Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Frau Vorsitzende
Mechthild Heil
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen
Platz der Republik 1
11011 Berlin

E-Mail: mechthild.heil@bundestag.de

Ansprechpartner für den Deutschen Städtetag:
Referent Sebastian Klöppel
Tel.-Durchwahl: - 0221/3771-2 06
Fax-Durchwahl: - 0221/3771-509
E-Mail: sebastian.kloeppel@staedtetag.de
Aktenzeichen: 64.10.45

Ansprechpartner für den Deutschen Landkreistag: Referent Dr. Markus Mempel
Tel.-Durchwahl: 030 590097-312
Fax-Durchwahl: 030 590097-412
E-Mail: markus.mempel@landkreistag.de

Ansprechpartner für den Städte- und Gemeindebund:
Referent Bernd Düsterdiek
Tel-Durchwahl.: 0228 9596-214
Fax-Durchwahl: 0228 9596-222
E-Mail: bernd.duesterdiek@dstgb.de

Datum:20.09.2019

Deutscher Bundestag

Auschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen

Ausschussdrucksache
19(24)114

23.09.2019

Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung am 25. September 2019 zum „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz – WoGStärkG)“ sowie zu den Anträgen der Fraktion der FDP sowie der Fraktion der Linken

Ihr Schreiben vom 29.08.2019; Geschäftszeichen: PA 24/11-5410

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung und für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung des Wohngeldes sowie zu den Anträgen der der Fraktionen der FDP und der Fraktion der Linken.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände teilt die Problembeschreibung zum Gesetzesentwurf, wonach Wohnkosten und Verbraucherpreise seit der letzten Anpassung des Wohngeldes zum 1. Januar 2016 deutlich gestiegen sind und voraussichtlich weiter steigen werden. Die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes hat dadurch deutlich abgenommen.

Wegen der Miet- und Verbraucherpreisanstiege reicht vor diesem Hintergrund für viele Haushalte eine Unterstützung bei den Wohnkosten durch Wohngeld (ggf. in Kombination mit dem Kinderzuschlag) nicht mehr aus, um ihren Lebensunterhalt mit eigenem Einkommen decken zu können. Erst- und Wiedervermietungsmieten sind zudem deutlich stärker als die (Bestands-)Mieten gestiegen. Dadurch stehen viele Haushalte vor dem Problem, für sich und ihre Familien ausreichenden und be-

zahlbaren Wohnraum zu finden.

Das Leistungsniveau und die Reichweite des Wohngeldes reichen angesichts dieser aktuellen Entwicklungen auf vielen Wohnungsmärkten nicht mehr aus, um die wohnungspolitischen und sozialen Zielstellungen des Wohngeldes zu erreichen.

Die kommunalen Spitzenverbände verweisen ausdrücklich auf das Ergebnispapier des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt, wonach Bund und Länder „das Wohngeld zum 1. Januar 2020 verbessern“ und sowohl das Leistungsniveau als auch die Reichweite des Wohngeldes „stärken“ wollen.

Vor diesem Hintergrund unterstützen wir die im Entwurf der Bundesregierung vorgesehene Erhöhung des Leistungsniveaus und die Einführung einer zusätzlichen Mietenstufe VII. Insbesondere die nun im Entwurf enthaltene – und experten- wie verbändeübergreifend geforderte – Dynamisierungsregelung des Wohngeldes ist ausdrücklich zu begrüßen. Die kommunalen Spitzenverbände fordern diese Elemente zur Stärkung des Wohngeldes bereits seit Jahren.

Erhöhung und Dynamisierung des Wohngeldes

Mit einer Dynamisierungsregelung kann der bislang im Anschluss an vergangenen Wohngeldnovellen beobachtbare Effekt verhindert werden, dass Leistungsverbesserungen im Wohngeld sukzessive durch die Regelsatzentwicklung wieder egalisiert werden. Die Folge war bislang, dass wohngeldbeziehende Haushalte nach und nach wieder zurück in die anderen Sozialleistungssysteme abwandern (mussten). Die geplanten Änderungen (Erhöhung des Leistungsniveaus und Dynamisierung) sind insofern richtig. Letztlich wird dadurch jedoch nur die Schwächung des Wohngeldes verhindert, nicht aber eine echte Stärkung erreicht. Für eine solche Stärkung bedürfte es weiterer Maßnahmen.

Für 2020 stehen nach der Begründung im Entwurf der Bundesregierung insgesamt 1,2 Milliarden Euro für das Wohngeld zur Verfügung. Dadurch werden nach wie vor sowohl die für die letzte Wohngeldnovelle 2016 im Vorfeld prognostizierten Wohngeldausgaben von 1,43 Milliarden Euro als auch der Höchststand nach der vorletzten Wohngeldnovelle (2009) von 1,78 Milliarden Euro im Jahr 2010 weit verfehlt. Selbst wenn die im Entwurf genannten Prognosen einträfen und Ende 2020 durch das WoGStärkG bundesweit 660.000 Haushalte Wohngeld bekämen, so stellt dies bei weitem nicht die Reichweite der Jahre 2009/2010 wieder her. Gemäß Bundesstatistik haben im Jahr 2009 1.007.334 Haushalte und im Jahr 2010 1.061.487 Haushalte Wohngeld erhalten.

Es gibt aber nicht weniger Wohngeldhaushalte, weil etwa real die Wohnkostenbelastung in Bezug auf das Haushaltseinkommen gesunken wäre (diese ist sogar gestiegen), sondern weil diese Haushalte aufgrund der bekannten Konstruktion des WoGG bzw. der Grundsicherungsgesetze „nach oben“ nominal herausgewachsen sind bzw. „nach unten“ in den besser ausgestatteten Grundsicherungsleistungen des SGB II und XII verbleiben.

Durch die im Entwurf enthaltene Dynamisierungsregelung wird ein erneutes Sinken der Zahl der Wohngeldhaushalte bis Ende 2022 auf 600.000 (ohne Dynamisierung) verhindert. Der Gesetzesentwurf mit Dynamisierung geht prognosegemäß von einer Steigerung der Zahl der Wohngeldhaushalte bis Ende 2022 gegenüber Ende 2020 um 20.000 auf 680.000 Haushalte aus. Damit wäre zumindest eine Stabilisierung der Anzahl der Wohngeldhaushalte und ein voraussichtlicher Stopp des nunmehr viele Jahre beobachtbaren „Drehtüreffektes“ zu den Transferleistungen erreicht. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen.

Zur konkreten gesetzestechnischen Umsetzung der Dynamisierungsregelung erbitten wir von Seiten des Gesetzgebers eine Klarstellung im Hinblick auf den neuen § 38 Nummer 4 WoGG. Danach erfolgt eine Fortschreibung des Wohngeldes laut Entwurfsbegründung dann, „wenn nicht der Bundestag

beschließt, dass die Höchstbeträge für Miete und Belastung, die Mietenstufen oder die Höhe des Wohngeldes neu festzusetzen sind“. Eine präzise Begründung wie Zielsetzung dieser neu geschaffenen Regelung findet sich in der Entwurfsbegründung nicht.

Die Änderung der hinterlegten Werte für die Parameter „a“, „b“ und „c“ wird zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Wohngeldes führen. Dies ist eindeutig zu begrüßen. Die Ausführungen auf Seite 66 des Entwurfs zu den Wirkungen der Wohngelderhöhung in Bezug auf die „Transferentzugsrate“ führen jedoch nach unserer Einschätzung nicht zu einer Situation, in der das Wohngeld konkurrenzfähig zum SGB II oder SGB XII wird. Nach wie vor werden Empfänger von Erwerbseinkommen durch die Absetzungsbeträge im SGB II und SGB XII sehr deutlich privilegiert. Auf Basis des vorliegenden Entwurfs dürfte dieser Zustand auch über den 1. Januar 2020 hinaus bestehen bleiben. Auf diese Weise gelingt es nicht, diesen Personenkreis, der bei Erwerbsfähigkeit Transferleistungen (SGB II/XII) bezieht, in das Wohngeld zu überführen.

Methodik der Ermittlung der Mietenstufen

Wir begrüßen die Einführung einer zusätzlichen Mietenstufe ausdrücklich. Allerdings wirft die Zuordnung der jeweiligen Städte, Gemeinden und Kreise nach wie vor gravierende Fragen auf – die Herleitung der Zuordnung auf Basis der Wohngeldstatistik ist nicht nachvollziehbar; die Ergebnisse stehen in einer Reihe von Fällen nicht im Einklang mit den Entwicklungen der lokalen Wohnungsmärkte.

Kritisch anzumerken bleibt nach wie vor die Grundstruktur für die Bemessung der Mietenstufen. Es fehlt eine breitere empirische Basis für die Festlegung der Mietenstufen. Nach wie vor zählen hier nur die wohngeldbeziehenden Haushalte.

Diese methodische Vorgehensweise liefert unseres Erachtens keine ausreichende Sicherheit darüber, dass das Ziel – die Differenzierungen nach „Mietniveaus“ hinreichend genau abzubilden – erreicht wird. Die im Referentenentwurf dargelegten Ergebnisse weisen eine Vielzahl an Ungereimtheiten auf; die Zuordnung zu den einzelnen Mietstufen sehen wir als intransparent und nicht nachvollziehbar an.

So sollen beispielsweise in Baden-Württemberg einige Städte und Gemeinden, bei denen die Mieten nachweislich sehr stark angestiegen sind, künftig deutlich niedriger eingestuft werden als bislang. Ein konkretes Beispiel liegt uns aus dem Landkreis Konstanz vor: Hier soll von zwei Gemeinden vergleichbarer Größe und Infrastruktur ausgerechnet diejenige mit einem stärkeren Wachstum nach unten gruppiert werden. Im Falle Nordrhein-Westfalens fällt das Beispiel der Stadt Paderborn besonders auf: Nach den zum Programmjahr 2018 aktualisierten Gebietskulissen für das dortige Wohnraumförderprogramm ist die Stadt Paderborn „aufgestiegen“ in die höchste Kategorie in Bezug auf das Mietenniveau (Mietenstufe 4 von 4 bzw. 5, da eine Sonderkategorie für M 4+ für die Städte Köln, Düsseldorf, Münster und Bonn existiert). Im vorliegenden Entwurf wird die Stadt Paderborn für das Wohngeld dagegen lediglich der Mietenstufe II (von nunmehr VII) zugeordnet.

Als weiteres Beispiel sei auf die Ostfriesischen Inseln (Borkum, Norderney, Juist, Baltrum, Spiekeroog, Wangerooge, Langeoog) verwiesen, welche aufgrund ihrer Gemeindestruktur einen stark angespannten Wohnungsmarkt und ein damit verbundenes hohes Mietniveau aufweisen. Dies belegt auch die Aufnahme der genannten Gemeinden in die Gebietskulisse der am 01.12.2016 in Kraft getretenen Niedersächsischen Mieterschutzverordnung. Gleichwohl werden die genannten Gemeinden, da kleiner 10.000 Einwohner, den zugehörigen Landkreisen Leer, Aurich, Wittmund und Friesland und damit der Mietenstufe I zugeordnet. Dies entspricht in keiner Weise den tatsächlichen Anforderungen.

Auffällig ist überdies, dass von den 39 vorgesehenen Kommunen der neuen Mietenstufe VII allein 34 und damit 87,2 % in Bayern liegen, drei in Schleswig-Holstein (7,7 %) und nur je eine in Baden-

Württemberg und Hessen (je 2,6 %). Insbesondere die Zuordnung der drei schleswig-holsteinischen Kommunen zu Mietenstufe VII (Ahrensburg, Barsbüttel, Schenefeld) verwundert, während beispielsweise Städte wie Frankfurt am Main (ebenso wie Offenbach), Darmstadt oder Stuttgart und Freiburg der Stufe VI zugeordnet sind. Ebenso irritiert beispielsweise, dass eine Stadt mit deutlichen Steigerungen in den vergangenen Jahren wie Ingolstadt vergleichbar eingestuft ist wie Bremen – Stufe IV. Die Aufzählung nicht nachvollziehbarer Zuordnungen ließe sich problemlos fortsetzen.

Im Zusammenhang mit einer Reihe von Ermächtigungsgrundlagen des Bundes im Mietrecht (Mietpreisbremse, Kappungsgrenze, Kündigungssperrfrist), die bei Anwendung durch die Länder die Identifizierung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten erfordert, liegen zum Teil sehr differenzierte und vergleichbar aktuelle Gebietskulissen vor. Ähnliche regionale Wohnungsmarktdifferenzierungen liegen überdies in einigen Ländern auch im Bereich der Wohnraumförderprogramme vor. Bei einem Vergleich dieser Gebietskulissen fallen zum Teil eklatante Widersprüche zu den Kategorisierungen beim Wohngeld auf.

Bis eine grundsätzliche neue, die Realitäten der lokalen Wohnungsmärkte besser abbildende Methodik für die Ermittlung der Wohngeld-Mietenstufen gefunden ist, regen wir an, im weiteren Verfahren die Möglichkeit der Nachbesserung oder zumindest der Überprüfung der Mietenstufen im Einzelfall zuzulassen.

