

Der Drehtüreffekt zwischen Wohngeld und Grundsicherung

Die Inhalte des Vortrags stammen überwiegend aus dem vom BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, Raumforschung) geförderten Projekt „Mikrosimulation des Wohngeldes und strukturelle Verbesserung der Anreize des Wohngeldes“ (Laufzeit: 09/2016- 12/2018)



Agenda

1

Motivation

2

Wohngeld vs. KdU: Aktuelle Ausgestaltung und Vorteile des Wohngeldes

3

Bedeutung des Drehtüreffekts

4

Vorschläge zur Dynamisierung des Wohngeldes

5

Schlussfolgerungen

Motivation – Drehtüreffekt als schwerwiegendes Problem

Wechsel zwischen Sozialleistungen und Nichtberechtigung über die Zeit

Probleme der Wohnraumversorgung für einkommensschwache Haushalte in Großstädten und Ballungszentren

Mit jedem Jahr, in dem das Wohngeld unverändert bleibt, wächst die **Wohnkostenbelastung** der Empfänger und die Reichweite des Wohngeldes sinkt

Drehtüreffekt: Wechsel zwischen den Systemen und Nichtberechtigung belastet private Haushalte und Verwaltung!

- › **Wechsler:** durch die jährliche Anhebung der Regelsätze (seit 2011) wechseln jedes Jahr Haushalte in die Grundsicherung und werden dann durch eine Reform zurückgeholt
- › **Herein- / Herauswachser:** durch steigende Preise und Einkommen wachsen jedes Jahr Haushalte aus dem Wohngeld heraus und werden dann durch eine Reform zurückgeholt

Regelmäßige Anpassung des Wohngeldes erforderlich, bisher kamen Wohngeldreformen unregelmäßig und in zu langen Abständen (zuletzt 1990, 2001, 2009 und 2016)

Agenda

1

Motivation

2

Wohngeld vs. KdU: Aktuelle Ausgestaltung und Vorteile des Wohngeldes

3

Bedeutung des Drehtüreffekts

4

Vorschläge zur Dynamisierung des Wohngeldes

5

Schlussfolgerungen

Charakteristika des Wohngeldes

- › Ziel: Unterstützung einkommensschwacher Haushalte für ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen
- › Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zu Aufwendungen für Wohneigentum (Lastenzuschuss)
- › Leistungen sind abhängig von...
 - › Haushaltsgröße
 - › Einkommen
 - › Wohnkostenbelastung (Miete, Annuität)
 - › regionalen Mietniveaus (Höchstbeträge differenziert nach sechs Mietstufen)
- › Seit 2005 haben Grundsicherungsempfänger nach SGB II und XII keinen Anspruch mehr auf Wohngeld



- › Wohngeld führt „Nischendasein“
 - › Wohngeldausgaben mit 1,1 Mrd. € p.a. (Stand 2016) ggü. Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) im Rahmen der Grundsicherung mit ca. 16 Mrd. € relativ gering
 - › Quote 2016: 1,5 % (Vergleichsweise gering im Vergleich zur Grundsicherung, Quote: ca. 10 %)
- › Wohngeld zahlen Bund und Länder paritätisch, KdU tragen die Kommunen, der Bund beteiligt sich mit rund ein Drittel
- › Die meisten Haushalte mit Kindern können neben Wohngeld einen Kinderzuschlag (KiZ) beziehen

Mietenstufen definieren Höchstbeträge

Räumliche Differenzierung der Leistungen

Sechs **Mietenstufen** berücksichtigen regionale Unterschiede (für alle Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohner)

