

Kompetenzfeld Finanz- und Immobilienmärkte
Dr. Ralph Henger
Senior Economist
Postfach 10 19 42
50459 Köln
per E-Mail: henger@iwkoeln.de

5. Juni 2015

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform
des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes
(WoGRefG)**

BT-Drucksache 18/4897(neu)

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Wohngeld ist eine sozialpolitische Leistung zur Wohnkostenentlastung für einkommensschwache Haushalte. Als originär wohnungsmarktpolitisches Instrument grenzt es sich von der Grundsicherung (SGB II und XII) dadurch ab, dass es nicht darauf abzielt, das Existenzminimum sicherzustellen, sondern die Mietzahlungsfähigkeit zu gewährleisten bzw. die Belastung eines selbst genutzten Eigentums zu tragen. Das Wohngeld wendet sich insbesondere an Bezieher kleiner Erwerbseinkommen, geringer Altersrenten oder von Arbeitslosengeld (ALG I). Es stellt dabei in besonderer Weise auf die Gegebenheiten des Wohnungsmarktes ab.

In Bezug auf die wohnungspolitische Zielsetzung ist das Wohngeld im Vergleich zu den Leistungen der Grundsicherung und der sozialen Wohnraumförderung sehr treffsicher und effizient. Da nur ein Zuschuss zur Miete gewährt wird, sind keine verzerrenden Wirkungen auf die Preisentwicklung des einfachen Wohnungsmarktsegmentes zu erwarten, so wie es teilweise bei den „Kosten der Unterkunft und Heizung“ (KdU) zu beobachten ist, welche im Rahmen der Grundsicherung gewährt werden. Es besteht beim Wohngeld von Seiten der Bezieher nur ein sehr geringer Anreiz, den Wohnkonsum unangemessen zu erhöhen. Im Gegensatz zur sozialen Wohnraumförderung bestehen Kostenvorteile, da sich das Wohngeld sehr exakt an die jeweilige finanzielle Situation eines Haushalts orientiert, während Haushalte mit einem Belegungsrecht für eine öffentlich geförderte Wohnung auch dann noch von einer Förderung profitieren, wenn sie eigentlich nicht mehr bedürftig sind.

Damit das Wohngeldsystem über die Zeit nicht an seiner Leistungsfähigkeit und Zielgenauigkeit verliert, ist es regelmäßig an die Preis- und Mietentwicklungen anzupassen. Erstens, da sich die Wohnungsmärkte regional unterschiedlich entwickeln, was Anpassungen der Leistungen und der Höchstbeträge erfordert. Zweitens, da das Wohngeld jedes Jahr einen inflationsbedingten Kaufkraftverlust erfährt. Und Drittens, da die Regelsätze der Grundsicherung im Gegensatz zum Wohngeld nach einer festen Methode jährlich

angehoben werden, wodurch einkommensschwache private Haushalte vom Wohngeld in die Grundsicherung wechseln.

Die jetzige Reform ist daher zwingend erforderlich, um die Leistungsfähigkeit und Reichweite des Wohngeldes auf das Niveau zum Zeitpunkt der letzten Reform im Jahr 2009 wieder herzustellen. Die Wohngeldreform beinhaltet die folgenden zentralen Bausteine:

1. Anhebung der Tabellenwerte
2. Anhebung der Höchstbeträge
3. Neufestlegung der Städte und Gemeinden zu einer Mietenstufe

Zu 1) Die Anpassung der Tabellenwerte erfolgt in einem Umfang, der dazu führt, dass die Wohnkostenbelastung der Haushalte wieder auf das Niveau im Jahr 2009 nach der letzten Reform sinkt. Hierfür wurde die Wohngeldformel neu kalibriert. Bei der Anhebung der Leistungen wurde neben der Entwicklung der Mieten und Verbraucherpreise auch der Anstieg der Heizkosten berücksichtigt. Dies führt zu einer deutlichen Leistungsanhebung für die Wohngeldhaushalte um durchschnittlich 39 Prozent in den für den Wohngeldbezug relevanten Einkommensbereichen.

