert. Sowohl systembedingte Wechsel zwischen dem Wohngeld und der Grundsicherung als auch das durch nominale Einkommenssteigerungen bedingte Herauswachsen aus dem Wohngeld werden zukünftig deutlich weniger stattfinden. Durch die Abmilderung des Drehtüreffekts werden sowohl der Aufwand der Antragsteller und die Bürokratiekosten gesenkt als auch die Transparenz der Leistungen für alle potenziellen Empfänger erhöht.

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Telefon / E-Mail:
+49 221 4981-744
henger@iwkoeln.de

Besucheradresse Köln:
Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln

Büro Berlin:
Georgenstraße 22
10117 Berlin

Büro Brüssel:
Rue Marie de Bourgogne 58
1000 Brüssel

iwkoeln.de
twitter.com/iw_koeln

Ein verbleibender Kritikpunkt an der Wohngeldreform ist, dass sie eine isolierte Reform darstellt. So bleiben die bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der Grundsicherung und dem Wohngeld bestehen. Für Familien ist eine getrennte Beantragung des Wohngeldes mit dem Kinderzuschlag erforderlich. Hierdurch bleibt es für viele Bedürftige mit niedrigem Einkommen schwierig abzuschätzen, welches System sie idealerweise nutzen sollten. Dies erfordert für die betroffenen Haushalte und Verwaltungen einen hohen Aufwand bei der Beantragung und Prüfung der Leistungen in den Jobcentern, Wohngeldbehörden und Familienkassen. Durch eine Kombination von Wohngeld und Kinderzuschlag besteht überdies das Problem, dass in einigen Einkommensbereichen die kumulierten Grenzbelastungsraten der beiden Systeme sehr hoch sind, woraus negative Arbeitsanreize resultieren. Bei einer nächsten Reform des Wohngeldes sollten daher auch diese Schnittstellenproblematiken angegangen werden, die auch zu einer spürbaren Vereinfachung des Gesamtsystems der sozialen Sicherung des Wohnens führen.

Aufgabe und Funktionsweise des Wohngeldes

Dem Wohngeld kommt im Kanon der verschiedenen sozialpolitischen Instrumente eine besondere Aufgabe zu. Zusammen mit dem Kinderzuschlag fungiert es als „Netz vor dem Netz“, mit dem der Bezug von Grundsicherungsleistungen vermieden werden soll. Die Grundsicherung ist vorgesehen für alle Haushalte, die mit ihrem verfügbaren Einkommen ihren für den allgemeinen Lebensunterhalt einschließlich Miete erforderlichen Bedarf nicht decken können. Wohngeld ist für all diejenigen, die über ein wenig mehr als dieses Einkommen verfügen, also Haushalte mit geringem Erwerbseinkommen, kleinen Altersrenten oder Beziehern von Arbeitslosengeld I (ALG I). Während Ende 2017 1,31 Mio. Personen Wohngeld (entspricht 483.000 Haushalten) bezogen, erhielten 5,98 Mio. Personen Leistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld II) und 2,54 Mio. Personen nach SGB XII (Sozialhilfe) (Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt). Das entspricht insgesamt einer Quote von 10,3 Prozent. Wohngeld führt mit einer Quote von 1,6 Prozent im Vergleich zur Grundsicherung ein Nischendasein.