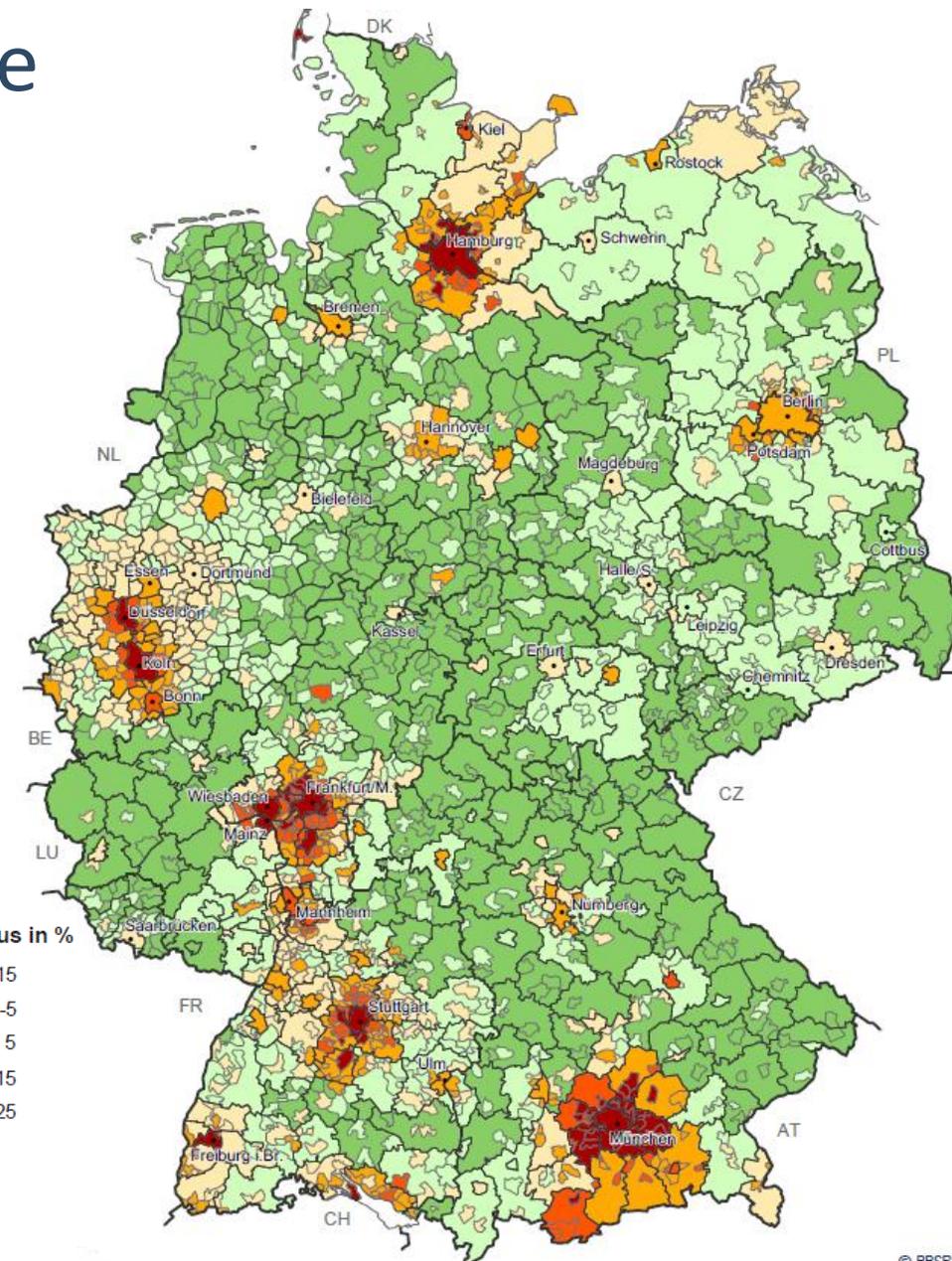
Höchstbeträge legen maximal anerkannte Bruttokaltmiete fest

durchschnittliche tatsächliche monatlich Miete der Wohngeldhaushalte: 7,1 € pro m² (2016)

Beispiel Vierpersonenhaushalt:

- › Mietenstufe I: 525 € (~6,3 € /m²)
- › Mietenstufe VI: 1.004 € (~10,5 € /m²)

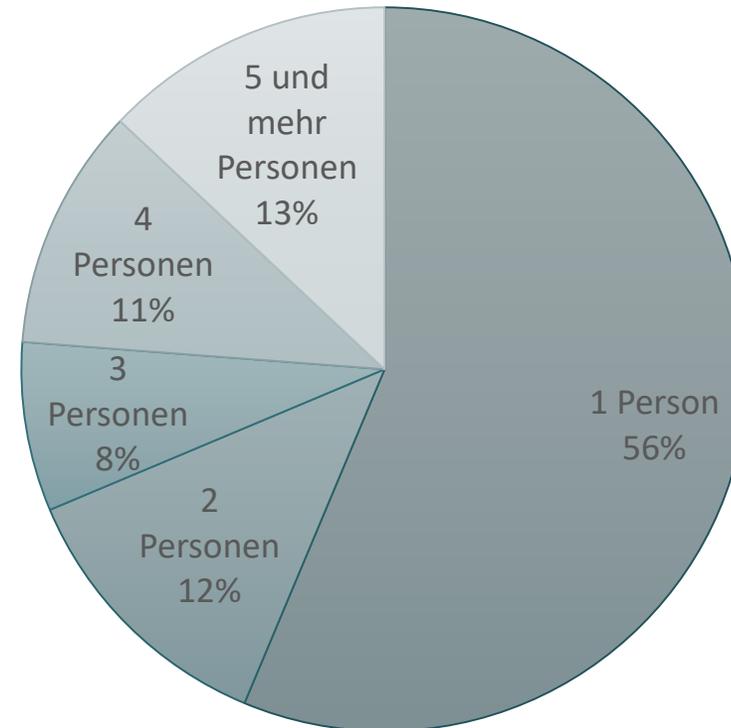
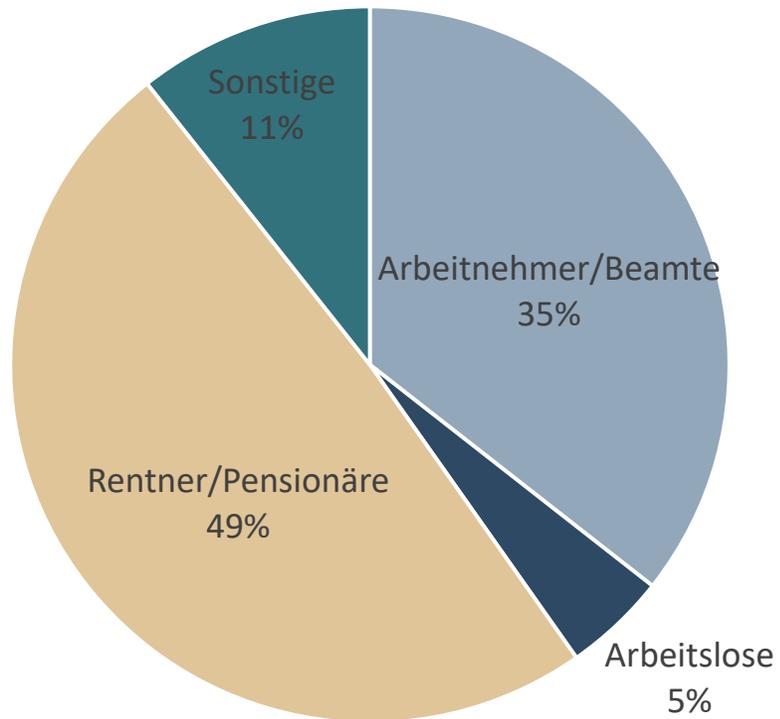
Mietenstufen	Mietenniveaus in %
I	bis unter -15
II	-15 bis unter -5
III	-5 bis unter 5
IV	5 bis unter 15
V	15 bis unter 25
VI	25 und mehr