Heizkostenkomponente und Einführung einer Klimakomponente

Im Verhältnis zu den anderen Sozialleistungen findet beim Wohngeld der Anteil für die Heizkosten und Warmwasser keine Anrechnung. Mit Einführung einer Heizkostenkomponente könnte eine Steigerung der Empfängerzahlen erreicht werden. Die bereits vielfach diskutierte „Klimakomponente“ hat zu unserem Bedauern nicht Eingang in den Gesetzesentwurf gefunden. Eine hohe energetische Qualität von Wohnungen und die damit im Regelfall einhergehenden geringeren Heizkosten bei höheren Nettokaltmieten finden in der Wohngeldsystematik damit weiterhin keine Berücksichtigung.

Gleichwohl sind sich die kommunalen Spitzenverbände bewusst, wie schwierig es ist, ein Verfahren für den Nachweis des Energiestandards zu finden, welches gleichermaßen rechtlich tragfähig, praktikabel und verwaltungseinfach ist. Schließlich stellt sich die Bearbeitung von Wohngeldanträgen für die kommunalen Verwaltungen bereits heute als sehr aufwendiger Prozess dar. Deshalb gilt es, zusätzlichen Aufwand durch die an sich richtige Einführung einer Klimakomponente im Wohngeld zu begrenzen.

Bessere Aufklärung und Beratung zur Wohngeldberechtigung

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände regt an, ausdrücklicher auf die Möglichkeiten des Wohngeldbezugs nicht nur auf den Internetseiten der Bundesministerien für Familien, Senioren, Frauen und Jugend sowie für Arbeit und Soziales hinzuweisen. Insbesondere halten wir es für geboten, dass sowohl die Deutsche Rentenversicherung als auch die Bundesagentur für Arbeit nicht nur im Rahmen ihrer jeweiligen Internetpräsenzen stärker auf einen möglichen Anspruch auf Wohngeld verweisen, sondern auch die Rentenberater und Jobcenter in dieser Hinsicht stärker sensibilisieren und schulen. Mögliche Ansprüche auf Wohngeld sollten deutlich wahrnehmbarer hervortreten als dies aktuell der Fall ist.

Weitere Aspekte

Ein Grundproblem im Verhältnis Wohngeld zum SGB II und SGB XII liegt nach wie vor insbesondere an der fehlenden finanziellen Attraktivität im direkten Vergleich. Dahinter stecken bisher sehr unterschiedliche Systeme zur Einkommensermittlung sowie zur Frage des Einsatzes vorhandenen Vermögens. So knüpft der wohngeldrechtliche Einkommensbegriff an den

einkommenssteuerrechtlichen Einkommensbegriff an. Abzugsbeträge sind – im Unterschied zum SGB II – weitgehend pauschaliert. Die Freibetragsregelungen sind wegen der systembedingten Unterschiede zwischen dem Wohngeld und der Leistungen nach dem SGB II ebenfalls unterschiedlich ausgestaltet. Nicht zuletzt ist auch der Einsatz des eigenen Vermögens in den beiden Systemen unterschiedlich geregelt. Obwohl festzuhalten ist, dass die Vorschriften zur Einkommensermittlung und Vermögensanrechnung im WoGG kaum mit denen im SGB II zu harmonisieren sind, existieren dennoch in diesem Bereich Anpassungspotenziale, die das Wohngeld weiter stärken könnten. Dazu gehören unter anderem:

- Das Wohngeldgesetz bedarf eines Gegenstücks zu den Absetzungsbeträgen beim Erwerbseinkommen im SGB II und SGB XII. Die Freibeträge für Berufstätige sollten erhöht und den Beträgen im SGB II angepasst werden. So sollte eine Erhöhung der Einkommensgrenze im WoGG um den Freibetrag von 330 Euro für Berufstätige (in Analogie zu § 11 b Abs. 3 Satz 3 SGB II). erfolgen. Dies gilt auch für die anderen Freibeträge, z. B. darf der Freibetrag für Alleinerziehende nicht geringer sein als der Mehrbedarf für Alleinerziehung im SGB II. Beiträge von Arbeitgebern zur Altersvorsorge von Arbeitnehmern sollten zu 100 % privilegiert sein.

- Soweit bei anderen Leistungen neue Freibeträge oder Vergünstigungen eingeführt oder diskutiert werden, sollten diese auch auf das Wohngeld übertragen werden. Es fehlt eine Privilegierung von Einkünften nach dem Betriebsrentenstärkungsgesetz entsprechend den Regelungen im SGB XII. Hier sind sonst dauerhafte Entzüge in Richtung SGB XII programmiert. Gleiche Überlegungen gab es für die Mütterrente.

- Im Familienstärkungsgesetz wird beim Kinderzuschlag das Einkommen des Kindes (z.B. Unterhaltsvorschuss) spürbar privilegiert. Zur Stärkung der Familien im Wohngeld sollte auch hier eine analoge Regelung Anwendung finden. Gleichzeitig würde die Wirkung von Kinderzuschlag (KIZ) in der Kombination mit Wohngeld verstärkt und die Abgrenzung zum SGB II deutlicher werden. Eine Anhebung der Höchstbeträge für die Absetzung von Unterhaltsaufwendungen ist erforderlich.

- Durch die Regelungen im Bundesteilhabegesetz tritt ab dem 01.01.2020 bei Menschen mit Behinderungen an die Stelle der stationären Einrichtung die sog. besondere Wohnform (§ 42a SGB XII). Bisher wurde für diese Menschen nach § 9 Abs. 3 WoGG i.V.m. § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 WoGG als Miete der Miethöchstbetrag für die Wohngeldermittlung zugrunde gelegt. Für die betroffenen Menschen ändert sich nichts. Sie bewohnen weiterhin den gleichen Wohnraum in der Einrichtung. Da sie aber nunmehr einen Mietvertrag abschließen müssen, gibt es Überlegungen, diese nicht mehr als "Heimfall" zu bewerten und somit ggfs. eine geringere Miete zugrunde zu legen. Hier wäre zu begrüßen, wenn dieser Personenkreis in den § 9 Abs. 3 WoGG aufgenommen wird und weiterhin der Miethöchstbetrag berücksichtigt werden kann.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände spricht sich dafür aus, die Stärkung des Wohngeldes in der vorliegenden Form möglichst schnell umzusetzen, damit die positiven Ansätze des Entwurfes möglichst schnell in die Wohngeld-Praxis gelangen. Dies kann aber nur ein erster Schritt sein. Neben einer weiteren grundsätzlichen Stärkung des Wohngeldes (Anpassung der Höchstbeträge, Heizkostenkomponente) muss als nächstes dringend die Ermittlung der Mietenstufen methodisch neu aufgestellt werden und die Einführung der Klimakomponente vorangetrieben werden. Zudem gilt es, potenzielle Empfänger von Wohngeld deutlich besser über mögliche Ansprüche aufzuklären.

Aktuell werden Zusammenlegungen oder Bündelungen von Sozialleistungen diskutiert. Schnittstellenproblematiken zwischen Grundsicherung, Wohngeld, Kindergeld, Sozialversicherung und Steuerrecht müssen überwunden werden, um eine effektivere und effizientere Unterstützung von

Hilfsbedürftigen zu gewährleisten. In der Tat existiert Bedarf zur besseren Abstimmung der Systeme untereinander. Die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich dafür aus, die gesammelten Erfahrungen aus der Praxis schrittweise in einem lernenden System zur Optimierung und Harmonisierung der bestehenden Systeme zu nutzen. Die dringend notwendige, möglichst schnell umzusetzende Stärkung des Wohngeldes markiert sicherlich nicht den idealen Moment, das Für und Wider eines „Bürgergeldes“ zu diskutieren.

Der Vorteil der Subjektförderung liegt in ihrer Zielgenauigkeit. Eine Orientierung des Wohngeldanspruchs am Besitz eines Wohnberechtigungsscheines droht diese Zielgenauigkeit zu verwässern. Das Wohngeld ergänzt die öffentliche Wohnraumförderung, deren Vorteil wiederum in der Bereitstellung bezahlbaren Wohnraumes liegt. Notwendig ist die deutliche Stärkung beider Förderkonzepte – eine Optimierung sowohl der Subjekt- als auch der Objektförderung sind zentrale Ansatzpunkte zur Bekämpfung der aktuell beobachtbaren Probleme zahlreicher lokaler und regionaler Wohnungsmärkte.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages

Dr. Irene Vorholz
Beigeordnete
des Deutschen Landkreistages

Norbert Portz
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

caritas

Deutscher Bundestag
Auschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
Ausschussdrucksache
19(24)108

16.09.2019

Deutscher Caritasverband e.V.

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerinnen:
Dr. Birgit Fix
Telefon-Durchwahl 030 284 447-78
birgit.fix@caritas.de

Dr. Olga Orlanski

www.caritas.de

Datum 16.09.2019

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz – WoGStärkG) (BT-Dr. 19/10816), Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drucksache 19/11696), Antrag der Bundestagsfraktion FDP (BT-Drucksache 19/11107), Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE (BT-Drucksache 19/10752)

A. Zusammenfassung

Der DCV begrüßt das Vorhaben, das Wohngeld als vorgelagertes Sicherungssystem zu stärken. Er hat 2018 im Rahmen seiner Jahreskampagne „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“ nachdrücklich auf die sozialpolitische Bedeutung der Wohnungspolitik hingewiesen und auf die Chance, mit einer modernen Wohngeldpolitik dem Menschenrecht auf Wohnen zur Geltung zu verhelfen. Die Reform setzt wichtige Aspekte dessen um, was dem Deutschen Caritasverband im Rahmen einer sozial ausgewogenen Wohnungspolitik vordringlich erscheint.

Das Gesetz enthält wichtige Maßnahmen zur Stärkung des Wohngeldes. Besonders hervorzuheben ist die Einführung der regelhaften Dynamisierung des Wohngeldes. Diese trägt dazu bei, dass seine Leistungsfähigkeit erhalten bleibt und steigende Wohnkosten nicht zum Anspruchsverlust oder Systemwechsel führen. Dafür hat sich der Deutsche Caritasverband seit Jahren eingesetzt.

Mit der Anpassung der Parameter der Wohngeldformel soll die Realwertsicherung erreicht und die Reichweite des Wohngeldes gestärkt werden. Die vorgesehene Anhebung der Höchstbeträge für Mieten und Belastungen nach Mietstufen sowie die Einführung einer neuen Mietstufe VII ist grundsätzlich zu begrüßen. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass die Obergrenzen das Mietniveau realistisch abbilden. Das IWU-Gutachten zu den Kosten der Unterkunft nach dem SGB

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Eva Welskop-Deffaa

II kommt zu dem Schluss, dass die tatsächliche Spreizung der Mieten beim Faktor 3,5 liegt,[1] wohingegen der Gesetzentwurf vom Faktor 1,87 ausgeht.

Damit die Wohngeldbezieher_innen besser von der Leistung profitieren, wird die Transferentzugsrate von 45 auf 40 Prozent gesenkt, zudem sieht der Gesetzesentwurf die Erhöhung des Freibetrags für Menschen mit einer Schwerbehinderung, die Anhebung des anrechnungsfreien Betrags für Pflegebedürftige sowie die Einführung einer weiteren Freibetragsregelung vor, die u. a. bürgerschaftliches Engagement honorieren soll. Diese Regelungen sind positiv zu bewerten.

Versäumt wird im Gesetzentwurf die Einführung einer Heizkostenkomponente, durch welche die Preisentwicklungen in diesem Bereich transparent nachvollziehbar wären. Dringender Handlungsbedarf besteht auch bei der Klimakomponente. Die aktuelle BBSR-Machbarkeitsstudie 9/2018[2] hat gezeigt, dass weiterer Forschungsbedarf für die Bewertung von sanierten Gebäuden besteht, die vor 2010 gebaut wurden. Ein durch das Ministerium in Auftrag gegebenes Vorhaben soll bis Frühjahr 2020 abgeschlossen werden. Wünschenswert wäre die zeitnahe Umsetzung einer praktikablen Klimakomponente noch in dieser Legislaturperiode. Um eine bessere Harmonisierung mit dem SGB II zu erreichen und Schnittstellenprobleme zu mindern, sollte auch im Wohngeld ein Erwerbstätigenfreibetrag vorgesehen werden. Der Deutsche Caritasverband bedauert, dass die aufenthaltsrechtliche Unschädlichkeit des Wohngeldes im Gesetzentwurf erneut nicht geregelt wird. Problematisch ist auch, dass Schnittstellenprobleme, die durch die Unterhaltsvorschussreform und die Anrechnung von Unterhaltsvorschuss auf das Wohngeld offenkundig geworden sind und insbesondere Alleinerziehende mit älteren Kindern finanziell schlechter stellen, nicht angegangen werden.

B. Stellungnahme zu einzelnen Punkten des Gesetzentwurfs

I. Wesentliche Regelungen

Der Kern des Gesetzes betrifft die Anpassungen der Wohngeldformel, die Anhebungen des Leistungsniveaus, die Einführung einer Mietenstufe VII und die Dynamisierung. Mit diesen Maßnahmen sollen die Reichweite des Wohngeldes und die Arbeitsanreize gestärkt werden.