Die Höhe des Wohngeldes ist nach dem Wohngeldgesetz abhängig von der Haushaltsgröße (Teil 2 – Kapitel 2 im WoGG), der Wohnkostenbelastung (Kapitel 3 im WoGG) und dem Einkommen (Kapitel 4 im WoGG). Es steigt mit der zu berücksichtigenden Miete und sinkt mit dem anrechenbaren Einkommen. Der Wohngeldanspruch wird mit den beschriebenen Größen nach der Wohngeldformel berechnet (siehe Anlage 1 und 2 zu § 19 Abs. 1 WoGG). Auf Basis dieser Formel werden die Wohngeldansprüche (so genannte Tabellenwerte) berechnet, die unter anderem auf der Internetseite des BMI abgerufen werden können. Das Wohngeld bezuschusst nicht nur die Miete, sondern auch die Belastungen für selbst genutztes Wohneigentum. Es berücksichtigt regionale Mietunterschiede durch die so genannten Höchstbeträge (§ 12 WoGG), die je nach Zugehörigkeit einer Kommune zu den aktuell sechs Mietstufen unterschiedlich hoch sind. Übersteigt die tatsächliche Miete oder Belastung den Höchstbetrag, dann wird nur der Höchstbetrag zur Berechnung des Wohngeldes herangezogen. Das bedeutet, dass das Wohngeld mit zunehmender Miete solange steigt, bis der Höchstbetrag erreicht ist.

Bestandteile der Reform 2020

Die Parameter der Wohngeldformel müssen bei steigenden Wohnkosten und Verbraucherpreisen regelmäßig angepasst werden. Dies ist zuletzt in den Jahren 2001, 2009 und 2016 geschehen. Aufgrund der starken Mietdynamiken in vielen Großstädten werden nun nach einem relativ kurzen zeitlichen Abstand wieder Änderungen vorgenommen. Diese Änderungen führen nicht nur zu einer Sicherung der Reichweite und Leistungsfähigkeit (Realwertsicherung), sondern auch zu einer strukturellen Verbesserung des Wohngeldes. Die Änderungen im Einzelnen:

- 1) **Anhebung der Tabellenwerte:** Die Parameter der Wohngeldformel werden angepasst, sodass sich die Zahl der Wohngeldempfänger erhöht, sich die Arbeitsanreize verbessern und insgesamt die Leistungen angehoben werden. Konkret wird der Parameter b um die voraussichtliche Entwicklung der Bruttokaltmieten abgezinst (8,71% vom 31.12.2015 bis 31.12.2019), sodass technisch für diesen Parameter die Realwertsicherung erreicht wird. Der Parameter c wird nicht nur um die voraussichtliche Entwicklung der Verbraucherpreise abgezinst (entspricht 6,17%), sondern um 17 Prozent. Dies führt zu einer Stärkung des Wohngeldes, erstens da die Subventionsätze steigen, die das Verhältnis des Wohngeldes zur anrechenbaren Wohnkostenbelastung abbildet. Zweitens sinkt die Transferentzugsrate von durchschnittlich 45 Prozent auf 41 Prozent, wodurch sich die Arbeitsanreize erhöhen. Drittens steigen die Maximaleinkommen, bis zu denen die privaten Haushalte über einen Wohngeldanspruch verfügen. Die Maximaleinkommen werden nicht festgelegt, sondern ergeben sich implizit durch Anwendung der Wohngeldformel.
- 2) **Anhebung der Höchstbeträge:** Die Miethöchstbeträge werden nach den erwarteten Mietentwicklungen in den einzelnen Mietstufen angehoben. Die Anhebungssätze liegen zwischen 8,22 Prozent (Mietenstufe I) und 10,16 Prozent (Mietenstufe VI). Hierdurch wird den stärker wachsenden Mieten in den Ballungszentren Rechnung getragen. Zudem wird eine weitere Mietstufe für Städte und Gemeinden mit besonders hohen Mietenniveaus eingeführt (Mietniveau >135%). Die Höchstbeträge dieser neuen Mietstufe VII liegen 10 Prozent über den Höchstbeträgen der Mietstufe VI. Alle Kommunen werden den Mietstufen neu zugeordnet. Der Höchstbetrag liegt bei einem Einpersonenhaushalt in Mietstufe I beispielsweise bei 312 Euro, in Mietstufe VI (z. B. Köln) bei 522 Euro. Ab nächstem Jahr steigt der Höchstbetrag in Mietstufe I auf 338 Euro und in Mietstufe VI auf 575 Euro. In der neuen Mietstufe VII (z. B. München) werden 633 Euro Bruttokaltmiete pro Monat anerkannt.
- 3) **Einführung einer Dynamisierung:** Das Wohngeld wird ab dem 1. Januar 2022 automatisch alle zwei Jahre an die Preis- und Mietentwicklung angepasst (Neufassung der §§ 38, 43 und 44 WoGG). Hierdurch bleibt die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes über die Zeit erhalten. Am oberen Einkommensrand wachsen weniger Haushalte aus der Wohngeldberechtigung heraus. Überdies erfolgt eine Angleichung an die Regelung des SGB II, die eine jährliche Regelbedarfsanpassung bei der Grundsicherung vorsieht, was zu weniger wechselnden Haushalten zwischen den Leistungen des SGB II und SGB XII und dem Wohngeld führen wird.