© BBSR :

Fast die Hälfte sind Rentner

Struktur der Wohngeld-Empfänger-Haushalte 2016



Anteil an 595.150 reinen Wohngeldhaushalten nach sozialer Stellung des Antragstellers am 31. Dezember 2016 und Anzahl Personen in Prozent; Nicht dargestellt: 36.360 wohngeldrechtliche Teilhaushalte (Mischhaushalte)
Quelle: Statistisches Bundesamt

Schnittstellenproblematik

Problem: Für Bedürftige ist nicht klar, welches System sie idealer Weise nutzen sollten

- › Unterschiedliche Einkommensbegriffe (z.B. Anrechnung Kindergeld, Rundfunkgebühren, Freibeträge)
- › Unterschiedliche Behörden und Anträge
- › Erstantrag im **Jobcenter** -> Die Grundsicherungsstelle prüft, ob durch die Bewilligung von Wohngeld und ggf. Kinderzuschlag, die Hilfebedürftigkeit vermieden werden kann
- › Erstantrag im **Wohngeldbehörde** -> Die Wohngeldstelle ermittelt, ob ein Wohngeldanspruch besteht und verweist im Rahmen ihrer Beratungspflicht auf einen möglichen SGB-II-Anspruch
- › Hinzu kommt ggf. Antrag auf Kinderzuschlag (KIZ) bei Familienkasse

Folge: Verständnisprobleme, „Behördenodyssee“, hohe Nicht-Inanspruchnahme (insbes. beim KIZ, Bruckmeier/Wiemers, 2015)

Vorteile des Wohngeldes

Wohngeld als effiziente Sozialleistung

Freie **Wohnungswahl**

- › KdU-Empfänger sind im Vergleich zum Wohngeld eingeschränkt, da die Kommunen nach gewissen Kriterien die Angemessenheit der Wohnungen festlegen und überprüfen

Positive **Arbeitsanreize**

- › Wohngeld wird als Zuschuss zur Miete (oder Belastung) gewährt
- › zusätzliches Einkommen wird nur anteilig reduziert, Transferenzugsrate liegt – je nach Haushaltsgröße, Einkommen und Miete – bei durchschnittlich 40 bis 55 % (SGB II: 80 bzw. 90 %)

Positive **Wohnkonsumanreize**

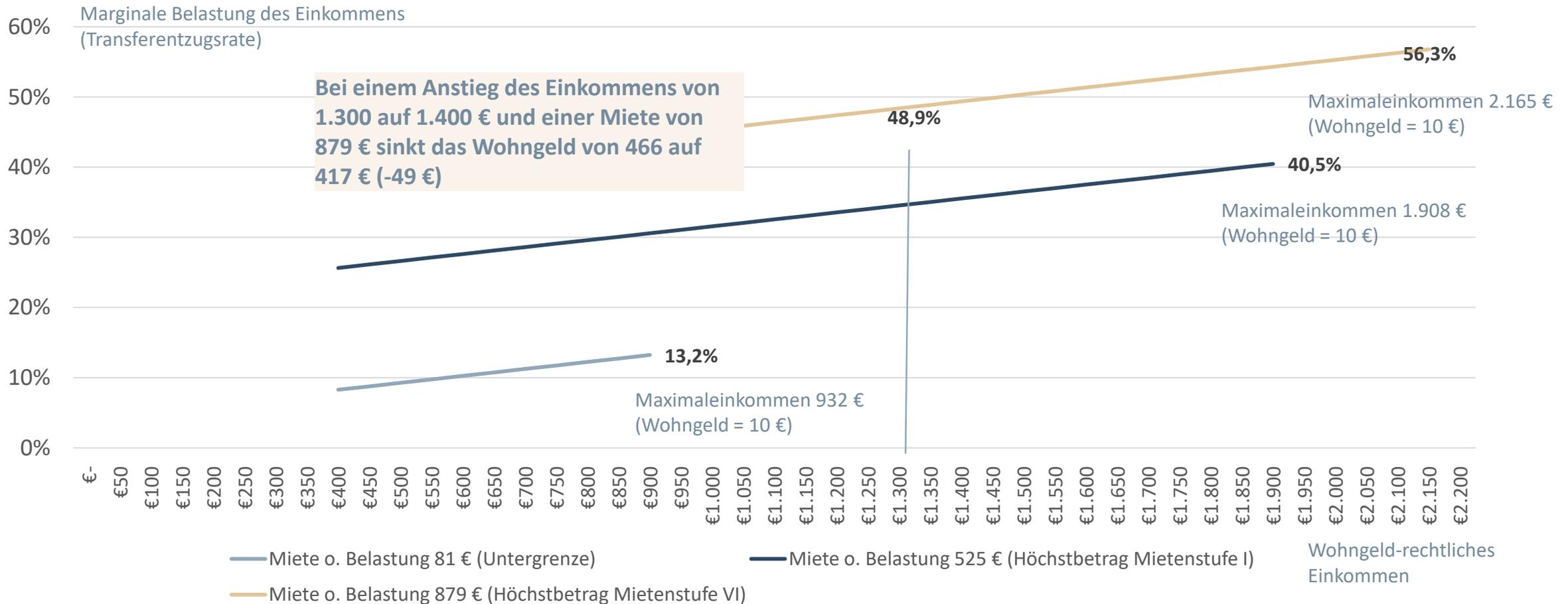
- › Wohngeldhaushalte sind immer mit einem Teil an der Bestreitung der Wohnkosten beteiligt
- › Wirtschaftliches Verhalten der Empfänger wird belohnt; in der Grundsicherung wird der Anstieg der Miete oder der Heizkosten (bei Angemessenheit) vollständig subventioniert

