

In aller Kürze

- Ziel der vom Bundestag beschlossenen Wohngeldreform, die am 1. Januar 2016 in Kraft treten soll, ist es, das Wohngeld zu erhöhen und den Empfängerkreis auszuweiten.
- Das IAB legt hiermit Simulationsrechnungen zur Abschätzung der Effekte der Wohngeldreform auf Einkommensverläufe, die Zahl der Transferempfänger sowie die öffentlichen Haushalte vor.
- Alleinerziehenden und Paarhaushalten mit Kindern im SGB II könnte es durch die Reform häufiger gelingen, aus der Grundsicherung in das Wohngeld und gegebenenfalls in den Kinderzuschlag zu wechseln. Für Alleinstehende und Paare ohne Kinder dürfte die Reform eher geringe Auswirkungen haben.
- Die Wohngeldreform würde kurzfristig zu einem Rückgang der Haushalte mit SGB-II-Bezug um 16 Tausend Haushalte führen. Rund. 24 Tausend Haushalte würden aus der Grundsicherung nach SGB XII in das Wohngeld wechseln.
- Die Zahl der Wohngeldempfänger würde mit ca. 440 Tausend Haushalten deutlich stärker ansteigen. Beim Kinderzuschlag würde die Reform ebenfalls zu einem Anstieg der Zahl der Empfängerhaushalte um ca. 47 Tausend führen.
- Beim Arbeitslosengeld II ergäben sich Einsparungen von 3 Millionen Euro und bei den Kosten der Unterkunft von 78 Millionen Euro. Beim Wohngeld und beim Kinderzuschlag wäre mit Mehrausgaben von 773 Millionen Euro bzw. 120 Millionen Euro zu rechnen.

1 Hintergrund

- Am 2. Juli 2015 hat der Bundestag ein Gesetz zur Wohngeldreform beschlossen (Pressemitteilung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit Nr. 162/15). Das Gesetz (Deutscher Bundestag, Drucksache 18/4897 (neu)), dem der Bundesrat noch zustimmen muss, soll am 1. Januar 2016 in Kraft treten.
- Ziel der Reform ist eine spürbare Erhöhung des Wohngeldes sowie eine Ausweitung des Empfängerkreises. Zuletzt wurde das Wohngeld 2009 erhöht. Mit der Reform soll das Wohngeld an die Entwicklung der Einkommen und der Warmmieten seit 2009 angepasst werden.
- In einer Studie für das zuständige Ministerium berechnet das Institut der deutschen Wirtschaft Köln die Reformeffekte. Erste Ergebnisse dazu wurden in einer Stellungnahme veröffentlicht (Henger 2015). Demnach würde die Reform zu einer Erhöhung der Leistung für Wohngeldhaushalte von durchschnittlich 39 Prozent führen. Insgesamt würden 866.000 Haushalte Einkommenserhöhungen erfahren. Es wird geschätzt, dass die Zahl der Wohngeldempfänger um 325.000 steigen wird.
- Aufgrund des Ausmaßes der Reform ist zu erwarten, dass es auch zu Auswirkungen auf die dem Wohngeld nachgelagerten Systeme, Grundsicherung nach SGB II und SGB XII, kommt.
- Das IAB legt hiermit Simulationsrechnungen zur Abschätzung der Effekte der Wohngeldreform auf Einkommensverläufe, die Zahl der Transferempfänger sowie die öffentlichen Haushalte vor.

2 Eckpunkte der geplanten Wohngeldreform

Die Wohngeldreform beinhaltet die folgenden zentralen Elemente:

- Anhebung der Tabellenwerte: Die Höchstbeträge der Wohnkosten werden in Abhängigkeit von der Mietenstufe um 7 bis 25 Prozent erhöht. Die Anhebung soll zudem regional gestaffelt nach der jeweiligen Abweichung vom bundesdurchschnittlichen Mietniveau erfolgen.
- Neubestimmung der Mietenstufen: Alle Gemeinden in Deutschland werden abhängig von ihrem Mietenniveau nach einem gesetzlich vorgegebenen Verfahren einer der sechs Mietenstufen zugeordnet.
- Änderung von Einkommensfreibeträgen: Erhöhung der Freibeträge für Einkommen von Kindern, für Schwerbehinderte/Pflegebedürftige und für Alleinerziehende. Streichung des Pauschalabzugs in Höhe von 6 Prozent bei Personen, die keine Abzüge wegen Steuern und sonstigen Sozialabgaben haben.