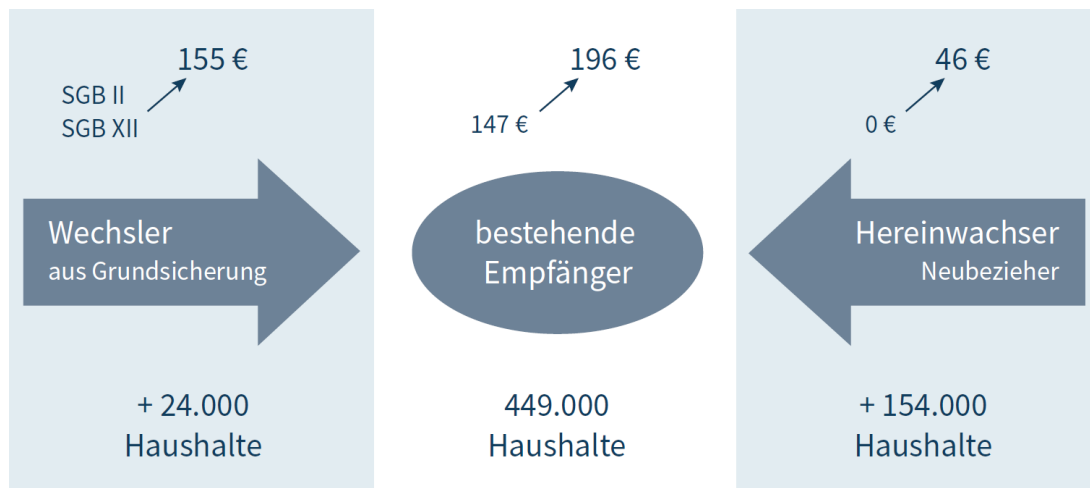
Reformwirkungen im Jahr 2020

Durch die Reform steigt das Wohngeld für die bestehenden Empfängerhaushalte. Gleichzeitig weitet sich auch der Empfängerkreis aus. Ohne Reform würde die Zahl der reinen Wohngeldhaushalte nach dem IW-Mikrosimulationsmodell auf 449.000 bis zum Jahr 2020 sinken (Die Berechnungen wurden im Auftrag des BMI/BBSR durchgeführt, siehe Abbildung). Durch die Reform werden die Wohngeldhaushalte um 178.000 (+40%) steigen. Die Ausgaben für Bund und Länder werden etwas stärker auf voraussichtlich 1,19 Mrd. Euro (+38%) zulegen. Für reine Wohngeldhaushalte, die bereits vor der

Reform wohngeldberechtigt waren, wird das Wohngeld ab 2020 um durchschnittlich 49 auf 196 Euro im Monat steigen. Die Wirkungen sind dabei je nach Haushaltsgröße sehr unterschiedlich. Von den neuen Wohngeldhaushalten haben 24.000 zuvor SGB II oder SGB XII bezogen. Diese Wechsler können mit einem durchschnittlichen Wohngeld in Höhe von 155 Euro rechnen. Die neuen Haushalte am oberen Einkommensrand erhalten aufgrund des relativ hohen Einkommens mit durchschnittlich 46 Euro relativ wenig Wohngeld. Insgesamt steigt das Wohngeld für alle Haushalte von 147 auf 158 Euro.