1. Anpassung der Parameter der Wohngeldformel, § 12 WoGG Ges-E und Anlage 1 zu § 19 Absatz 1

Die Anpassung der Parameter der Wohngeldformel basiert auf einem zweistufigen Verfahren: In einem ersten Schritt werden die Parameter an die voraussichtliche Entwicklung von Mieten, Verbraucherpreisen und Einkommen angepasst (Realwertsicherung). In einem zweiten Schritt

[1] BMAS (2017): Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII), Forschungsbericht 478, S. 35.
[2] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2019): Nachweis des Energiestandards zur Umsetzung einer Klimakomponente im Wohngeld, BBSR-Online-Publikation 05/2019.

werden die Parameter der Wohngeldformel so geändert, dass die Transferentzugsrate bezüglich des Gesamteinkommens gesenkt wird. Die durchschnittliche Transferentzugsrate für bestehende Wohngeldhaushalte wird durch die Reform von rund 45 Prozent auf rund 40 Prozent gesenkt.

Bewertung

Der DCV begrüßt, dass die Realwertsicherung nach der Reform 2016 in einem kürzeren Zeitabstand erfolgt als dies bei den Wohngeldanpassungen in der Vergangenheit der Fall war. Die Senkung der Transferentzugsrate im Rahmen der Anpassung der Wohngeldformel ist ebenfalls zu begrüßen. Damit wird erreicht, dass das Wohngeld z. B. bei 100 Euro Mehreinkommen statt um rund 45 Euro zukünftig nur um ca. 40 Euro sinkt. Somit verbleibt Wohngeldhaushalten von zusätzlich erwirtschaftetem Einkommen künftig etwas mehr. Die Änderung kann sich somit auch positiv auf den Anreiz zur Erwerbsarbeit auswirken.

2. Regional gestaffelte Anhebung der Miethöchstbeträge zur Anpassung an die regional differenzierte Mietenentwicklung und Einführung einer Mietenstufe VII, § 12 Abs. 1 WoGG Ges-E

Die Höchstbeträge für Miete und Belastung werden nach Mietenstufen differenziert angehoben, um die regional unterschiedliche Entwicklung der Mieten zu berücksichtigen. Die Anhebung erfolgt bei

- Mietenstufe I um 8,2 Prozent
- Mietenstufe II um 8,5 Prozent
- Mietenstufe III um 8,9 Prozent
- Mietenstufe IV um 10,0 Prozent
- Mietenstufe V um 9,0 Prozent
- Mietenstufe VI um 10,2 Prozent.

Zudem wird für Gemeinden (ab 10 000 Einwohner) und Kreise (mit Gemeinden unter 10 000 Einwohnern und gemeindefreien Gebieten) mit einem Mietenniveau von 35 Prozent und höher eine Mietenstufe VII eingeführt. Damit soll der immer stärkeren Mietenspreizung und besonders hohen Mietenniveaus von Kreisen und Gemeinden, die durch die bisherigen sechs Mietenstufen nicht mehr sachgerecht abgebildet werden können, Rechnung getragen werden. Die Höchstbeträge der Mietenstufe VII liegen 10 Prozent oberhalb der Höchstbeträge der Mietenstufe VI.

Bewertung und Lösung

Der DCV begrüßt die Erhöhung der Höchstbeträge und die Einführung einer neuen Mietenstufe VII angesichts der starken Spreizung der Mieten. Die Obergrenzen müssen jedoch das Mietniveau realistisch abbilden. Es bestehen Bedenken, dass mit der geplanten Höhe der Höchstbeträge das Mietniveau insbesondere in den Regionen mit überdurchschnittlichen Mietpreisen adäquat abgebildet wird.

Der unterschiedlich starke Anstieg der Mieten und die Mietenspreizung in Deutschland müssen beim Wohngeld hinreichend berücksichtigt werden, damit es seine Funktion als vorgelagertes

Sicherungssystem erfüllen kann. Der Gesetzentwurf sieht zwar eine stärkere Spreizung der Werte der Höchstbetragstabelle aus § 12 WoGG vor (Faktor 1,87 statt bislang Faktor 1,67). Die Spreizung der Mieten wird damit aber bei weitem nicht nachvollzogen. Ausweisliche des IWU-Gutachtens zu den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II liegt die tatsächliche Spreizung bei dem Faktor 3,5.[3]

Es sollte daher geprüft werden, wie die Höchstbeträge im Wohngeld die tatsächliche Spreizung und Höhe der Mietniveaus realistisch abbilden können, so dass Wohngeldberechtigte nicht lediglich auf ein eingeschränktes Angebot auf dem Wohnungsmarkt verwiesen werden.

3. Neufestlegung der Mietenstufen, § 12 Abs. 4 WoGG

Um die Miethöchstbeträge an die regional unterschiedlichen Mietenentwicklungen anzupassen, sind die Mietenstufen nach § 12 Absatz 4 Satz 1 WoGG bei jeder Anpassung der Höchstbeträge neu festzulegen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung des Wohngeldes werden die Mietenstufen auf den Mietenniveaus zu den Stichtagen 31. Dezember 2016 und 31. Dezember 2017 beruhen (zwei aufeinanderfolgende Ergebnisse der jährlichen Wohngeldstatistik für Dezember).

Bewertung und Lösung

Der Deutsche Caritasverband sieht die Gefahr, dass durch die Einbeziehung der älteren Datenbasis (Festlegungen auf der Grundlage von zwei aufeinanderfolgenden Ergebnissen der jährlichen Wohngeldstatistik) drastisch ausfallende Mietsprünge statistisch nivelliert werden. Die Einbeziehung der älteren Datenbasis hätte in diesen Fällen zur Folge, dass das Wohngeld den tatsächlichen Entwicklungen hinterherhinkt.

Der DCV schlägt vor, den aktuellen einjährigen Datensatz für eine Kontrollrechnung heranzuziehen, um Abweichungen zwischen den zwei Berechnungsverfahren transparent zu machen. Im Falle von eklatanten Abweichungen schlägt der DCV vor, eine Härtefallregelung einzuführen, die sicherstellt, dass die Preisentwicklung hinreichend berücksichtigt wird.

4. Dynamisierung des Wohngeldes ab dem 01. Januar 2022, § 43 WoGG Ges-E

Die Dynamisierung des Wohngeldes ist im neuen § 43 WoGG-E geregelt. Die erste Fortschreibung des Wohngeldes erfolgt zum 1. Januar 2022, danach soll das Wohngeld im Zwei-Jahres-Rhythmus fortgeschrieben werden. Die Bundesregierung wird ermächtigt, die Fortschreibungen des Wohngeldes durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzunehmen. Die Dynamisierung umfasst die Höchstbeträge für Miete und Belastung und die Werte für die Parameter „b“ (Mietparameter) und „c“ (Einkommensparameter) der Wohngeldformel, die derart angepasst werden sollen, dass die reale Wohnkostenbelastung nicht durch nominelle Miet- und Preissteigerungen zunimmt. Konkret wird der Parameter „b“ anhand der Steigerungen der Bruttokaltmieten des Verbraucherpreisindex (VPI) und der Parameter „c“ mit dem Gesamtverbraucherpreisindex abgezinst. Die Höchstbeträge für Miete und Belastung werden auf Basis der Entwicklung der Bruttokaltmieten (Teilindex des VPI) fortgeschrieben. Anpassungen der Mietenstufen sind nicht Bestandteil der Fortschreibung, um die Probleme mit Herabstufungen zu vermeiden. Wenn aufgrund der Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt grundlegende Anpas-

[3] BMAS (2017), S. 35

sungen des Wohngeldsystems erforderlich sind (u. a. die Anpassung der Mietenstufen), sind zunächst das WoGG und die WoGV entsprechend zu ändern.

Bewertung und Lösung

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass zum ersten Mal eine regelhafte Dynamisierung des Wohngeldes eingeführt wird. Dies entspricht einer langjährigen Forderung des Deutschen Caritasverbands. Die Dynamisierung trägt dazu bei, dass die Leistungsfähigkeit des Wohngelds im Laufe der Zeit nicht verloren geht. Sie stärkt das Wohngeld als Instrument. Steigende Wohnkosten dürfen nicht dazu führen, dass immer mehr Menschen ihren Anspruch auf Wohngeld verlieren oder in andere Sicherungssysteme wechseln. Allerdings soll die Fortschreibung nach dem Ges-E nicht jährlich erfolgen, sondern nur alle zwei Jahre. Mit einer zweijährlichen Fortschreibung können die Miet- und Einkommensentwicklungen nur zeitverzögert berücksichtigt werden. Da die Fortschreibung der Regelbedarfe jährlich erfolgt, besteht bei einer zweijährlichen Dynamisierung des Wohngeldes die Gefahr, dass es in den Jahren, in denen keine Wohngeldanpassung vorgenommen wird, zu „Drehtüreffekten“ kommt und ein Wechsel in nachgelagerte Sicherungssysteme bzw. ein temporärer Verlust des Wohngelds stattfindet. In der Gesetzesbegründung wird argumentiert, dass eine Fortschreibung nur alle zwei Jahre vorgenommen werden soll, vor dem Hintergrund, dass eine Wohngeldanpassung ihre volle Wirkung meist zeitverzögert entfaltet, da Haushalte, die neu wohngeldberechtigt geworden sind, nicht gleich zum Inkrafttreten der Wohngeldfortschreibung Wohngeld beantragen, sondern erst nach einigen Monaten. Das Argument ist nicht überzeugend, da der Realwert angesichts steigender Mieten und Preise mit einer jährlichen Anpassung besser gesichert werden kann. Als ein weiteres Argument wird in der Gesetzesbegründung der höhere Verwaltungsaufwand für die Wohngeldbehörden genannt. Dem ist entgegenzusetzen, dass bei einer pauschalen Dynamisierung auf Basis des VPI der Anpassungsaufwand relativ gering sein dürfte, da sich viele Prozesse automatisieren lassen. Für die Bürger ist aber insbesondere in Zeiten angespannter Wohnungsmärkte eine zeitnahe Anpassung wichtig. Zudem würde eine jährliche Dynamisierung sicherstellen, dass mit Anpassung der Regelbedarfe Personen nicht zwischen SGB II und Wohngeld hin- und hergeschoben werden.

Der Ausschluss der Mietenstufen von der Dynamisierung ist sachgerecht, da eine häufigere Anpassung der Mietenstufen aufgrund der Herabstufungen problematisch ist. Allerdings sieht der Gesetzesentwurf keinen Mechanismus vor, der eine zeitnahe gesetzliche Änderung bzgl. der Anpassung der Mietenstufen und weiterer struktureller Maßnahmen bei Bedarf gewährleistet. Vorgesehen sind lediglich Evaluationen, in denen Mietenstufen zusammen mit den anderen Parametern berücksichtigt werden.

Um eine zeitnahe Realwertsicherung zu gewährleisten, sollte die Fortschreibung der Höchstbeträge für Miete und Belastung und der Werte für die Parameter „b“ und „c“ in der Wohngeldformel jährlich erfolgen.

Damit eine gesetzliche Änderung bei strukturellen Veränderungen zeitnah erfolgt, sollte eine entsprechende Verpflichtung in § 39 aufgenommen werden, die Mietenstufen und andere strukturelle Parameter bei Feststellung des Bedarfs zeitnah anzupassen.

5. Heizkostenkomponente

Im Rahmen der Realwertsicherung sind warme Nebenkosten nicht explizit berücksichtigt. Der Ges-E argumentiert, dass diese laut Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts seit 2015 nicht gestiegen seien und deshalb im Rahmen der Realwertsicherung nicht berücksichtigt werden. Die Gesetzesbegründung weist lediglich darauf hin, dass der Wegfall der Heizkostenkomponente in 2010 bei der Wohngeldreform 2016 durch eine höhere Wohngeldleistung kompensiert wurde. Mit der Realwertsicherung der Wohngeldreform 2020 soll auch die seinerzeitige stärkere Anhebung des Leistungsniveaus als Ersatz für die Heizkostenkomponente fortgeschrieben werden. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht keine Wiedereinführung der Heizkostenkomponente vor.

Bewertung und Lösung

Der DCV hat bereits mehrfach kritisiert, dass die Heizkosten als ein elementarer Bestandteil der Wohnkosten im Wohngeld nicht transparent abgebildet sind.[4]

Im Zuge der Reform 2016 wurden die bruttowarmen Wohnkosten bei der Anpassung der Tabellenwerte mitberücksichtigt. Dabei wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass die Heizkosten stärker angestiegen sind als die Bruttokaltmieten. Mit zunehmender Steigerung der Heizkosten und damit der Bruttowarmmieten schmilzt deren Berücksichtigung in den Tabellenwerten. Eine Erhöhung aufgrund weiter gestiegener Heizkosten wäre wiederum vom politischen Willen abhängig. Die Abbildung der warmen Nebenkosten im Tabellenwert, wie sie durch die Reform 2016 erfolgt ist, ist somit nicht transparent und in ihrer Höhe im Vergleich zum alten Heizkostenzuschlag schwer nachzuprüfen. Eine separate Heizkostenkomponente bietet mehr Transparenz und ermöglicht bei Bedarf eine differenzierte Betrachtung der Energieträger. Für die Berücksichtigung in Form der früheren Heizkostenkomponente spricht auch, dass Haushalte mit einer geringen Bruttokaltmiete, aber hohen Heizkosten, wie sie im Niedrigeinkommensbereich vielfach vertreten sind, entlastet würden.