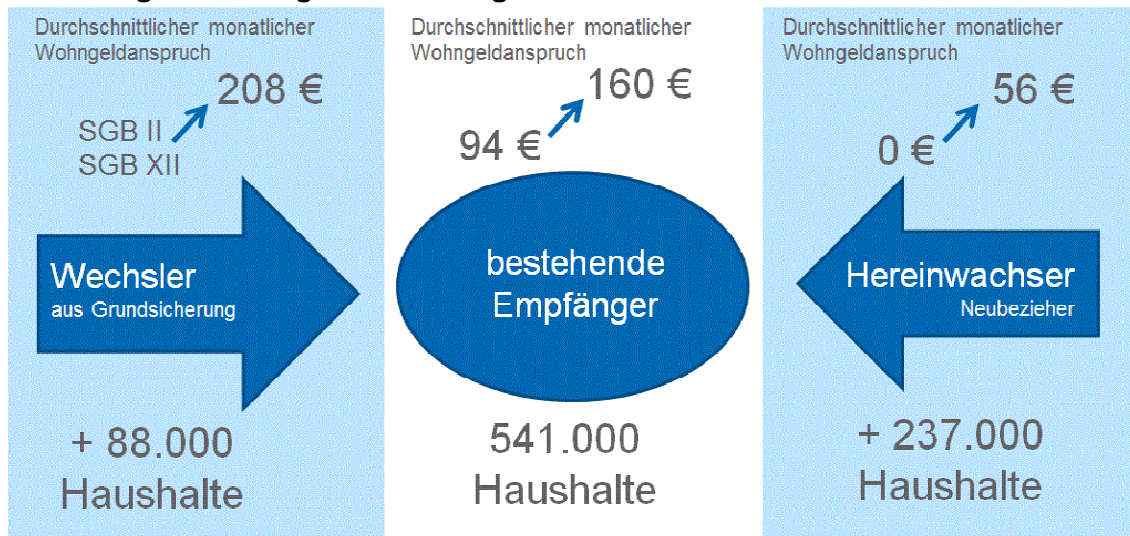
Zu 2) Bei der Anhebung der Höchstbeträge wurde berücksichtigt, dass sich die Mieten in den höheren Mietenstufen dynamischer entwickelt haben als in den niedrigeren Mietenstufen. So werden die Höchstbeträge in Mietenstufe I um durchschnittlich 7 Prozent angehoben, während sie in der höchsten Mietenstufe VI um durchschnittlich 27 Prozent steigen.

Zu 3) Mit dem Inkrafttreten der Wohngeldreform zum 1. Januar 2016 werden ebenfalls auch die Mietenstufen der Gemeinden und Kreise neu festgelegt. Hierbei werden die unterschiedlichen Mietenentwicklungen seit der letzten Reform im Jahr 2009 berücksichtigt. Um die Fallzahlen zur Bestimmung der Mietenniveaus anzuheben, nutzt das Statistische Bundesamt als Berechnungsgrundlage zukünftig die Mieten der Wohngeldempfänger nicht nur von einem Jahr sondern von zwei aufeinanderfolgenden Jahren.

Von der neuen Reform werden nach Schätzungen des IW Köln rund 866.000 Haushalte profitieren. Es ist zu erwarten, dass die Zahl der Empfänger um rund 325.000 steigen wird (siehe Abbildungen). Durch die Reform wird das Wohngeld gegenüber dem Grundsicherungssystem wieder attraktiver: Rund 44.000 Haushalte aus „Hartz IV“ sowie 35.000 Haushalte, die bisher auf die Grundsicherung fürs Alter angewiesen waren und weitere 9.000 Mischhaushalte¹ werden aus der Grundsicherung ins Wohngeldsystem wechseln (so genannte „Wechsler“). Aus dem SGB II wechseln vor allem Haushalte mit Kindern – allein ein Viertel der Wechsler sind Alleinerziehende (12.000 Haushalte). Hierdurch werden die Kommunen entlastet, die einen Großteil der Ausgaben für die „Kosten der Unterkunft und Heizung“ (KdU) tragen, während sich die Wohngeldausgaben Bund und Länder paritätisch teilen. Darüber hinaus sind rund 237.000 neue Wohngeldempfänger zu erwarten, die bisher keinen Anspruch auf soziale Sicherungsleistungen zur Unterstützung der Wohnkosten hatten (so genannte „Hereinwachser“). Für die Wohngeldhaushalte, die bereits ohne Reform wohngeldberechtigt sind, wird der Wohngeldbetrag damit zum 1. Januar 2016 um durchschnittlich 66 Euro auf 160 Euro pro Monat steigen (siehe Abbildung 1).