Geringer **Kontroll- und Verwaltungsaufwand**

- › Keine detaillierte Bedürftigkeitsprüfung
- › nur Einkommens- und Mietänderungen > +/-15 % werden im Wohngeld neu beschieden

Positive Arbeitsanreize

Transferentzugsrate ist im Wohngeld abhängig von Miete und Einkommen

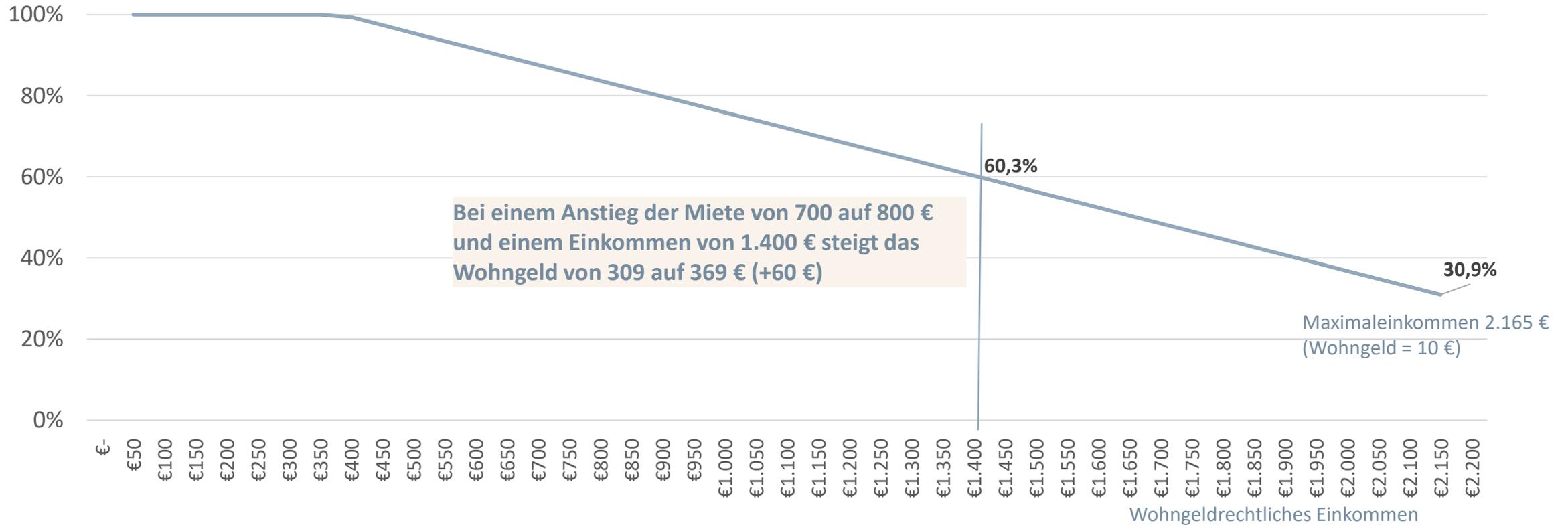


Beispiel: 4PHH mit 2 Kindern; Quelle: WoGG 2016, Institut der deutschen Wirtschaft

Positive Wohnkonsumanreize

Marginale Subvention der Wohnkosten ist nur abhängig vom Einkommen

Marginale Subvention
der Wohnkosten



Beispiel: 4PHH mit 2 Kindern; Quelle: WoGG 2016, Institut der deutschen Wirtschaft