Um Nachvollziehbarkeit und Transparenz zu gewährleisten, fordert der DCV eine eigenständige Heizkostenkomponente, die ebenfalls mit einem passenden Index zu dynamisieren ist.

6. Klimakomponente

Ein gesondert erhöhter Höchstbetrag für Wohnungen mit einem bestimmten Energiestandard (Klimakomponente) ist im vorliegenden Gesetzentwurf nicht vorgesehen, da noch kein praktikables und treffsicheres Verfahren für den Nachweis des Energiestandards gefunden werden konnte. Haushalte, die Wohnungen anmieten, welche einen hohen Energiestandard und dadurch häufig eine höhere Kaltmiete aufweisen, sollen nach dem Ges-E lediglich durch die Anhebung der Höchstbeträge unterstützt werden.

[4] Vgl. Fachpolitischer Impuls des DCV zur Jahreskampagne 2018 „Stärkung des Wohngeldes als vorrangiges Sicherungssystem!“ neue caritas 19/2018; Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) 18/4897 vom 22.05.2015.

Bewertung

Das Ziel des Koalitionsvertrags, eine Klimakomponente einzuführen, wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf noch nicht erfüllt. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat zwischenzeitlich Studien in Auftrag geben. Im Rahmen eines Expertenworkshops haben „Vertreter des Bundes, der Länder, der Wohngeldbehörden und Wissenschaftler mögliche Verfahren zum Nachweis des Energiestandards im Spannungsfeld zwischen Einfachheit des Verfahrens und Treffsicherheit der Ergebnisse vor dem Hintergrund der Umsetzbarkeit diskutiert. Die vorgetragenen Bedenken aus verwaltungstechnischer Sicht konnten dabei aber nicht ausgeräumt werden.“[5] Das Ministerium hat ein Folgeprojekt in Auftrag gegeben, dessen Ergebnisse voraussichtlich im Frühjahr 2020 vorliegen werden.

Es sollte vermieden werden, dass Wohngeldbezieher_innen infolge einer energetischen Sanierung und einer in Anbetracht der Modernisierungsumlage gestiegenen Miete mit einer zu hohen Belastung konfrontiert sind und hierdurch gezwungen werden, ihre Wohnung aufzugeben. Deshalb ist es wichtig, dass möglichst noch in dieser Legislaturperiode Lösungen erarbeitet werden, die es allen Antragsteller ermöglichen, einen erfolgreichen Nachweis zur führen. Das BBSR-Gutachten kommt zu dem Schluss, dass das Bau-Alter ausschließlich für Neubauten etwa ab dem Baujahr 2010 als bedingt treffsicher erscheint. Aussagekräftige Energieausweise sind nicht flächendeckend vorhanden. [6]

7. Die Einführung eines neuen Freibetrags in § 14 Abs. 2 Nr. 19 Buchstabe b WoGG Ges-E

Für regelmäßige Geldleistungen von gemeinwohlorientierten Organisationen (wie zum Beispiel von Stiftungen) und auch von natürlichen Personen, die gegenüber der Empfängerin oder dem Empfänger nicht vorrangig gesetzlich unterhaltsverpflichtet sind, wird eine Ausnahme von der Einkommensanrechnung bis zu einer Höhe von jährlich 480 Euro eingeführt. Dadurch soll insbesondere dem politischen Anliegen, bürgerschaftliches Engagement zugunsten von Geringverdienern zu stärken, Rechnung getragen werden. Aber auch Taschengeldzahlungen der Großeltern an ihre Enkel sollen beispielsweise laut Gesetzesbegründung unter die geplante Freibetragsregelung fallen.

Bewertung und Lösung

Um bürgerschaftliches Engagement zugunsten von Geringverdienern zu stärken, ist die Einführung eines neuen Freibetrags folgerichtig. Auch bei anderen Sozialleistungen bleiben Zuwendungen Dritter in gewissem Umfang anrechnungsfrei (vgl. § 11a Absatz 4 und 5 SGB II, § 84 SGB XII). Würden Zuwendungen, zum Beispiel von gemeinwohlorientierten Organisationen, in Gänze als wohngeldrechtliches Einkommen berücksichtigt, würde das zu einem vergleichsweise geringeren Wohngeld der Empfänger_innen führen. Die Bereitschaft, Menschen mit geringerem Einkommen durch Spenden zu unterstützen, würde nicht angemessen gewürdigt.

Der anrechnungsfreie Betrag von bis zu 480 Euro jährlich / 40 Euro monatlich wird jedoch nicht sachgerecht hergeleitet und ist viel zu gering. Dieser Wert orientiert sich an dem Betrag von bis zu 40 Euro monatlich, der bei Patenschaften für hilfebedürftige Senior_innen in der Praxis be-

[5] BBRS (2019): S. 6.
[6] Ebenda, S. 15.

kannt ist. Auch wenn derzeit Senior_innen eine bedeutsame Gruppe unter den Wohngeldbezieher_innen darstellen, erscheint dieser Bezug nicht sachgerecht. Zum einen soll das Wohngeld nach seinem Zweck gem. § 1 WoGG der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens dienen. Damit soll das Wohngeld gerade auch eine Leistung für Familien sein, die arbeiten und sich zusätzlich ggf. bürgerschaftlich engagieren. Zum anderen soll das Wohngeld ein dem SGB II vorgelagertes Sicherungssystem sein. Will der Gesetzgeber bürgerschaftliches Engagement honorieren, wäre z. B. – auch im Interesse einer Harmonisierung des SGB II und des Wohngelds – ein Rückgriff auf die Freibetragsregelung des § 11 b Abs. 2 S. 3 SGB II in Höhe von bis zu 200 Euro monatlich sachgerechter.

8. Erhöhung des anrechnungsfreien Betrages für Pflegebedürftige, § 14 Abs. 2 Nr. 19 Buchstabe a Ges-E

Der anrechnungsfreie Betrag für pflegebedürftige Personen, die den von ihren Angehörigen erhaltenen Unterhalt für eine Pflegeperson oder eine Pflegekraft aufwenden, wird von 4.800 Euro auf 6.540 Euro jährlich erhöht.

Bewertung

Die Regelung ist positiv zu bewerten. Mit der aktuellen Wohngeldreform soll der bisherige anrechnungsfreie Betrag für eine Pflegeperson bzw. Pflegekraft an die Kostensteigerungen seit 2009 angepasst werden. Die Regelung bezieht sich auf zweckgebundene Einnahmen aus Unterhaltsleistungen. Pflegebedürftige Menschen, die von ihren Angehörigen Unterhaltszahlungen erhalten und diese Mittel für eine Pflegeperson oder Pflegekraft aufwenden, bekommen seit 2009 einen anrechnungsfreien Betrag in Höhe bis zu 4.800 Euro jährlich bei der Berechnung des Wohngeldes. Dieser Betrag orientierte sich am Pflegegeld, das für eine selbst beschaffte Pflegehilfe bei mittlerer Pflegestufe gezahlt wurde. Im Jahr 2009 betrug das Pflegegeld für die mittlere Pflegestufe (Pflegestufe II) 400 Euro monatlich. Seither wurde das Pflegegeld mehrfach erhöht und beträgt inzwischen bei mittlerem Pflegegrad (Pflegegrad 3) 545 Euro monatlich (§ 37 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 SGB XI). Infolgedessen ist eine Anhebung des anrechnungsfreien Betrages auf 6.540 Euro jährlich sachgerecht.

9. Erhöhung des Freibetrages für Personen mit einer Schwerbehinderung, § 17 Nr. 1 Ges-E

Der Einkommensfreibetrag für Personen mit einer Schwerbehinderung (mit einem Grad der Behinderung von 100 oder von unter 100 bei Pflegebedürftigkeit im Sinne des § 14 SGB XI und gleichzeitiger häuslicher oder teilstationärer Pflege oder Kurzzeitpflege) wird von 1.500 Euro auf 1.800 Euro jährlich erhöht.

Bewertung

Die Erhöhung des Freibetrages berücksichtigt zum einen die Kostensteigerungen seit dem Jahr 1990, da der Freibetrag für schwerbehinderte Personen mit einem Grad der Behinderung (GdB) von 100 seit 1990 nicht mehr angepasst wurde. Zum anderen soll der im Zuge der Entbürokratisierung seit 2016 vereinheitlichte Freibetrag für schwerbehinderte Personen mit einem GdB von 100 und für schwerbehinderte Personen mit einem GdB von unter 100 bei Pflegebedürftigkeit im Sinne des § 14 SGB XI und gleichzeitiger häuslicher oder teilstationärer Pflege

oder Kurzzeitpflege beibehalten werden. Für Menschen mit einer Behinderung, die eine Beschäftigung ausüben, werden derzeit im Anwendungsbereich des SGB II und des SGB XII unter bestimmten Voraussetzungen Mehrbedarfe von bis zu 1.780 Euro anerkannt (§ 21 Absatz 4 SGB II, § 30 Absatz 4 SGB XII). Angesichts dessen ist eine Erhöhung des Freibetrages auf 1.800 Euro jährlich für die genannte Gruppe sachgerecht.

10. Änderung des § 7 WoGG – Ausschluss vom Wohngeld

In § 7 wird die Vorschrift (wieder) aufgenommen, dass Empfänger_innen von Leistungen für Auszubildende nach § 27 Absatz 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, die als Zuschuss erbracht werden, vom Wohngeld ausgeschlossen sind.

Bewertung
Die Regelung dient der Klarstellung und ist zu begrüßen. Auszubildende, die aufstockend SGB-II-Leistungen erhalten (das ist seit August 2016 möglich), sind vom Wohngeld ausgeschlossen, wenn sie die Kosten der Unterkunft als Zuschuss erhalten. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass sie nicht vom Wohngeld ausgeschlossen sind, wenn sie nur die Regelbedarfe oder Mehrbedarfe als Zuschuss bekommen oder die Kosten der Unterkunft nur als Darlehen berücksichtigt werden.

11. Übergangsregelung aus Anlass des Gesetzes zur Stärkung des Wohngeldes, § 42b Ges-E

Die Übergangsregelung soll sicherstellen, dass auch alle derzeitigen Wohngeldempfänger_innen mit Wirkung ab dem Inkrafttreten von Amts wegen, das heißt ohne Antrag, grundsätzlich ein höheres Wohngeld erhalten können. Ein Antrag der derzeitigen Wohngeldempfänger_innen ist nicht erforderlich.

Bewertung

Die Regelung ist im Hinblick auf das geschützte Vertrauen der Wohngeldberechtigten sachgerecht und daher zu begrüßen.

II. Weitere Vorschläge des DCV

1. Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrags im Wohngeld

Durch den Erwerbstätigenfreibetrag nach § 11b Abs. 3 SGB II entsteht eine Grauzone, in der Antragsteller_innen zwar mit eigenem Einkommen und Wohngeld den Bedarf decken können, aber finanziell in der Grundsicherung bessergestellt wären. Die fehlende Harmonisierung des Erwerbstätigenfreibetrags in SGB II und Wohngeld führt zudem für Antragsteller_innen und Behörden zu Problemen, die einer schnellen Entscheidung über den Antrag entgegenstehen. Durch die Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrags im Wohngeld könnte die Symmetrie der Systeme verbessert und erreicht werden, dass deutlich mehr Haushalte mit Erwerbseinkommen (Aufstocker_innen) aus dem Grundsicherungssystem herauswachsen und anstelle der Kosten der Unterkunft das Wohngeld als vorrangige Hilfe in Anspruch nehmen können. Gleichzeitig hätte der Erwerbstätigenfreibetrag im Wohngeld zur Folge, dass deutlich mehr Haushalte erstmals einen Anspruch auf Wohngeld erhalten würden. Berechnungen des Bundesinstituts

für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung gehen davon aus, dass durch einen entsprechenden Freibetrag etwa 230.000 Haushalte aus dem SGB II in das vorrangige Wohngeld wechseln könnten, zusätzlich aber auch 450.000 Haushalte erstmals einen Wohngeldanspruch erhalten würden.[7]

Lösungsvorschlag

Damit das Wohngeld seinen Zweck als ein der Grundsicherung vorgelagertes Sicherungssystem erfüllen kann, fordert der DCV die Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrags im Wohngeld. Ein solcher Freibetrag würde die Funktion des Wohngeldes als vorgelagertes Sicherungssystem substanziell stärken, die Symmetrie der Sicherungssysteme verbessern und zugleich Arbeitsanreize ausbauen.