Höhere Ansprüche und mehr Bezugsberechtigte

Durchschnittlicher monatlicher Wohngeldanspruch (Vergleich mit und ohne Reform im Jahr 2020)



Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell; Anmerkungen: Ohne 34.000 Mischhaushalte, in denen auch vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder (z. B. SGB-II-Empfänger) leben. Insgesamt steigt die Anzahl an Empfängerhaushalten im Jahr 2020 von 483.000 auf 661.000 (+37%). Für alle Haushalte steigt das Wohngeld von 147 auf 158 € monatlich (+7,5%). Die Wohngeldausgaben steigen von 0,86 Mrd. € auf 1,19 Mrd. € (+38%).

Beurteilung der Stärkung des Wohngeldes

Mit der Anhebung der Wohngeldleistungen werden zwei Ziele erreicht. Als erstes wird die Realwert-sicherung gewährleistet. Diese leitet sich aus der Logik der Wohngeldformel ab, die an der Wohnkostenbelastung der Haushalte ansetzt. Dementsprechend sind die inflationsbedingten Realwertverluste des – nach Miete und Wohngeld – verbleibenden Einkommens auszugleichen. Als zweites wird das Wohngeld gestärkt, indem die Transferentzugsrate von 45 auf 41 Prozent gesenkt wird, sodass sich die positiven Arbeitsanreize erhöhen. Hierdurch verbessert sich das Wohngeld insbesondere im Vergleich zur Grundsicherung, in der durch den Erwerbstätigenfreibetrag eine Transferentzugsrate von 80 bis 90 Prozent wirkt. Zudem wird die Reichweite des Wohngeldes erhöht, da durch die Abflachung der Transferentzugsrate auch höhere Einkommen Wohngeld erhalten.

Durch die Anhebung der Höchstbeträge und der Einführung einer siebten Mietstufe wird den starken Mietpreissteigerungen der letzten Jahre Rechnung getragen. Insbesondere reflektiert die Einführung einer siebten Mietstufe die zunehmende regionale Spreizung der bundesdeutschen Mietlandschaft. Die Höchstbeträge können damit die regionalen Mietniveaus besser abbilden. Auch dürfte die

Zahl der Haushalte weiter sinken, deren tatsächliche Miete die anerkannte Miete übersteigt. Bei der nächsten Reform ist es jedoch erforderlich, die Mietenstufensystematik konzeptionell neu zu kalibrieren, um die Einteilung der Mietenstufen und die Höhe und Relation der Höchstbeträge auf Basis der Statistik der Wohngeldhaushalte festzulegen, was zuletzt in den 1990er Jahren geschah.

Bei jeder Anpassung der Höchstbeträge sind auch die Mietenstufen nach § 12 Abs. 4 Satz 1 WoGG neu festzulegen. Hierbei können Kommunen bzw. Kreise entweder in ihrer alten Mietenstufe bleiben oder einer höheren Mietenstufe („Heraufstufung“) bzw. niedrigeren Mietenstufe („Herabstufung“) zugeordnet werden. Aufgrund geringer Fallzahlen an Wohngeldhaushalten in einigen Städten und Kreisen treten hierbei in seltenen Fällen Zuordnungen auf, die von den Kommunen schwer nachvollzogen werden können. Durch die Berechnung der Mietenniveaus aus zwei aufeinanderfolgenden Ergebnissen der jährlichen Wohngeldstatistik (siehe Änderung des § 12 Absatz 1 WoGG) ist die Datenbasis zwar besser geworden, jedoch hat sich durch den Anstieg der Mieten in vielen Städten und Gemeinden (und dem damit verbundenen Auseinanderdriften von Angebots- und Bestandsmieten) die Anforderung an die empirische Basis erhöht. Um diese Problematik abzumildern, sollten in Zukunft ergänzende Datenquellen geprüft werden, die neben der Wohngeldstatistik zur Berechnung der Mietenniveaus herangezogen werden können.