Agenda

1

Motivation

2

Wohngeld vs. KdU: Aktuelle Ausgestaltung und Vorteile des Wohngeldes

3

Bedeutung des Drehtüreffekts

4

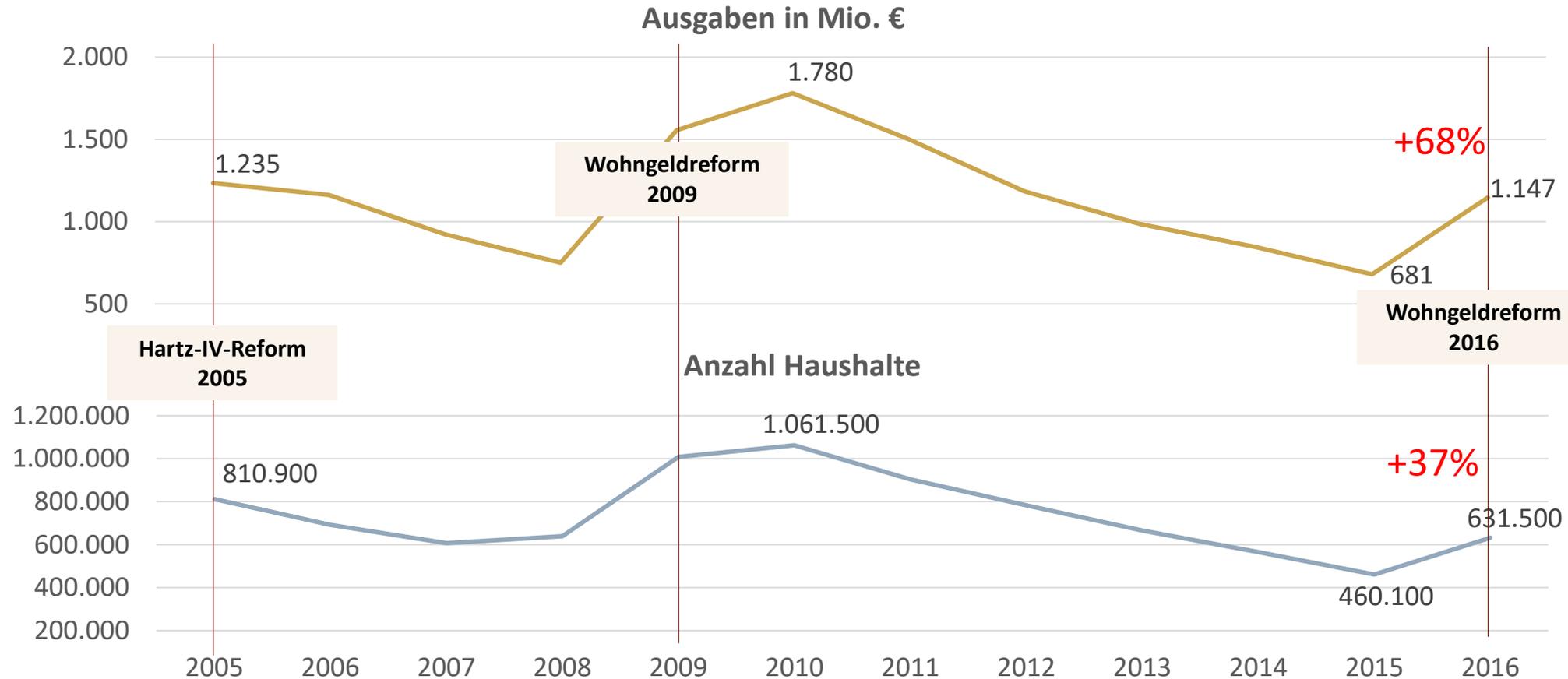
Vorschläge zur Dynamisierung des Wohngeldes

5

Schlussfolgerungen

Drehtüreffekt in Zahlen

Wohngeldausgaben und Empfänger seit 2005



Quelle: Statistisches Bundesamt. 2016, IW-Mikrosimulationsmodell

Das IW-Mikrosimulationsmodell

- › Entwickelt 2011, angewendet in mehreren BBSR-Projekten (BBSR, 2013, 2016, 2017)
- › Modellierung des Wohngeld-, Grundsicherungs- (SGB II, SGB XII) und Kinderzuschlags-Anspruchs für jede Bedarfseinheit auf Basis der Haushaltsbefragungsdaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Jahres 2013
- › Anpassung der Struktur der (tatsächlichen) Wohngeldempfänger an die Referenzdaten der amtlichen Wohngeldstatistik des Jahres 2016, inklusive Ergänzung der Heimbewohner im Wohngeld
- › Fortschreibung und Prognose der Bevölkerung, Erwerbsstruktur und der Einkommen bis zum Jahr 2023 (Jahresprojektion der Bundesregierung vom 31.1.2018)
- › Berücksichtigung der Änderung der Schonvermögensregelung sowie der Anrechnung der privaten Altersvorsorgen beim SGB XII