3 Methodik und Annahmen der Simulation

- Die hier dargestellten Effekte der Wohngelderhöhung basieren auf Schätzungen mit dem IAB-Mikrosimulationsmodell. Dieses Modell berechnet für eine Stichprobe von Haushalten die Steuern und Abgaben sowie Ansprüche auf die wichtigsten Sozialleistungen. Das sind insbesondere ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag, basierend auf den Bruttoeinkommen der Haushaltsmitglieder.
- Als Datenbasis dient das Sozio-oekonomische Panel des Jahres 2012. Durch geeignete Gewichtungsfaktoren werden die Ergebnisse auf die deutsche Wohnbevölkerung hochgerechnet. Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen ergeben sich als Differenz zwischen einer Basissimulation (Rechtsstand 2015) und einem Reformszenario, in dem die Inhalte der Wohngeldreform basierend auf Bundestagsdrucksache 18/4897 (neu) angenommen werden.
- Die Ergebnisse für die Grundsicherung nach SGB II berücksichtigen anhand eines statistischen Modells, dass insbesondere Haushalte mit geringen Ansprüchen diese nicht geltend machen (Nichtinanspruchnahme von Leistungen, vgl. Wiemers 2015). Die Ergebnisse für das Wohngeld berücksichtigen ebenfalls die Nichtinanspruchnahme durch die Annahme einer mit der Grundsicherung vergleichbaren Nichtinanspruchnahmequote von 50 Prozent (vgl. Bruckmeier und Wiemers 2012).
- Bei den Ergebnissen zur Veränderung der Zahl der Haushalte im Transferbezug sowie zu den fiskalischen Effekten sind mögliche Anpassungsprozesse beim Arbeitsangebot und der Arbeitsnachfrage in Folge der Wohngeldreform nicht berücksichtigt. Insofern sollten sie nur als kurzfristige Effekte interpretiert werden (sogenannter „morning after effect“).
- Weiter ist zu berücksichtigen, dass die hier dargestellten Ergebnisse lediglich der groben Orientierung dienen. Das IAB-Mikrosimulationsmodell ist zum einen nicht darauf ausgerichtet, eine möglichst exakte finanzwirtschaftliche Planungsgrundlage zu liefern. Zum anderen handelt es sich um Hochrechnungen auf Basis einer Haushaltsstichprobe. Dementsprechend sind sämtliche Simulationsergebnisse mit einem Stichprobenfehler behaftet. Dieser ist, insbesondere in dem hier besonders relevanten Niedrigeinkommensbereich, nicht zu vernachlässigen.

4 Simulationsergebnisse

4.1 Effekte auf Einkommensverläufe

- Um die grundlegenden Wirkungen der Wohngeldreform zu verdeutlichen, werden im Folgenden Nettoeinkommensverläufe in Abhängigkeit von einem unterstellten Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit für konstruierte Haushalte im unteren Einkommensbereich vor und nach der Reform miteinander verglichen. Dabei wird für alle Haushalte unterstellt, dass außer Erwerbseinkommen, Kindergeld, ALG II sowie Leistungen für Kosten der Unterkunft, Wohngeld und Kinder-