Beurteilung der Dynamisierung

Mit der Dynamisierung wird die beschriebene Realwertsicherung über die Zeit aufrechterhalten. Die Definition zur Realwertsicherung leitet sich aus der Logik der Wohngeldformel ab, die an der Wohnkostenbelastung der Haushalte ansetzt. Die Realwertsicherung hat das Ziel, die inflationsbedingten Realwertverluste des – nach Miete und Wohngeld – verbleibenden Einkommens der Wohngeldhaushalte auszugleichen. Die Grundüberlegung ist, dass real konstante und nominal steigende Einkommen und Mieten ausgeglichen werden. Ohne eine Realwertsicherung würde die reale Kaufkraft nach den (bezuschussten) Wohnkosten sinken.

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

Die eingeführte Dynamisierung des Wohngeldes dürfte zu spürbaren Einsparungen bei den Behörden und zu einem geringeren Aufwand bei den Antragstellern führen. Da bislang das Wohngeldsystem von Reform zu Reform sehr deutlich an Empfängern verloren hat, mussten bisher die Wohngeldbehörden Personal auf- und abbauen und viele Haushalte zwischen der Grundsicherung und dem Wohngeld hin- und herwechseln. Ein Turnus von zwei Jahren erscheint sachgemäß, um den Verwaltungsaufwand der Behörden zu begrenzen, die das Wohngeld in jedem Einzelfall neu ermitteln

müssen. Die Neufestlegung der Mietenstufen nach § 12 Abs. 4 Satz 1 WoGG wird im Rahmen der Dynamisierung nicht vorgenommen, da sonst die Gefahr besteht, dass zu viele Städte, Gemeinden und Kreise herabgestuft werden, was in Einzelfällen zu schwer nachzuvollziehenden Kürzungen der Wohngeldleistungen einiger Haushalte führen kann.

Zukünftige Reformempfehlungen

In Zukunft sollte das Wohngeld weiter gestärkt werden, da es gegenüber der Grundsicherung eine Reihe von Vorteilen hinsichtlich der Anreize zur Arbeitsaufnahme und des Wohnkonsums aufweist und des Verwaltungsaufwands aufweist. Zudem ist mit Hilfe des Wohngeldes möglich, hohe Wohnkostenbelastungen der Haushalte äußerst treffsicher und effizient abzumildern. Ziel muss es sein, insbesondere Haushalte, die ihren Lebensunterhalt selbst erwirtschaften und allein wegen ihrer Wohnkosten auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind, in das Wohngeldsystem zu integrieren. Eine weitere Stärkung des Wohngeldes gegenüber der Grundsicherung ist beispielsweise dadurch möglich, dass im Wohngeld nicht nur die Bruttokaltmiete, sondern wie bei der Grundsicherung auch die Heizkosten berücksichtigt werden. Außerdem könnte ein pauschaler Erwerbstätigenfreibetrag im Wohngeld eingeführt werden, der dazu führen würde, dass weniger Haushalte mit niedrigem Einkommen auf ergänzende Transferleistungen im SGB II („Aufstocker“) angewiesen sind. Aufgrund der relativ schlanken Verwaltung des Wohngeldes hätte eine Stärkung des Wohngeldes sowohl Vorteile für den Staat als auch die Antragsteller, die vielfach aufgrund des hohen Aufwands bei der Antragstellung die Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Ein Problem ist hierbei jedoch, dass das Wohngeld und der Kinderzuschlag von Familien unabhängig voneinander beantragt werden müssen. Beide Systeme sollten zukünftig deutlich besser aufeinander abgestimmt oder gegebenenfalls zusammengeführt werden, damit zukünftig mehr Menschen diese Leistungen auch tatsächlich in Anspruch nehmen.