Entwicklung der Wohngeldhaushalte und Ausgaben

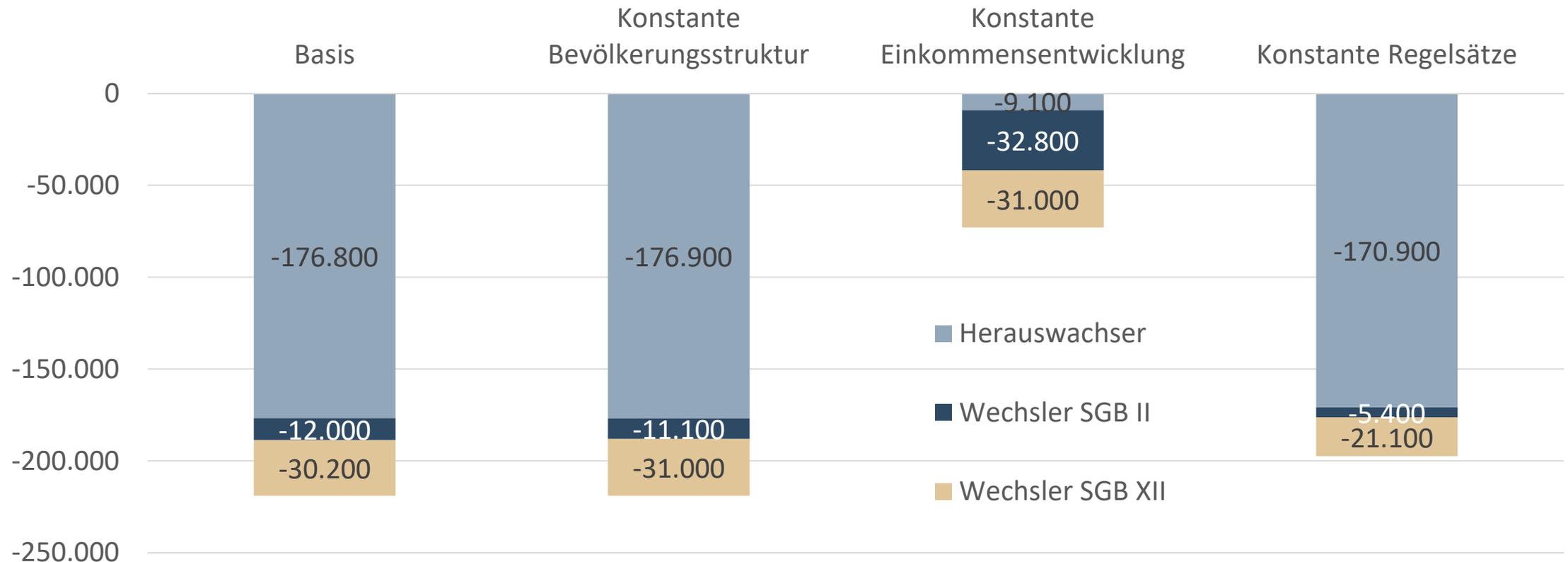
Simulation und Prognose 2016 bis 2023 (Stand: Mai 2018)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Haushalte insgesamt	629.700	602.300	526.800	475.300	424.400	383.600	352.600	330.400
Ausgaben in Mio. Euro	1.125,6	1.048,4	910,6	820,9	726,6	662,8	620,7	568,8
Δ Haushalte zum Vorjahr		-27.400	-75.500	-51.500	-50.900	-40.800	-31.000	-22.200
Δ Ausgaben zum Vorjahr		-77,2	-137,8	-89,7	-94,3	-63,8	-42,1	-51,9

Quelle: EVS 2013, Institut der deutschen Wirtschaft

Wechsler und Herauswachser zwischen 2016 und 2020

Ohne Saldierung mit Hereinwachsern und Wechslern ins Wohngeld



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013; nur reine Wohngeldhaushalte

Agenda

1

Motivation

2

Wohngeld vs. KdU: Aktuelle Ausgestaltung und Vorteile des Wohngeldes

3

Bedeutung des Drehtüreffekts

4

Vorschläge zur Dynamisierung des Wohngeldes

5

Schlussfolgerungen

Dynamisierung des Wohngeldes

Verankerung einer Dynamisierung des Wohngeldes **im Gesetz**

Ersetzung oder Ergänzung des „Überprüfungsparagraphs“ (§ 39 WoGG seit 2016)

- › Höchstbeträge für Miete und Belastung (§ 12 Absatz 1), Mietenstufen (§ 12 Absatz 2) und Höhe des Wohngeldes (§ 19) sind **alle zwei Jahre** zu überprüfen

Ziel: **Realwertsicherung**, welche die regional unterschiedlichen Mietentwicklungen und den inflationsbedingten Kaufkraftverlust des Wohngeldes und des Einkommens reflektiert

Dynamisierung sollte folgenden Elemente enthalten (BBSR, 2013):

- › Anpassung der Miethöchstbeträge
- › Neufestlegung der Mietenstufen
- › Anhebung der Wohngeldleistungen (Tabellenwerte)

Es wird eine **2-jährige Anpassung** (ab 2020) vorgeschlagen

Dynamisierung des Wohngeldes (ii)

Verankerung einer Dynamisierung des Wohngeldes **im Gesetz**

Anpassung der Miethöchstbeträge

- › Über die Zeit steigen die Anzahl der Haushalte an, deren tatsächliche Miete die anerkannte Miete (Höchstbetrag) übersteigt -> „Überschreiter“-Haushalte steigen, Zuschussquote sinkt
- › **Pauschal** Anhebung: Datengrundlage: Verbraucherpreisindex (VPI) für Bruttokaltmieten „Wohnungsmiete, einschließlich Mietwert von Eigentümerwohnungen (CC041)“
- › Bruttokaltmieten: +5,2% (2020), +2,5% (2022)

Neufestlegung der Mietstufen

Wenn Höchstbeträge angehoben werden, dann muss es nach § 12 Abs. 4 WoGG auch zu einer Neufestlegung der Mietstufen durch das Statistische Bundesamt kommen