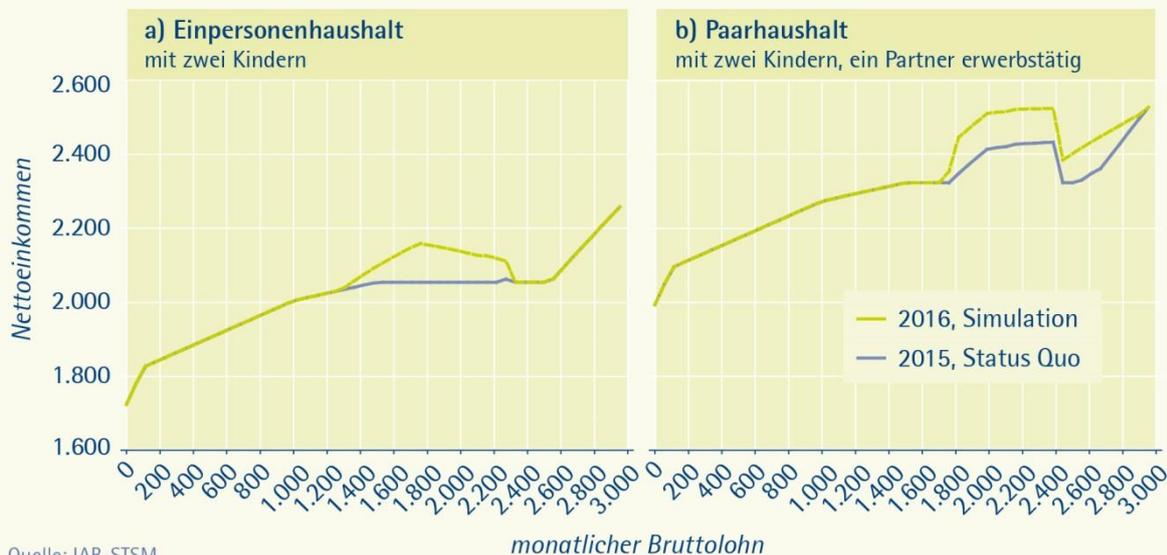
zuschlag keine anderen Einkommen existieren. Für die Berechnung der Leistungen der Kosten der Unterkunft wird eine Bruttomiete von 400 Euro für einen Alleinstehenden, bei Mehrpersonenhaushalten multipliziert mit der Quadratwurzel der Haushaltgröße, unterstellt.

- Für Alleinstehende zeigen sich theoretisch keine Reformeffekte. Alleinstehende würden sich auch nach der Reform bei jedem Bruttoverdienst, bei dem noch ein Anspruch auf SGB-II-Leistungen besteht, durch die Grundsicherungsleistungen finanziell besserstellen, sodass Wohngeldleistungen nicht in Anspruch genommen würden.
- Die Einkommenswirkungen für Alleinerziehende mit zwei Kindern zeigt Abbildung 1a auf der folgenden Seite. Im Bereich zwischen ca. 1.250 Euro und ca. 2.300 Euro Bruttolohn würden sich Nettoeinkommenserhöhungen von bis zu 150 Euro zeigen. Auch Alleinerziehende mit einem Kind würden profitieren, allerdings in geringerem Umfang. Insgesamt würde die Reform für Alleinerziehende deutliche Veränderungen bringen, da sie bisher in keinem Nettoeinkommensbereich durch das Wohngeld bessergestellt waren als im SGB II und somit theoretisch kein Wohngeldanspruch erreicht werden konnte. Gleiches gilt für den Kinderzuschlag. Nach der Reform würde bei 1.250 Euro Bruttolohn der Wohngeldanspruch und ein Anspruch auf Kinderzuschlag einsetzen, der bedarfsdeckend ist. Somit könnte die Bedürftigkeit nach SGB II überwunden werden. Anzumerken ist, dass es sich um theoretische Verläufe handelt und in der Praxis davon auszugehen ist, dass Haushalte mit hohem Nettoeinkommen vor der Reform u. U. ihren Grundsicherungsanspruch nicht wahrgenommen, sondern Wohngeld bezogen haben, obwohl sie sich dadurch finanziell (geringfügig) schlechter gestellt haben.
- Bei Paarhaushalten ohne Kinder zeigen sich wie bei den Alleinstehenden ohne Kinder keine Effekte. Auch diese Haushalte würden sich mit dem reformierten Wohngeld niemals finanziell besserstellen als in der Grundsicherung nach dem SGB II, sodass theoretisch auch nach der Reform kein Wohngeldanspruch entstehen würde.
- Abbildung 1b auf der folgenden Seite zeigt die zu erwartenden Einkommenswirkungen für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern und einem erwerbstätigen Partner. Diese Haushalte würden nach der Reform bei einem Bruttoverdienst von ca. 1.700 Euro den Grundsicherungsbezug verlassen und dann Wohngeld- und Kinderzuschlag erhalten. Vor der Reform lag diese Schwelle bei gut 1.800 Euro. Das erhöhte Wohngeld würde zu einem maximalen Nettoeinkommenszuwachs von etwa 100 Euro führen. Während vor der Reform der Wohngeldanspruch bei etwa 2.650 Euro auslief, würde der Haushalt nun bis zu einem Nettoeinkommen von ca. 2.900 Euro anspruchsberechtigt bleiben.