2. Erhöhung des Freibetrags beim Kind für Halbwaisenrente, Unterhalt und Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz gem. § 17 Nr.4 WoGG

Durch das Unterhaltsvorschussgesetz (UVG), das zum 14.08.2017 in Kraft getreten ist, wurde die maximale Bezugsdauer von 72 Monaten ebenso abgeschafft wie die Begrenzung auf ein Alter der Kinder bis 12 Jahre (nunmehr: bis 18 Jahre). Durch die Ausweitung der Leistungen wurden bereits zuvor bestehende Widersprüche bei den Schnittstellen zum Kinderzuschlag und dem Wohngeld offenkundig. Leistungen des Unterhaltsvorschusses werden sowohl beim Kinderzuschlag als auch beim Wohngeld als Einkommen angerechnet. Die Leistungen nach dem UVG führen in der Regel (zusammen mit dem Kindergeld) zum Wegfall des Anspruchs auf Kinderzuschlag. Da der Kinderzuschlag beim Wohngeld nicht als Einkommen berücksichtigt wird, Leistungen nach dem UVG hingegen aber schon, können einige Alleinerziehende durch den Bezug von Unterhaltsvorschuss finanziell schlechter gestellt sein als vorher. Durch die Erhöhung des Freibetrages im § 17 Nr. 4 WoGG soll im Regelfall eine Schlechterstellung von Alleinerziehenden durch die verpflichtende vorrangige Beantragung von Unterhaltsvorschussleistungen ausgeschlossen sein. Da Beziehende von Unterhaltsvorschussleistungen gegen Beziehende von Unterhalt oder Halbwaisenrente weder benachteiligt noch bevorzugt werden sollen, ist die erhöhte Freibetragsregelung auch für diese Einkommen anzuwenden.

Lösungsvorschlag

Der DCV fordert, dass zukünftig Halbwaisenrente, Unterhalt und Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in Höhe des Mindestunterhalts nach § 1612a BGB nicht auf das Wohngeld angerechnet werden.

3. Ausweitung des Empfängerkreises

Die aufenthaltsrechtliche Unschädlichkeit des Wohngelds wird im vorliegenden Entwurf nicht geregelt. Nach dem aktuellen Recht ist das Wohngeld aufenthaltsrechtlich schädlich. Die allgemeine Erteilungsvoraussetzung für einen gültigen Aufenthaltstitel gemäß § 5 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz ist, dass der Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme von öffentlichen Mitteln (Sozialleistungen) gesichert ist, was bei einem Wohngeldbezug nicht mehr gegeben ist.

[7] BBSR Sonderveröffentlichung Bonn, Juni 2015 (Stand: August 2013), Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes, S. 126.

Lösungsvorschlag

Das Wohngeld muss in die Liste des § 2 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) als eine der Leistungen aufgenommen werden, die dem Aufenthaltsrecht nicht schaden. Das Wohngeld dient nämlich nicht der Lebensunterhaltssicherung, sondern dem Zugang zu adäquatem Wohnraum. Um Ausländer_innen, die auf dem Wohnungsmarkt schon jetzt zu den benachteiligten Gruppen gehören, nicht noch weiter auszugrenzen, sollte das Wohngeld als aufenthaltsrechtlich unschädlich ausgestaltet werden.

C. Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung (Dr. 19/11696)

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Einführung einer Klimakomponente weiter zu verfolgen. Des Weiteren ist er der Auffassung, dass der finanzielle Aufwuchs, der den Ländern durch diese Wohngeldreform entsteht, zumindest anteilig durch den Bund zu tragen ist. Die Bundesregierung lehnt diese Forderung in der Gegenäußerung ab, da sich die hälftige Aufteilung des Wohngeldes zwischen Bund und Ländern im Verwaltungsvollzug bewährt habe (Gegenäußerung, S. 4). Durch die Wohngeldreform und die mit ihr eingeführte Dynamisierung werden etliche Personen aus dem SGB II und XII wieder in den Wohngeldbezug gelangen. Hierdurch werden auch die Kommunen, „die finanzverfassungsrechtlich den Ländern zuzuordnen sind, entlastet“, so die Gegenäußerung der Bundesregierung (Gegenäußerung S. 4/5).

Bewertung

Der DCV unterstützt das Anliegen des Bundesrats nachdrücklich, eine Klimakomponente im Wohngeld einzuführen. Auch einkommensschwache Haushalte müssen in die Lage versetzt werden, energetisch sanierte Wohnungen anzumieten bzw. nach der Sanierung in der Wohnung verbleiben zu können (siehe Punkt B.I.6.).

Der DCV sieht keinen Änderungsbedarf bei der Verteilung der finanziellen Lasten. Der Wohngeld- und Mietenbericht 2018 der Bundesregierung weist zu Recht darauf hin, dass durch eine zweijährige Dynamisierung „das systematische ‚Herauswachsen‘ aus dem Wohngeld reduziert sowie der Wechsel zu den Leistungen des SGB II und SGB XII begrenzt wird.“[8] Dies führt zu einer Entlastung der finanzrechtlich den Ländern zugeordneten Kommunen. Der DCV sieht vor diesem Hintergrund kein Erfordernis, eine Verschiebung der bewährten Kostenaufteilung vorzunehmen.

D. Antrag der Bundestagsfraktion FDP (Dr. 19/11107)

Der Antrag der Fraktion der FDP problematisiert Defizite der geltenden Wohngeldregelungen. Die unregelmäßige Erhöhung der Leistung habe zu Drehtüreffekten geführt. Viele Leistungsempfänger_innen seien wegen einer schlechten Abstimmung der Leistungen zu einem „Transferleistungs-Hopping“ gezwungen und müssten sich deshalb in kurzen Abständen mit einer Vielzahl komplexer Formulare vertraut machen. Als Lösung wird ein „Liberales Bürgergeld“ ge-

[8] Unterrichtung der Bundesregierung (2019): Wohngeld- und Mietenbericht 2018, BT-Drucksache 19/11750, S. 55.

fordert, in welchem Wohngeld, Arbeitslosengeld II, Kosten der Unterkunft und Kinderzuschlag zu einer einheitlichen Sozialleistung zusammengeführt werden. Mit Zustimmung des Betroffenen soll eine freiwillige Übertragung der Informationen durch die Arbeitgeber möglich sein. Zudem wird eine Verbesserung der Zuverdienstregelungen vorgeschlagen und eine Anpassung der Schonvermögen. Das Schonvermögen soll erhöht werden, bezüglich der Altersvorsorge erweitert werden, das zur Erwerbstätigkeit nötige KFZ freigestellt werden und selbstgenutzte Immobilien von der Anrechnung ausgenommen werden.

Bewertung

Der DCV teilt die Auffassung, dass die Leistungen besser harmonisiert werden müssen. Bei der Zusammenführung zu einer einheitlichen Leistung besteht aber die Gefahr, dass durch Pauschalierungen die Gesamtleistung abgesenkt wird und die Bedarfe nicht in jedem Einzelfall gedeckt sind. Derartige regionale Pauschalen werden im Beschluss der FDP vom 21. Februar 2019 jedoch angedacht.[9] Das Gutachten „Umsteuern“ zum Bürgergeld der Friedrich Naumann-Stiftung beschreibt, dass zudem Pauschalen zur Sicherung des Lebensunterhalts, Pauschalen zur Kranken- und Pflegeversicherung, Pauschalen für Nachteilsausgleiche z.B. bei Schwangerschaft und Pauschalen für Mehrbedarfe bei Ausbildung und bei speziellen, häufig vorkommenden Behinderungen und Erkrankungen vorgesehen seien.[10] Durch die Leistungen des Arbeitslosengeldes II (Regelleistungen, Kosten der Unterkunft, Mehrbedarfe) muss das Existenzminimum gesichert bleiben. Sonderbedarfe für Menschen mit Mehrbedarf müssen weiterhin gewährt werden. Der DCV lehnt deshalb eine Pauschalierung in diesem Bereich ab.

Der DCV ist auch der Auffassung, dass das bestehende Leistungssystem Widersprüche aufweist, die nicht dazu führen, dass Leistungsempfänger Anreize zur Erwerbsaufnahme erhalten. Er schlägt zur Lösung der Problematik die Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrags im Wohngeld vor. Dadurch könnten zukünftig mehr Haushalte mit Erwerbseinkommen (Aufstocker_innen) aus dem Grundsicherungssystem herauswachsen und anstelle der Kosten der Unterkunft das Wohngeld als vorrangige Hilfe in Anspruch nehmen (siehe Punkt B.II.1).

Die im Antrag vorgeschlagenen Veränderungen der Schonvermögensregelungen sind im Detail schwer zu beurteilen. So ist es bereits heute schon möglich, im SGB II für jeden in der Bedarfsgemeinschaft lebenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ein angemessenes Kraftfahrzeug nicht als Vermögen zu berücksichtigen (§ 12 Abs. 3 Nr. 2 SGB II). § 12 SGB II enthält zudem weitere Regelungen zum Vermögensschutz für ein selbst genutztes Hausgrundstück von angemessener Größe oder eine entsprechende Eigentumswohnung und auch zur Altersvorsorge.

E. Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE Dr. (19/10752)

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird ein Mangel an Sozialwohnungen konstatiert. Das vorgelegte Wohngeldgesetz wird als nicht hinreichend bezüglich der Leistungshöhen und des Empfängerkreises gesehen, die Lücke zwischen niedrigen Einkommen und steigenden Wohnkosten

[9] Beschluss der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag vom 21.2. 2019: Grundsicherung modernisieren – Chancen erhöhen – Liberales Bürgergeld einführen, S. 2.
[10] Altmiks, Peter (2019): Liberales Bürgergeld kontra bedingungsloses Grundeinkommen. Umsteuern Eine Initiative des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Potsdam, S. 12.

zu schließen. Gefordert wird u.a., dass Anspruchsberechtigte künftig nicht mehr als 30 Prozent ihres Haushaltseinkommens für die Bruttowarmmiete ausgeben müssen. Die Einkommensgrenzen sollen sich an den geltenden Bemessungsgrenzen für Wohnberechtigungsscheine orientieren und jährlich erhöht und angepasst werden. Das Beantragungsverfahren soll vereinfacht werden. Gefordert wird zudem die Einführung einer Klimakomponente. Der Bezug von Wohngeld darf sich aufenthaltsrechtlich nicht negativ auswirken.

Bewertung

Der DCV teilt die Einschätzung, dass mehr sozialer Wohnungsbau dringend erforderlich ist. Gefordert sind hier Bund, Länder und Kommunen. Es muss geprüft werden, ob das Wohngeld die tatsächliche Spreizung und Höhe des Mietniveaus realistisch abbildet ist (siehe Punkt B.I.2.). Nicht geteilt wird die Auffassung, dass eine Orientierung am Wohnberechtigungsschein vorgenommen werden soll. Die Kriterien für den Erhalt dieses Scheins werden in den Bundesländern festgelegt. Entsprechend unterschiedlich sind die Einkommensgrenzen. Nicht sichergestellt wäre durch ein solches Verfahren, dass im Bundesgebiet für alle Antragsstellen dieselben Bedingungen und Leistungsansprüche gelten.

Der DCV hält die Einführung einer Klimakomponente für dringend erforderlich (siehe Punkt B.I.6). Er teilt die Auffassung, dass die Antragsverfahren für die Wohngeldbeantragung zu vereinfachen sind. Hierfür sollten alle Möglichkeiten geprüft werden, die im Zuge der Digitalisierung der Verwaltung zu einer Vereinfachung führen können. Er ist ebenfalls der Auffassung, dass Wohngeld aufenthaltsrechtlich unschädlich sein muss (siehe Punkt B.II.:3).

Freiburg/ Berlin, 16.09.2019

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Eva M. Welskop-Deffaa

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030 284447-78, E-Mail: birgit.fix@caritas.de

Dr. Olga Orlanski, Referentin Referat Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg)

stellungnahme

Deutscher Bundestag
Auschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
Ausschussdrucksache
19(24)109
19.09.2019

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung:

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz – WoGStärkG)

Trotz Verbesserungen bleiben Systemfehler bestehen

18.09.2019

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstandsverwaltung
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Referatsleiter Wohnungs- und Verbraucherpolitik

maximilian.fuhrmann@dgb.de

Telefon: +49 (0)30 240 60-237
Telefax: +49 (0)30 240 60-218

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Die Bundesregierung stellt in der Problembeschreibung ihres Gesetzesentwurfs zu Recht fest, dass in den letzten Jahren die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes abgenommen hat und Menschen aufgrund der hohen Mietsteigerungen in die Grundsicherung gerutscht sind. Vor diesem Hintergrund begrüßt der DGB die geplanten Verbesserungen dieses wichtigen sozialpolitischen Instruments durch das vorgelegte Wohngeldstärkungsgesetz. Bedauerlicherweise ist im Entwurf der strukturelle Konstruktionsfehler des Wohngeldes, aufgrund dessen viele Menschen in die Grundsicherung rutschen, nicht behoben. Zudem weist der DGB darauf hin, dass das Instrument Wohngeld kein Ersatz für eine soziale Wohnungspolitik ist.