¹ In einem Mischhaushalt wohnen sowohl vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder (z. B. SGB-II-Empfänger) als auch nicht vom Wohngeld ausgeschlossene Haushaltsmitglieder (zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder) in einem gemeinsamen Haushalt zusammen.

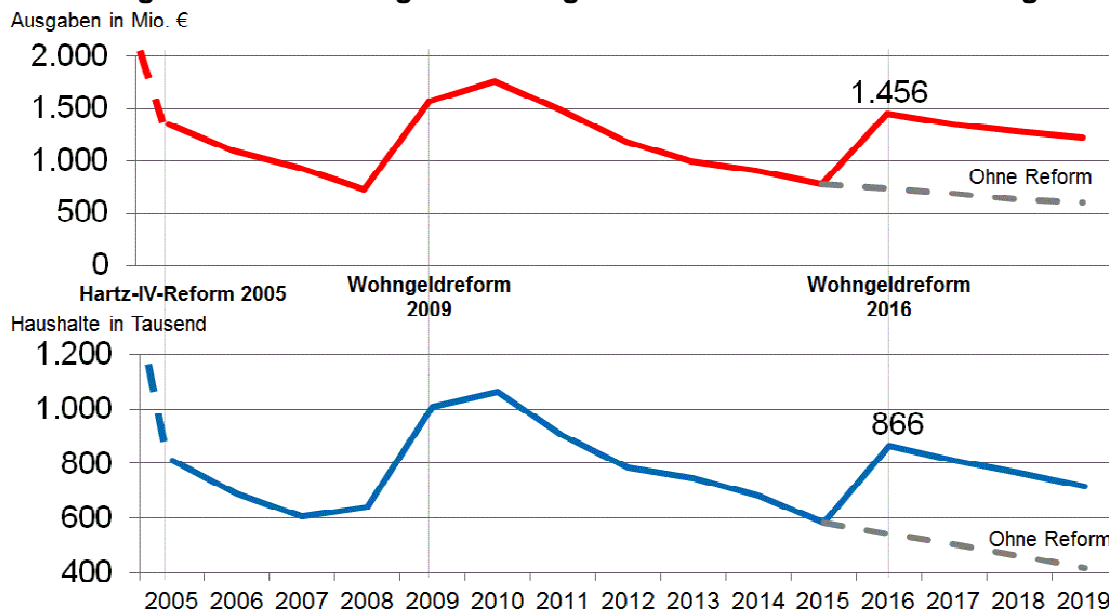
Abbildung 1: Wirkungen der Wohngeldreform 2016



Quelle: IW-Mikrosimulationsmodell

Gemäß Schätzungen des IW-Mikrosimulationsmodells ist zu erwarten, dass sich die gesamten Wohngeldausgaben – getragen von Bund und Ländern – durch die Reform ungefähr verdoppeln (Abbildung 2). Die Ausgaben steigen damit voraussichtlich von 739 Millionen Euro auf 1,456 Mrd. Euro. In den Folgejahren werden sich die Wohngeldausgaben um rund 6 Prozent jährlich wieder verringern, hauptsächlich da ein Teil der Haushalte wieder ihren Wohngeldanspruch durch die jährliche Anhebung der Regelsätze verliert.

Abbildung 2: Reformwirkungen auf Ausgaben und Reichweite des Wohngeldes



Quelle: Wohngeldstatistik (2005 bis 2012), IW-Mikrosimulationsmodell (2013 bis 2019)