Anhebung der Miethöchstbeträge

Aktuelle Höchstbeträge nach WoGG 2016
in € / m² Normwohnfläche

	< 85%	85-95%	95-105%	105-115%	115-125%	>125%
	Mietenstufe I	Mietenstufe II	Mietenstufe III	Mietenstufe IV	Mietenstufe V	Mietenstufe VI
1 PHH	6,50 €	7,31 €	8,13 €	9,04 €	10,04 €	10,88 €
2 PHH	6,30 €	7,08 €	7,88 €	8,77 €	9,73 €	10,55 €
3 PHH	6,25 €	7,03 €	7,82 €	8,69 €	9,65 €	10,46 €
4 PHH	6,25 €	7,04 €	7,81 €	8,69 €	9,65 €	10,46 €
5 PHH	6,25 €	7,03 €	7,81 €	8,69 €	9,66 €	10,46 €

Quelle: WoGG 2016; Institut der deutschen Wirtschaft

Anhebung der Miethöchstbeträge

Aktuelle Höchstbeträge nach WoGG 2016

in €

	< 85%	85-95%	95-105%	105-115%	115-125%	>125%
	Mietenstufe I	Mietenstufe II	Mietenstufe III	Mietenstufe IV	Mietenstufe V	Mietenstufe VI
1 PHH	312 €	351 €	390 €	434 €	482 €	522 €
2 PHH	378 €	425 €	473 €	526 €	584 €	633 €
3 PHH	450 €	506 €	563 €	626 €	695 €	753 €
4 PHH	525 €	591 €	656 €	730 €	811 €	879 €
5 PHH	600 €	675 €	750 €	834 €	927 €	1.004 €

Quelle: WoGG 2016; Institut der deutschen Wirtschaft

Anhebung der Miethöchstbeträge

Höchstbeträge 2020 bei Anhebung um erwartete Mietsteigerungen 2016 bis 2020 in €

	+5,2%	+5,2%	+5,2%	+5,2%	+5,2%	+5,2%
	Mietenstufe I	Mietenstufe II	Mietenstufe III	Mietenstufe IV	Mietenstufe V	Mietenstufe VI
1 PHH	328 €	369 €	410 €	456 €	507 €	549 €
2 PHH	398 €	447 €	497 €	553 €	614 €	666 €
3 PHH	473 €	532 €	592 €	658 €	731 €	792 €
4 PHH	552 €	622 €	690 €	768 €	853 €	924 €
5 PHH	631 €	710 €	789 €	877 €	975 €	1.056 €

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft; Datengrundlage: VPI für Bruttokaltmieten (CC041)

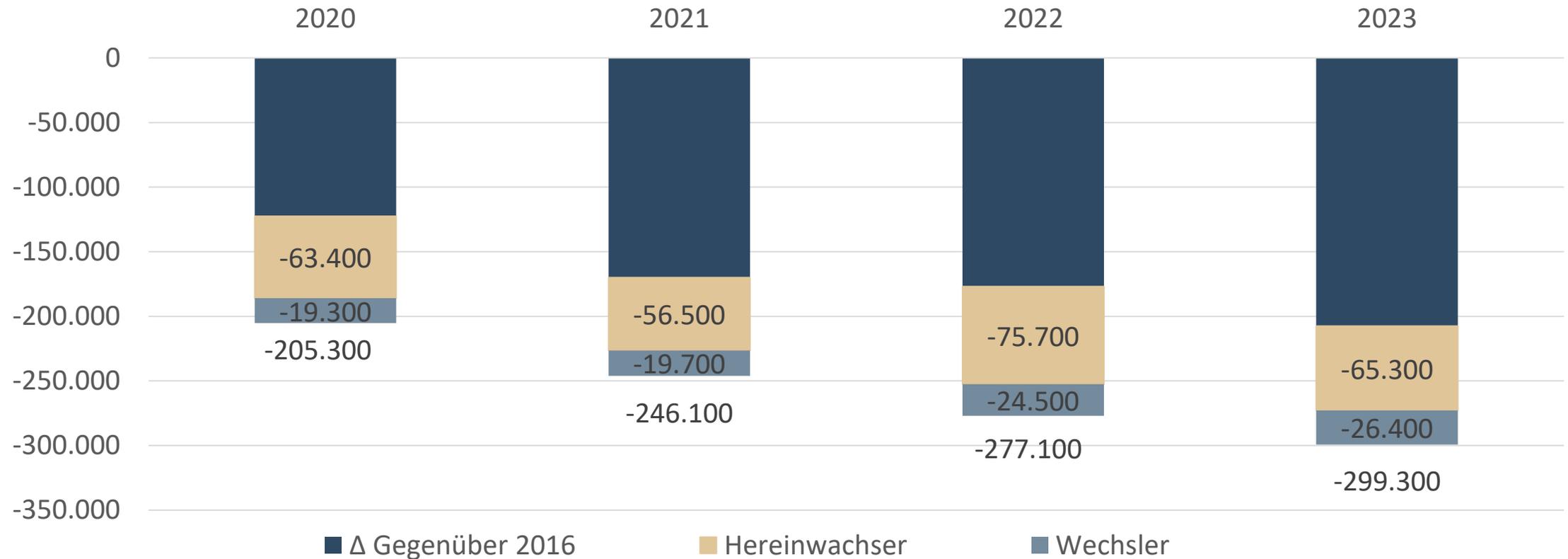
Dynamisierung des Wohngeldes (iii)

Anhebung der Wohngeldleistungen (Indexierung der Tabellenwerte)

- › Wohngeldanspruch: $1,15 * (M - (a + b * M + c * Y) * Y)$ Euro
- › Zur Realwertsicherung und Anhebung der Wohngeldleistungen müssen die Parameter b und c an die Veränderung der Mieten bzw. der Preise angepasst werden (IWU, 2009; BBSR, 2013)
- › Abdiskontierung des (Miet-)Parameter b: Datengrundlage analog Höchstbeträgen: VPI für Bruttokaltmieten (CC041): +5,2% (2020), +2,5% (2022)
- › Abdiskontierung des (Einkommens-)Parameter c: Datengrundlage: VPI +4,8% (2020), +2,0% (2022)

Wie viele „holen“ wir wieder ins Wohngeld herein?