Deutliche Verbesserungen sind zu begrüßen

Zu den Verbesserungen durch das Gesetz gehören insbesondere:

1. Eine nachholende Anpassung der Wohngeldformel entsprechend der seit der letzten Reform 2016 eingetretenen Mietsteigerungen und der Einkommensentwicklung (Realwertsicherung).
2. Eine regional gestaffelte Anpassung der Mietobergrenzen entsprechend der Mietsteigerungen.
3. Die Dynamisierung des Wohngeldes alle zwei Jahre entsprechend der Miet- und Einkommensentwicklung.
4. Die Einführung einer Mietenstufe VII bei einem um 35 Prozent und mehr erhöhten Mietniveau.
5. Die Verbesserung des Leistungsniveaus, indem der Wohngeld-Zahlbetrag künftig bei steigendem Einkommen weniger stark reduziert wird.

Das „Nachholen" der Mietsteigerungen und der Einkommensentwicklung im Wohngeldrecht sind dringend notwendig. Selbst Einkommenssteigerungen nur entsprechend der Inflationsrate führen ohne Anpassung bereits dazu, dass der Wohngeldanspruch sinkt oder ganz verloren gehen kann. Steigende Mieten führen dazu, dass die individuelle Mietbelastung die beim Wohngeld geltende Mietobergrenze übersteigen kann. Der übersteigende Mietanteil fließt dann nicht mehr in die Berechnung des Wohngeldes ein und die Wirkung des Wohngeldes wird geschwächt. Die im Gesetz vorgesehenen Änderungen tragen dem Rechnung und führen zu einer Realwertsicherung.

Diese Realwertsicherung soll zudem künftig über eine Dynamisierung erfolgen. Dies ist ein deutlicher Fortschritt gegenüber dem geltenden Recht. Denn die bisher praktizierte, nachholende Anpassung mittels eigenständiger Gesetzgebungsverfahren erfolgte in der Vergangenheit nur in sehr großen zeitlichen Abständen (1990, 2001, 2009, 2016); in den Zwischenzeiten verlor das Wohngeld deutlich an Leistungsfähigkeit und Reichweite.

Mit der Einführung der Mietenstufe VII werden die extremen regionalen Unterschiede der Mietniveaus stärker berücksichtigt. Die Neuerung ist sachgerecht, solange die Mietmärkte teils ausgesprochen angespannt sind und bis Gegenmaßnahmen (Marktregulierung, sozialer Wohnungsbau u. a. m.) durchgesetzt sind und Wirkung erzielen können.

Positiv bewertet der DGB zudem, dass die vorgesehenen Anpassungen bei der Wohngeldformel über eine Realwertsicherung hinausgehen. So sollen die Faktoren der Wohngeldformel so neu justiert werden, dass es bei steigendem Einkommen zu einem geringeren Abschmelzen des Wohngeldanspruchs kommt (Reduzierung der durchschnittlichen Transferentzugsrate von 45 auf 40 Prozent). Dies steigert das Leistungsniveau und entlastet geringverdienende Arbeitnehmer*innen.

Strukturelle Probleme bestehen weiterhin:

Im Gesetzesentwurf wird die Chance vertan, einen für geringverdienende Arbeitnehmer*innen sehr relevanten Konstruktionsfehler in den sozialen Sicherungssystemen zu korrigieren. Alleinstehende Vollzeitbeschäftigte, die den Mindestlohn bekommen, haben in Städten mit hohem Mietniveau in der Regel keinen Anspruch (mehr) auf Wohngeld, jedoch einen Anspruch auf ergänzende Hartz-IV-Leistungen. Ursächlich hierfür ist die unterschiedliche Anrechnung von Erwerbseinkommen in beiden Systemen. Während bei Hartz IV ein Erwerbstätigenfreibetrag in Höhe von bis zu 330 Euro monatlich gilt (3.960 Euro im Jahr), wird beim Wohngeld nur die

steuerrechtliche Werbungskostenpauschale in Höhe 1.000 Euro im Jahr in Abzug gebracht. Die oben dargestellte, zukünftige Reduzierung der Transferentzugsrate mildert den Konstruktionsfehler ab, hebt ihn aber nicht auf.

Der DGB tritt dafür ein, dass niemand, der Vollzeit arbeitet, Hartz-IV-Leistungen beziehen muss, nur weil sie oder er Kinder hat oder hohe Mietkosten. Eine Entschärfung der Anrechnung von Erwerbseinkommen beim Wohngeld und eine Harmonisierung mit den Regeln zur Einkommensanrechnung nach dem SGB II kann einen wichtigen Beitrag leisten, um unabhängig von Hartz IV leben zu können.

Konkret schlägt der DGB vor, in § 17 WoGG einen zusätzlichen Freibetrag für Erwerbsfähige in Höhe von 2.600 Euro (bzw. 2.960 Euro für Leistungsberechtigte mit einem minderjährigen Kind) einzuführen.

Wohngeld als zwiespältiges wohnungspolitisches Instrument

Das Wohngeld kann und darf das ausreichende Angebot an bezahlbarem Wohnraum nicht ersetzen. Neben der fraglos wichtigen sozialpolitischen Funktion, merkt der DGB kritisch an, dass die Steuermittel, die durch Subjektförderung (Wohngeld und Kosten der Unterkunft) veräußert werden, keine nachhaltigen Verbesserungen des Wohnungsangebotes mit sich bringen. In den meisten Fällen verpuffen die Mittel und subventionieren die hohen Mietforderungen der privaten Wohnungswirtschaft. Vor allem seit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990, dem weitgehenden Rückzug des Staates aus dem sozialen Wohnungsbau und durch die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände, sind die Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen für die Subjektförderungen angestiegen. Im Wohngeld- und Mietenbericht von 2016 beziffert die Bundesregierung die Gesamtausgaben für die Subjektförderung auf jährlich 16,8 Mrd. Euro, Großteils als Kosten der Unterkunft. 4,2 Millionen Haushalte profitieren von den Zahlungen (vgl. Drucksache 18/13120).

Hingegen sind die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Objektförderung seit Jahren gering – mit eklatanten Folgen. Während es 1990 noch etwa 3 Millionen Sozialwohnungen in Deutschland gab, sank deren Bestand auf 1,18 Millionen im Jahr 2018. Jeder Euro, der in die Objektförderung fließt, also zum Bau von preisgebundenen Wohnungen verwendet wird, hat einen nachhaltig entlastenden Effekt. Die Länder, seit der Föderalismusreform 2006 für den Wohnungsbau verantwortlich, haben viele Jahre kaum oder gar keine Mittel in die Objektförderungen gesteckt. Die Bundesregierung plant, die Mittel für den sozialen Wohnungsbau von 1,5 auf eine Milliarde Euro für 2020 abzusenken. Sowohl die Länder als auch der Bund ziehen sich seit Jahren aus der Verantwortung den Bestand an bezahlbaren

Wohnungen zu erhalten bzw. zu erweitern. Die hohen Kosten für die Subjektförderung sind eine Folge davon. Der DGB fordert, dass Bund und Länder gemeinsam jährlich 7 Milliarden Euro an Förderung bereitstellen, um den sozialen und preisgebundenen Wohnungsbestand zu erweitern.

Darüber hinaus würde eine effektive Regulierung des Mietmarktes die Ausgaben für die Subjektförderung reduzieren. Dazu gehören beispielsweise eine Schärfung der Mietpreisbremse, eine Absenkung der Modernisierungsumlage auf 4 Prozent und die Ausweitung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete auf zehn Jahre.

Fazit:

Der DGB begrüßt die Stärkung des Wohngeldes als wichtiges sozialpolitisches Instrument, das verhindert, dass Menschen in die Grundsicherung abrutschen. Um diesem Abrutschen wirksamer präventiv begegnen zu können, bedürfte es einer Entschärfung der Anrechnung von Erwerbseinkommen beim Wohngeld. Außerdem ist die öffentliche Hand gefordert, den Bestand an preisgebundenen Wohnungen stark zu erhöhen und den Mietmarkt stärker zu regulieren. Dies würde auf längere Sicht die Ausgaben für die Subjektförderung absenken und damit Bund, Länder und Kommunen entlasten.

DMB DEUTSCHER MIETERBUND

Stellungnahme des Deutschen Mieterbundes (DMB) zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz)

Deutscher Bundestag
Auschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
Ausschussdrucksache
19(24)129
24.09.2019

I. Grundsätzliches

Die Bundesregierung stellt zurecht fest, dass Leistungsniveau und Reichweite des Wohngeldes angesichts der aktuellen Entwicklung auf vielen Wohnungsmärkten nicht mehr ausreichen um die wohnungspolitischen und sozialen Zielstellungen des Wohngeldes zu erreichen.

Die Leistungsfähigkeit nimmt aufgrund steigender Wohnkosten und Verbraucherpreise mit der Zeit ab. Zusätzlich führen Einkommensanstiege zu einer Reduktion oder zum Verlust des Wohngeldanspruchs. Das hat zur Folge dass die Zahl der Wohngeldempfängerhaushalte und damit die Reichweite des Wohngeldes sinken.

Angesichts dieser Situation begrüßt der DMB die geplante Reform des Wohngeldes ausdrücklich. Die vorgesehenen Verbesserungen und Leistungserhöhungen zum 01. Januar 2020 sind 4 Jahre nach der letzten Wohngelderhöhung allerdings längst überfällig.

Klarzustellen ist, dass der Gesetzesentwurf keine echte Stärkung des Wohngeldes beinhaltet. Vielmehr wird allenfalls angestrebt die Entlastungswirkung des Wohngeldes – Stand 2016 – wiederherzustellen und die systembedingte Negativentwicklung seit der letzten Wohngeldreform abzufangen.

Ob mit dem Gesetzesentwurf die allerdings wirklich erreicht wird, ist infrage zu stellen. Laut der Begründung werden von der Reform etwa 660.000 Haushalte profitieren.
Bei der letzten Wohngelderhöhung, die zum 01. Januar 2016 in Kraft getreten ist, war von 866.000 Haushalten die Rede.
Nach der jetzt geplanten Reform steht im Jahr 2020 für das Wohngeld 1.2 Milliarden Euro pro Jahr zur Verfügung. Das ist deutlich weniger als die für das Jahr 2016 damals angesetzten Wohngeldausgaben in Höhe von 1,43 Milliarden Euro.

Für die Jahre 2020 und 2021 werden die Ausgaben – so noch die Prognosen im Referentenentwurf – weiter sinken, nämlich auf 1,175 bzw. 1,095 Milliarden Euro. Die Zahl der Wohngeldempfängerhaushalte geht dann auf 600.000 zurück.

Das bedeutet, systembedingt wird das Leistungsniveau und damit die Entlastungsfunktion des Wohngeldes für einkommensschwache Haushalte in den Jahren nach 2020 wieder sinken, trotz aller Voraussicht nach steigender Kosten, höherer Mieten und Heizkosten.

II. Regelmäßige Anpassung des Wohngeldes

Zu begrüßen ist, dass das Wohngeld nach nunmehr 4 Jahren angepasst wird. Das ist keine Selbstverständlichkeit. In der Vergangenheit wurde es erst nach 7 bzw. 8 oder gar 11 Jahren erhöht.

Sehr erfreulich ist es aus Sicht des DMB, dass im Gesetzgebungsverfahren insoweit nachgebessert wurde, als nunmehr eine indexierte Fortschreibung des Wohngelds festgeschrieben wird, und zwar alle 2 Jahre, gemessen durch den Teilindex für Nettokaltmiete und Wohnungsnebenkosten des Verbraucherpreisindexes für Deutschland des Statistischen Bundesamtes.

Damit kann das Wohngeld seiner Aufgabe, ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen sicherzustellen, erfüllen. Damit haben Wohngeldempfängerhaushalte auch verlässliche Rahmenbedingungen. Da sie mit einer automatischen Wohngelderhöhung alle 2 Jahre rechnen können, soweit der Index dies hergibt.

III. Heizkosten berücksichtigen

Für die Berechnung des Wohngeldes bleibt weiterhin die Kaltmiete ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Heizkosten ausschlaggebend. Die mit der Wohngeldreform 2009 erstmals eingeführte Heizkostenkomponente wurde 2011 mit der Begründung, die Heizkosten seien zwischenzeitlich gesunken, wieder gestrichen.

Auch in dem jetzt vorliegenden Gesetzesentwurf wird davon ausgegangen, dass die Heizkosten laut Verbraucherindex des Statischen Bundesamts seit 2015 nicht gestiegen sind. Tatsächlich sind nach diesem Verbraucherindex die Kosten für flüssige Brennstoffe zwischen 2015 und Nov. 2018 um rund 40% gestiegen.

Künftig müssten die Wohnkosten insgesamt Grundlage für die Wohngeldberechnung sein. Die Heizkosten müssten bei der Festlegung der Höchstbeträge entsprechend berücksichtigt werden, z. B. über eine neue Heizkostenkomponente in einer Größenordnung von etwa 1 Euro pro m², ggf. differenziert nach Energieträgern.

Hiervon würden insbesondere auch Wohngeldempfängerhaushalte profitieren, die in einfachen und preiswerten Wohnungen leben, aufgrund des energetischen Zustands des Hauses aber überdurchschnittlich hohe Heizkosten zahlen.
Auch die ungelöste Problematik, dass Mieter in teuren energetisch sanierten Wohnungen mit niedrigeren Heizkosten leben, würde sich relativieren und könnte in diesem System berücksichtigt werden.