Beurteilung der Reform

Die Reform des Wohngeld zum 1. Januar 2016 ist insgesamt positiv zu beurteilen, da es die über die Jahre verlorene Leistungsfähigkeit des Wohngeldes wieder hergestellt und den Miet- und Preisentwicklungen der letzten Jahre Rechnung trägt. Hierdurch wird ein sehr effizientes Instrument der sozialen Wohnungspolitik gestärkt. Die Berücksichtigung der Heizkosten bei der Ausgestaltung des Tarifverlaufs der Wohngeldformel ist ebenfalls zu begrüßen, da die Heizkosten einen integrativen Bestandteil der Mietbelastung darstellen. Da die Heizkosten in den letzten Jahren stark gestiegen sind, führte die Abschaffung der nur zwei Jahre gewährten Heizkostenpauschale zum 1. Januar 2011 zu einem Attraktivitätsverlust des Wohngeldes gegenüber der Grundsicherung. Die Berücksichtigung der Heizkosten innerhalb der Wohngeldformel stellt eine gute Alternative zur Heizkostenpauschale dar, da hierdurch auch die Einkommensverhältnisse über die Höhe des Zuschusses mitbestimmen und keine Richtwerte nach Haushaltsgröße herangezogen werden müssen. Das Verfahren ist einfach zu handhaben und induziert keine Fehlanreize bei den Empfängerhaushalten, da der Zuschuss unabhängig von den individuellen tatsächlichen Heizkosten ein Zuschuss gewährt wird.

Für die Zukunft wäre es wünschenswert wenn das Wohngeld gegenüber den Grundsicherungsleistungen noch deutlicher gestärkt wird, weil es bessere Anreize setzt und weniger Kontrollaufwand als etwa die KdU-Regelungen im Rahmen der Grundsicherung verursacht. Durch eine Stärkung des Wohngeldes als vorrangige Leistung lassen sich noch mehr Aufstocker und Rentner als bislang in das Wohngeldsystem integrieren. Ziel muss es sein, diejenigen Haushalte mit Wohngeld zu unterstützen, die über ein Einkommen verfügen, welches den Grundsicherungsbedarf ohne Wohnkosten abdeckt. Bei Haushalten mit Kindern besteht darüber hinaus die Möglichkeit, die Bedarfe der Kinder durch den Kinderzuschlag mit Hilfe des Kinderzuschlags (KIZ) stärker zu berücksichtigen. Bei alle Reformbemühungen sollte darauf geachtet werden, die Abgrenzung zwischen dem Wohngeld und alternativen Transferleistungen einfacher zu gestalten, beispielsweise indem für die Antragsteller die Zuständigkeiten klarer geregelt und die zwischen den Behörden parallel laufenden und sich wiederholenden Prüfungsverfahren vermieden werden. Möglichkeiten zur Vereinfachung bestehen aber auch bei der Vielzahl der nebeneinander bestehenden Einkommensbegriffe, die eine transparente Feststellung der Leistungsansprüche in den verschiedenen Transfersystemen (Wohngeld, Kinderzuschlag, Grundsicherung etc.) erschweren.

Um das Wohngeld dauerhaft zu sichern ist es zwingend notwendig, dass das Wohngeld regelmäßig angepasst wird. Dieser Pflicht ist der Gesetzgeber in der Vergangenheit durch die Novellen der Jahre 1990, 2002, 2009 und jetzt 2016 nachgekommen. Da das Wohngeld jedoch – wie oben ausgeführt – jedes Jahr an Reichweite und Zielgenauigkeit verliert, sollte in Zukunft der Turnus kürzer als bisher sein und am besten fest im Gesetz verankert werden. Alternativ zur gängigen Praxis, könnte eine Indexierung der Tabellenwerte und Höchstbeträge als auch eine feste zeitliche Regelung bei der Neufestlegung der Mietstufen installiert werden. Diese ist besonders deswegen wichtig, da ansonsten jedes Jahr durch die jährliche Anhebung der Regelsätze (seit 2011 im Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz fest geregelt) Wohngeldempfänger in die Grundsicherung zurückfallen. Der Turnus sollte daher nicht länger als vier Jahre dauern. Der Vorschlag des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 8. Mai 2015 ist daher sehr zu begrüßen, da er eine sinnvolle Erweiterung der alle vier Jahre bestehende Berichtspflicht über das Wohngeld nach § 39 WoGG enthält. Zwar erfolgt bei diesem Verfahren keine automatisierte Anpassung des

Wohngeldes an die Entwicklung der Mieten und Verbraucherpreise, jedoch ein konkrete Überprüfung der Leistungsbausteine und des möglichen Anpassungsbedarfs.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Ralph Henger