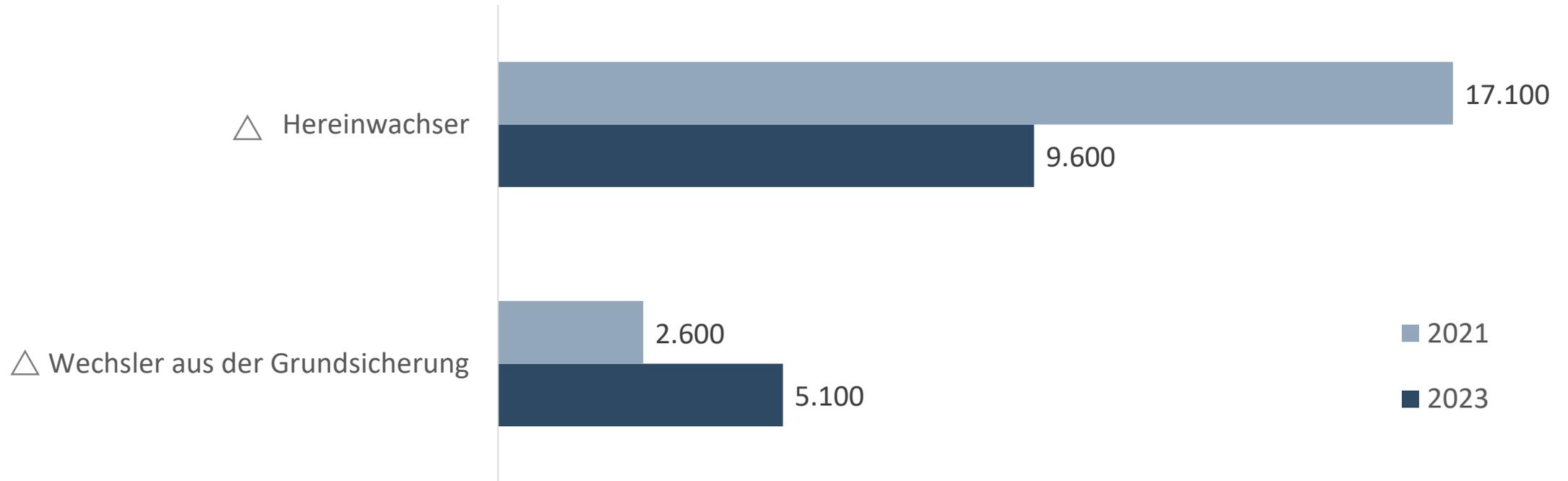
Kumulierter Rückgang der Wohngeldempfänger seit 2016;
Wechsler und Hereinwachser bei Reform zum 1.1.2020



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013; inklusive Mischhaushalte

Drehtüreffekt bei 2-jähriger Dynamisierung

Differenz 2021 und 2023 zwischen jährlicher und zweijähriger Anpassung



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, EVS 2013; inklusive Mischhaushalte

Agenda

1

Aktuelle Ausgestaltung und Vorteile des Wohngeldes

2

Vorschläge zur Dynamisierung des Wohngeldes

3

Vorschläge für eine Klimakomponente im Wohngeld

4

Vorschläge zur Stärkung (und Vereinfachung) des Wohngeldes

5

Schlussfolgerungen

Schlussfolgerung

- › Das Wohngeld stellt ein wichtiges und effizientes sozial- und wohnungspolitisches Instrument dar, welches in Zukunft gestärkt und viel stärker beworben werden sollte
- › Der **Drehtüreffekt** stellt ein großes Problem der deutschen Sozialpolitik dar
- › **Dynamisierung des Wohngeldes:** Aufgrund der starken Mietdynamiken sollte eine Dynamisierung schnell im Wohngeldgesetz verankert werden (2-jährig, Anhebung der Höchstbeträge und Leistungen, Neufestlegung der Mietstufen)
- › **Große Reform:** Darüber hinaus sollte das Wohngeld zukünftig deutlich gestärkt werden
 - › Vollständige Übernahme der Wohnkosten in der Höhe des Regelsatzes
 - › Hierfür ist eine Differenzierung nicht nur nach Haushaltsgröße, sondern auch nach Anzahl Kinder im Haushalt und dem Erwerbsstatus erforderlich
 - › Der Kinderzuschlag (KIZ) kann dann ersatzlos gestrichen werden
 - › Um eine (deutliche) Ausdehnung der Reichweite zu vermeiden muss die **Transferenzugsrate** deutlich angehoben werden, sollte aber weiterhin geringer sein als bei der Grundsicherung