V. Klimawohngeld einführen

Seit Jahren wird ein zusätzliches Klimawohngeld bzw. eine Klimakomponente beim Wohngeld diskutiert und vom DMB und Anderen gefordert. Der Gesetzentwurf sieht auch bei der jetzigen Reform eine Klimakomponente nicht vor. Dies ist unverständlich und angesichts der aktuellen Klimadebatte auch ein völlig falsches Signal.
Wenn bei den Wohnkosten, das heißt den zu berücksichtigenden Miethöchstbeträgen anhand von nunmehr 7 Mietenstufen pauschaliert wird, muss auch bei einer Klimakomponente ein solches pauschaliertes Verfahren möglich sein.

V. Mietenstufen

Die Anhebung der Miethöchstbeträge zwischen 8,2 und 10,2% in den Mietenstufen I - VI begrüßt der DMB ausdrücklich. Das gilt auch für die Neueinführung einer Mietenstufe 7 für Gemeinden mit einem besonders hohen Mietniveau.
Auch wenn die neue Mietenstufe VII zunächst überwiegend nur in Bayern zur Anwendung kommt, ist die weitere Differenzierung der Mietenstufen sachgerecht.

Nicht übersehen werden darf aber, dass mit dem Referentenentwurf mehr als 150 Städte und Kreise in eine niedrigere Mietenstufe eingruppiert werden als bisher. Insbesondere wenn die tatsächlich gezahlte Miete die über die Mietenstufen festgelegten Höchstbeträge überschreitet, werden betroffene Mieter von der Wohngeldreform nicht profitieren können, unter Umständen sinkt ihr Wohngeldanspruch sogar.

Im Zweifel sind die Mieten und die Wohnkostenbelastung in den heruntergestuften Gemeinden tatsächlich gar nicht zurückgegangen. Die Zurückstufung ergibt sich aus der Berechnung des Mietenniveaus im Wohngeldgesetz. Danach ist das Mietenniveau die durchschnittliche prozentuale Abweichung der Quadratmetermieten von Wohnraum in Gemeinden vom Durchschnitt der Quadratmetermieten des Wohnraums im Bundesgebiet.

DMB DEUTSCHER MIETERBUND

Problematisch ist auch, dass nach wie vor für die Festlegung der Miethöchstbeträge auf die Mieten bzw. das Mietenniveau der Wohngeldbezieher selbst abgestellt wird. Zweifelhaft erscheint schon, ob hier angesichts der absoluten Zahl der Empfängerhaushalte von einer ausreichenden Datengrundlage gesprochen werden kann.

Durch die Beschränkung auf Mieten der Wohngeldempfänger selbst können die Mietenstufen die Mietpreisentwicklung vor Ort auch nur sehr eingeschränkt wiedergeben. Die tatsächlich vor Ort zu zahlenden Vergleichsmieten weichen so immer stärker von dem beim Wohngeld zu berücksichtigenden Mieten ab.

§12 des Gesetzes sollte dahingehend korrigiert werden, dass sich die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer Mietenstufe nach dem durchschnittlichen Mietenniveau am Wohnort, also letztlich nach der ortsüblichen Vergleichsmiete, richtet.

Berlin, den 24.09.2019

Lukas Siebenkotten
Präsident

Deutscher Bundestag

Auschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Ausschussdrucksache
19(24)111

20.09.2019

Die Wohnungswirtschaft Deutschland

GdW Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz – WoGStärkG)

Öffentliche Anhörung am 25. September 2019

19. September 2019

Herausgeber:
GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Klingelhöferstraße 5
10785 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: http://www.gdw.de

© GdW 2019

Inhalt

	Seite
Präambel	**1**
1 **Einleitung**	**2**
2 **Zum Entwurf der Bundesregierung**	**4**
2.1 Dynamisierung des Wohngeldes	4
2.2 Berücksichtigung der Heizkosten und Einführung einer Klimakomponente	5
2.3 Regional gestaffelte Anhebung der Miethöchstbeträge und Einführung einer zusätzlichen Mietenstufe VII	7
2.4 Mehr Aufklärung zur Wohngeldberechtigung	8
3 **Zu den Anträgen der Fraktion der FDP sowie der Fraktion DIE LINKE**	**9**
3.1 Zum Antrag der Fraktion der FDP	9
3.2 Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE	10

Präambel

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. vertritt als größter deutscher Branchendachverband bundesweit und auf europäischer Ebene rund 3.000 kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatwirtschaftliche, landes- und bundeseigene Wohnungsunternehmen.

Sie bewirtschaften rd. 6 Mio. Wohnungen, in denen über 13 Mio. Menschen wohnen. Rund 61 % der deutschen Sozialwohnungen und fast 30 % aller Mietwohnungen in Deutschland werden von unseren Unternehmen bewirtschaftet.

1
Einleitung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz - WoGStärkG) dient der Umsetzung der Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018. Demnach soll mit der Wohngeldreform 2020 das Leistungsniveau und die Reichweite des Wohngeldes gestärkt werden.

Dieser Zielsetzung der Bundesregierung schließt sich der GdW ausdrücklich an. Denn neben dem sozialen Wohnungsbau als Mittel der Objektförderung, leisten als jeweilige Bestandteile der Subjektförderung die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II (KdU) sowie das Wohngeld für einkommensschwächere Haushalte oberhalb des Grundsicherungsniveaus, einen wesentlichen Beitrag für die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum.

Ohne diese Reform würden rund 20.000 Wohngeldhaushalte Ende 2020 Leistungen nach SGB II (KdU) beziehen. Aus diesem Grund begrüßt der GdW ausdrücklich nicht nur die mit dieser Reform verbundene Anhebung der Mietenstufen, sondern insbesondere die mit dieser Reform verbundene **Dynamisierung** des Wohngeldes und einer damit entsprechenden Angleichung an die Regelung über die Kosten der Unterkunft nach SGB II. Damit wird einer langjährigen Forderung nicht nur des GdW, sondern nahezu aller mit dieser Thematik betrauten Verbände Rechnung getragen.

Langfristig aber müssen **beide Instrumente der Subjektförderung** – das Wohngeld und die Kosten der Unterkunft – zur Unterstützung einkommensschwacher Haushalte **weiter angeglichen werden**. Dies gilt nicht allein für die Frage der Dynamisierung, sondern etwa auch für den **Heizkostenzuschuss.**

Aufgrund der Verpflichtung der Bundesregierung, die CO_2-Emissionen im Gebäudesektor bis 2030 um rund 40 % zu senken, müsste rein rechnerisch der CO_2-Ausstoß in 80 % aller Gebäude halbiert werden. In Bezug auf die energetische Modernisierung von Wohngebäuden bedarf es hierzu einer enormen Kraftanstrengung von Staat, Vermietern und Mietern. Deshalb halten wir eine **Klimakomponente gerade jetzt für erforderlich.**

Die unterschiedliche Auffächerung der Systeme von Wohngeld und KdU führt nicht nur zu einem erhöhten bürokratischen Aufwand der unterschiedlich zuständigen Ämter, die in sehr komplizierten Berechnungsverfahren die Frage zu klären haben, ob und welche Leistung in Anspruch genommen werden kann. Darüber hinaus wissen viele Leistungsberechtigte nicht, dass ein Anspruch auf Wohngeld besteht.

Damit also das Ziel der Bundesregierung nach einer Stärkung der Reichweite des Wohngeldes erreicht wird, bedarf es einer **Aufklärungskampagne für die Beantragung von Wohngeld.**

Für 2020 stehen nach der Begründung im Entwurf der Bundesregierung insgesamt 1,2 Mrd. EUR für das Wohngeld zur Verfügung, das jeweils zur Hälfte von Bund und Ländern getragen wird. Bis Ende 2020 sollen vom Wohngeld 660.000 Haushalte profitieren. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass für das Wohngeld 2016 rund

1,15 Mrd. EUR (631.481 Haushalte) und 2009 noch 1,57 Mrd. EUR (1.007.334 Haushalte) zur Verfügung standen. Und: Ohne die Reform würden lediglich 480.000 Haushalte in 2020 vom Wohngeld profitieren. Insofern trägt die Reform vor allem dazu bei, eine Reduzierung der wohngeldberechtigten Haushalte zu vermeiden.

Für eine signifikante Steigerung der Zahl der wohngeldberechtigten Haushalte auf etwa eine Million wäre eine Erhöhung des Wohngeldes auf insgesamt **2 Mrd. EUR** notwendig. **Aufgrund der aktuellen Situation auf dem Wohnungsmarkt müsste eine solche Summe mindestens bis zur Wiederherstellung eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes von Bund und Ländern bereit gestellt werden.**

Gleichwohl wird jedoch nicht verkannt, dass mit dieser Reform und der für den 1. Januar 2022 geplanten Fortschreibung die Anzahl der Wohngeldempfänger auf rund 680.000 Haushalte ansteigt.

Auch wenn insgesamt noch weiterer Anpassungsbedarf beim Wohngeld besteht, so bedeutet die **Reform einen ersten Schritt in die richtige Richtung.**

2
Zum Entwurf der Bundesregierung

2.1
Dynamisierung des Wohngeldes

§ 43 WoGG bestimmt, dass soweit durch die Änderung dieses Gesetzes die Höchstbeträge für Miete und Belastung, die Mietenstufen oder die Höhe des Wohngeldes neu ermittelt und festgesetzt wurden, zum 1. Januar jedes zweiten Jahres die Berechnungsgrößen des Wohngeldes durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates fortgeschrieben werden. Die erste Fortschreibung des Wohngeldes erfolgt zum 1. Januar 2022.

Soweit der Bundestag beschließt, die Höchstbeträge für Miete und Belastung, die Mietenstufen oder die Höhe des Wohngeldes für ein solches Jahr neu festzusetzen, hat dieser Beschluss Vorrang gegenüber der Verordnungsermächtigung, vgl. § 38 Nr. 4 Satz 2 WoGG-E.

Bewertung des GdW:

Der GdW begrüßt die Dynamisierungsregelung als einen ersten und wichtigen Schritt. Mit dieser Regelung geht der Entwurf der Bundesregierung über den Referentenentwurf des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat hinaus, der lediglich eine Klarstellung vorsah, dass eine entsprechende Anpassung bei Bedarf zeitnah zu erfolgen habe.

Positiv hervorzuheben ist, dass damit der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf entsprochen wurde, in der sich alle beteiligten Verbände einhellig für eine stärkere Dynamisierung ausgesprochen haben. Bisher wurde das Wohngeld nur in unregelmäßigen Abständen angepasst (1990, 2001, 2009, 2016).

Gemäß § 38 Nr. 4 WoGG-E soll eine Fortschreibung des Wohngeldes durch eine entsprechende Verordnung des Bundesrats dann erfolgen, "*wenn nicht der Bundestag beschließt, dass die Höchstbeträge für Miete und Belastung, die Mietenstufen oder die Höhe des Wohngeldes neu festzusetzen sind*".

Nach dem Wortlaut des Gesetzes muss davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat lediglich die entsprechenden Werte des Wohngeldes fortschreibt, der Bundestag allerdings befugt ist, diese neu festzusetzen und sich dann die entsprechende Fortschreibung an diesen Werten orientiert. Der Klarheit halber sollte dieses Verständnis in der Gesetzesbegründung niedergelegt werden.

Im Unterschied zur Mindestsicherung nach SGB II, die die angemessenen Unterkunftskosten vollständig deckt, leistet das Wohngeld nur einen Zuschuss, der auf bestimmte Miethöchstbeträge festgelegt ist. Wohngeldempfänger müssen einen Teil der Unterkunftskosten und ihren sonstigen Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen oder Vermögen bestreiten.

Die Unterkunftsleistungen werden an die Mietenentwicklung angepasst. Durch die fehlende Anpassung des Wohngeldes an die Miet- und Einkommensentwicklung sank die Zahl der Wohngeldempfänger bis zur Anpassung kontinuierlich, so dass viele Haushalte vom vorrangigen Leistungssystem Wohngeld in nachrangige Systeme der Grundsicherung, mit denen das Existenzminimum gesichert wird, wechseln mussten (sog. "Drehtüreffekt"). So geht auch die Gesetzesbegründung davon aus, dass ohne die Reform Ende 2020 rund 20.000 Wohngeldhaushalte Leistungen nach SGB II beziehen würden.

Insofern ist mit der Dynamisierung verbunden, dass das Wohngeld seinem Zweck als vorrangige Leistung gerecht wird. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen.

Die von uns geforderte Annäherung der Leistungsgrundsätze in Wohngeld und Unterkunftskosten nach SGB II kann aber nur dann gelingen, wenn auch das Wohngeld jährlich angepasst wird.

Der GdW fordert:

> das Wohngeld nach den in § 43 WoGG–E festgelegten Grundsätzen jedes Jahr fortzuschreiben.