Abbildung 1

Auswirkung der Wohngeldreform auf das Einkommen

Verlauf der Nettoeinkommen abhängig vom monatlichen Bruttolohn vor der Reform (2015, Status Quo) und nach der Reform (2016, Simulation)



4.2 Effekte auf die Zahl der Transferempfänger

- Die Umsetzung der Wohngeldreform würde kurzfristig zu einem Rückgang der Haushalte mit SGB-II-Bezug von 16 Tausend Haushalten führen, wovon vor der Reform ca. 12 Tausend ausschließlich Leistungen für die Kosten der Unterkunft bezogen haben.
- Diese Haushalte würden sich durch die Reform mit Wohngeld und ggf. Kinderzuschlag besserstellen als in der Grundsicherung und in die vorrangigen Leistungssysteme wechseln. Gleiches würde für ca. 24 Tausend Haushalte gelten, die bisher Leistungen der Grundsicherung nach SGB XII bezogen.
- Die Zahl Wohngeldempfänger würde hingegen deutlich stärker um ca. 440 Tausend Haushalte ansteigen. Insgesamt würden die Zuwächse im Wohngeld also mit einem Hereinwachsen neuer Haushalte einhergehen, die bisher in keinem Leistungssystem waren.
- Beim Kinderzuschlag würde die Reform ebenfalls zu einer Steigerung der Empfängerhaushalte um ca. 47 Tausend führen.

Tabelle 1

Reformeffekte auf die Zahl der Transferbezieherhaushalte

Differenz zum Status Quo in Tausend

ALG II:	-4
Kosten der Unterkunft:	-16
Wohngeld:	442
Kinderzuschlag:	47
Sozialhilfe (SGB XII):	-24

Quelle: IAB-STSM.

4.3 Fiskalische Effekte

- Durch die Haushalte, die in das Wohngeld wechseln, würde die Zahl der Transferbezieher in der Grundsicherung sinken. Daraus würden sich beim ALG II Einsparungen von 3 Millionen Euro und bei den Kosten der Unterkunft von 78 Millionen Euro ergeben. Die Verteilung macht deutlich, dass v. a. Haushalte wechseln würden, die vorher ausschließlich Leistungen für die Kosten der Unterkunft erhalten haben. Bei der Grundsicherung nach SGB XII würden sich Einsparungen von 41 Millionen Euro ergeben.
- Beim Wohngeld und beim Kinderzuschlag wäre mit Mehrausgaben von 773 Millionen Euro bzw. 120 Millionen Euro zu rechnen. Insgesamt würde das Sozialbudget mit 772 Millionen Euro belastet.

Tabelle 2

Reformeffekte auf die öffentlichen Haushalte Differenz zum Status Quo in Millionen Euro

ALG II:	-3
Kosten der Unterkunft:	-78
Wohngeld:	773
Kinderzuschlag:	120
Sozialhilfe (SGB XII):	-41
Gesamtkosten:	772

Quelle: IAB-STSM.

Literatur

Bruckmeier, K.; Wiemers, J. (2012), A new targeting - a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. In: Empirical Economics, Vol. 43, No. 2, S. 565-580.

Deutscher Bundestag (2015), 18. Wahlperiode, Drucksache 18/4897 (neu), 13.05.2015.

Henger, R. (2015), Reform des Wohngelds – Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes,
<http://www.iwkoeln.de/storage/asset/229848/storage/master/file/6915529/download/Wohngeld%20Stellungnahme.pdf>.

Pressemitteilung des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit Nr. 162/15, www.bmub.bund.de/N52027/.

Wiemers, J. (2015), Endogenizing Take-up of Social Assistance in a Microsimulation Model: A Case Study for Germany, IAB-Discussion Paper 20/2015, im Erscheinen.

Impressum

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Autoren

- Dr. Kerstin Bruckmeier
- Jürgen Wiemers

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

www.iab.de

Bezugsmöglichkeit

http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1511.pdf