2.2
Berücksichtigung der Heizkosten und Einführung einer Klimakomponente

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung weist darauf hin, dass der Wegfall der Heizkostenkomponente in 2010 mit der Wohngeldreform 2016 durch eine höhere Wohngeldleistung kompensiert worden ist. Mit der Realwertsicherung der Wohngeldreform 2020 wird auch die seinerzeitige stärkere Anhebung des Leistungsniveaus als Ersatz für die Heizkostenkomponente fortgeschrieben.

Bewertung des GdW:

Im Rahmen der Wohngeldreform 2016 hat der GdW darauf hingewiesen, dass die Pauschalierung der Heizkosten in den einzelnen Tabellenwerten nicht die unterschiedlichen Kosten in den Regionen (Stichwort: Fernwärme) bzw. die unterschiedlichen Beheizungsarten berücksichtigt. Dies kann zu Ungerechtigkeiten führen.

Die Heizkosten werden beim Wohngeld allein durch die Anhebung des Leistungsniveaus berücksichtigt. Bei den KdU wird der Anteil für Heizkosten und Warmwasser voll angerechnet. Auch dieser strukturelle Unterschied ist aufgrund der Vorrangigkeit des Wohngeldes nicht erklärbar. Mit Einführung einer Heizkostenkomponente kann ebenfalls eine Steigerung der Empfängerhaushalte erreicht werden. Auch dies würde dazu beitragen, dass das Wohngeld vorrangig gegenüber anderen Sozialleistungen gewährt wird.

Insofern muss auch beim Wohngeld eine jährliche Anpassung der Heizkosten durch eine entsprechende Indexierung erfolgen.

Im Koalitionsvertrag ist vereinbart, dass die Einführung einer Klimakomponente beim Wohngeld nach Vorlage eines mit den Ländern inhaltlich und finanziell abgestimmten Modells erfolgen soll.

Der Wohngeld- und Mietenbericht 2018 hat darauf hingewiesen, dass sich die bisherigen Forschungsvorhaben zur Einführung einer Klimakomponente im Wohngeld als ausgesprochen kompliziert ergeben haben. Dies gilt etwa für eine Lösung, wonach viele Gebäudemerkmale zu ermitteln gewesen wären, aus denen dann Energiestandards zu berechnen sind. Das Wohngeld hätte dann mehrere Stufen gehabt, um Effizienzhäuser besser zu stellen, als "normale" Sanierungen.

Auch der ingenieurmäßig vereinfachte Ansatz, wonach mit Hilfe eines Fragebogens das aus energetischer Sicht notwendige Minimum an Angaben erhoben werden sollte, wurde abgelehnt, weil die Wohngeldbehörden nach Einschätzung der in dem Projekt eingebundenen Wohngeldexperten durch das Verfahren überfordert wären.

Gleichwohl aber ist eine Klimakomponente beim Wohngeld dringend erforderlich. Diesbezüglich schließt sich der GdW der Stellungnahme des Bundesrates (vgl. BR-Drs. 19/11696) ausdrücklich an.

Der Deutsche Mieterbund und der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung haben sich in einer gemeinsamen Initiative mit dem GdW zusammen geschlossen und eine starke Ausweitung öffentlicher Unterstützungsleistungen für die energetische Gebäudesanierung gefordert. Die drei Verbände haben darauf hingewiesen, dass selbst bei konservativen Annahmen allein für die vermieteten Wohnungen in Deutschland jährlich mindestens 6 Mrd. EUR Unterstützung nötig sind, wenn die Klimaziele im Gebäudebereich erreicht werden sollen.

Deshalb muss spätestens mit der nächsten Anpassung des Wohngeldes eine Klimakomponente beim Wohngeld eingeführt werden.

Andernfalls dürfte der Empfängerkreis beim Wohngeld wieder sinken. So hat im Rahmen der Initiative der Deutsche Mieterbund mit Recht darauf hingewiesen, dass schon eine einfache energetische Modernisierung zu einer Mieterhöhung von mindestens 2 EUR/m² und Monat führt, die nicht durch eingesparte Heizkosten refinanzierbar ist. Bei einer durchschnittlichen Wohnkostenbelastung von 29 %, bei einkommensschwächeren Haushalten von 46 %, sind derartige Mietsteigerungen gerade für einkommensschwache Haushalte nicht bezahlbar.

Der GdW fordert,

> die Heizkosten bei der Berechnung des Wohngeldes jährlich zu indexieren und spätestens bis zur nächsten Anpassung des Wohngeldes eine Klimakomponente einzuführen.

2.3
Regional gestaffelte Anhebung der Miethöchstbeträge und Einführung einer zusätzlichen Mietenstufe VII

Die Höchstbeträge für Miete und Belastung sollen nach Mietenstufen differenziert angehoben werden, um die regional unterschiedliche Entwicklung der Mieten zu berücksichtigen. Die Anhebung erfolgt bei

- Mietenstufe I um 8,2 %
- Mietenstufe II um 8,5 %
- Mietenstufe III um 8,9 %
- Mietenstufe IV um 10,0 %
- Mietenstufe V um 9,0 %
- Mietenstufe VI um 10,2 %.

Zudem soll für Gemeinden (ab 10.000 Einwohner) und Kreise (mit Gemeinden unter 10.000 Einwohnern und gemeindefreien Gebieten) mit einem Mietenniveau von 35 % und höher eine **Mietenstufe VII** eingeführt werden. Das Mietenniveau bezeichnet die prozentuale Abweichung der Quadratmetermieten in einer Gemeinde von den durchschnittlichen Mieten im Bundesgebiet für vergleichbaren Wohnraum. Damit soll der immer stärkeren Mietenspreizung und dem besonders hohen Mietenniveau von Kreisen und Gemeinden, die durch die bisherigen sechs Mietenstufen nicht mehr sachgerecht abgebildet werden können, Rechnung getragen werden. Die Höchstbeträge der Mietenstufe VII liegen – nach dem Entwurf der Bundesregierung – 10 % oberhalb der Höchstbeträge der Mietenstufe VI.

Bewertung des GdW:

Der GdW begrüßt die Erhöhung der Höchstbeträge sowie die Einführung einer neuen Mietenstufe VII.

Die Methodik der Ermittlung der einzelnen Mietenstufen sollte jedoch überprüft werden. So profitiert von der Mietenstufe VII vor allem Bayern mit 87,2 %, wobei nur je eine entsprechende Mietenstufe in Baden-Württemberg und Hessen liegt. Hierauf hat der Deutsche Städtetag im Rahmen der Verbändeanhörung zum Entwurf des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat bereits hingewiesen.

Insofern sollte bis zur nächsten Festlegung der jeweiligen Mietenstufen die Methodik der Ermittlung überdacht und insbesondere mit den entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen des Bundes im Mietrecht angeglichen werden.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Reform der Grundsteuer die Mietniveauunterschiede zwischen Gemeinden eines Landes durch entsprechende Zu- und Abschläge zu berücksichtigen sind. Für die Mietenstufe VI und höher ist ein Zuschlag von 32,5 % vorgesehen. Auch diesbezüglich ist eine entsprechende Überprüfung notwendig.

2.4
Mehr Aufklärung zur Wohngeldberechtigung

Verstärkt werden wir von unseren Mitgliedsunternehmen darauf hingewiesen, dass offenbar viele Mieterinnen und Mieter nicht wissen, dass sie einen Anspruch auf Wohngeld haben.

Dies scheint gerade für ältere Menschen der Fall zu sein. Laut Wohngeld- und Mietenbericht 2018 waren im Rahmen der letzten Erhebung im Jahr 2017 fast die Hälfte (48 %) Rentner. Aber gerade ältere Menschen nehmen häufiger Transferleistungen trotz Rechtsanspruch nicht in Anspruch.

So geht die Verteilungsforscherin Irene Becker auf Basis der repräsentativen Daten des sozialökonomischen Panels bei der Grundsicherung im Alter von einer leistungsspezifischen Dunkelziffer von etwa zwei Drittel (78 %) aus.

Aber auch bei den übrigen Haushalten ist davon auszugehen, dass nicht jeder Berechtigte auch tatsächlich Wohngeld in Anspruch nimmt. Ein Grund dafür wäre, dass über mögliche Ansprüche auf Wohngeld nur unzureichend hingewiesen wird.

Den Hinweis über die Möglichkeit des Wohngeldbezuges auf den Internetseiten der Bundesministerien für Familien, Senioren, Frauen und Jugend sowie für Arbeit und Soziales werden die wenigsten wahrnehmen.

Notwendig ist eine bessere Beratung vor Ort etwa durch die Deutsche Rentenversicherung oder durch die Bundesagentur für Arbeit.

Auch der GdW wird aufgrund der vermehrten Hinweise seiner Mitgliedsunternehmen und Regionalverbände verstärkt auf die Möglichkeiten des Wohngeldes hinweisen und entsprechende Handreichungen erarbeiten.

Der GdW fordert,

> verstärkt über die Möglichkeit zur Beziehung von Wohngeld hinzuweisen und insbesondere die Rentenberater und Mitarbeiter in den Jobcentern entsprechend zu sensibilisieren und zu schulen.

3
Zu den Anträgen der Fraktion der FDP sowie der Fraktion DIE LINKE

3.1
Zum Antrag der Fraktion der FDP

Der Antrag der Fraktion der FDP weist auf die bestehenden Defizite beim Wohngeld und der Problematik von unterschiedlichen Sozialleistungen hin. Neben der Zusammenführung der unterschiedlichen steuerfinanzierten Sozialleistungen, wie Arbeitslosengeld II, Kosten der Unterkunft und Heizung sowie Kindergeldzuschlag, wird eine entsprechende Pauschalierung vorgeschlagen.

Der GdW teilt die Ansicht, dass die unterschiedlichen Zuständigkeiten nicht nur dazu führen, dass Anspruchsberechtigte sich häufig im Unklaren darüber sind, an wen sie sich wenden sollen. Aus diesem Grund hat der GdW eine stärkere Aufklärungskampagne sowie eine bessere Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gefordert. Da das Wohngeld von Bund und Ländern, die Kosten der Unterkunft jedoch von den Kommunen zu tragen sind, führen unterschiedliche Zuständigkeiten auch dazu, dass Kosten von einem Träger auf den anderen verschoben werden, (vgl. Kirschner: Transferleistungen zur Sicherung angemessenen Wohnens, ZSR 2014, S. 379). Insofern wäre eine zentrale Stelle zur Feststellung der entsprechenden Leistung vorteilhaft.

Sowohl die Aufhebung der unterschiedlichen Zuständigkeiten als auch die Angleichung der jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen kann nur im Rahmen einer größer angelegten Reform gelingen und wäre Aufgabe künftiger Bundesregierungen. Dabei müsste auch berücksichtigt werden, dass durch die hier vorgeschlagenen pauschalierten Beträge nicht Anreize genommen werden, was etwa durch die Einführung eines Erwerbstätigenfreibetrages gelingen könnte und die unterschiedliche Mietenentwicklung bedarfsgerecht angepasst wird.

Insgesamt aber besteht bei einer Zusammenführung von Leistungen immer die Gefahr, dass die Gesamtleistung abgesenkt und der Bedarf nicht punktuell gedeckt wird.

Der GdW lehnt die Forderung, wonach Bundesmittel zum sozialen Wohnungsbau lediglich für Personen verwendet werden sollen, die auf dem freien Wohnungsmarkt keinen Zugang haben, ab.

Nur durch eine Ausweitung und Stärkung der Objektförderung wird der dringend erforderliche Neubau unterstützt und gefördert. Gerade durch den Neubau kann das Wohnungsangebot in angespannten Märkten erweitert werden. Deshalb entfaltet gerade die Objektförderung eine mietpreisdämpfende Wirkung auf den Wohnungsmarkt.

3.2
Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE

Die Fraktion DIE LINKE stellt einen Mangel an Sozialwohnungen fest und bemängelt, dass das von der Bundesregierung vorgelegte Gesetz nicht geeignet sei, die Lücke zwischen niedrigen Einkommen und steigenden Wohnkosten zu schließen. Gefordert wird u. a., dass Anspruchsberechtigte künftig nicht mehr als 30 % ihres Haushaltseinkommens für die Bruttowarmmiete ausgeben müssen. Schließlich sollte sich der Wohngeldanspruch an den Bemessungsgrenzen für Wohnberechtigungsscheine orientieren.

Zunächst wird festgestellt, dass mit der Orientierung der Bemessungsgrenzen an den Wohnberechtigungsschein eine andere Systematik verbunden wäre, da die Kriterien für den Erhalt des Wohnberechtigungsscheins von den Ländern festgelegt werden und aufgrund unterschiedlicher Einkommensgrenzen nicht sichergestellt wird, dass für alle Antragsteller dieselben Bedingungen gelten. Hierzu fehlt es im Antrag an belastbaren Angaben.

Der GdW teilt die Ansicht, dass mehr Sozialwohnungen gebaut werden müssen. Neben der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse" muss es jetzt darum gehen, gerade im bezahlbaren Bereich Wohnungen zu schaffen und anzubieten. Es fehlen bundesweit etwa 80.000 Sozialwohnungen und rund 60.000 Wohnungen für darüber hinaus vorhandene einkommensschwächere Haushalte. Es ist alarmierend, dass es zum Jahresende 42.000 Sozialwohnungen weniger gibt als im Jahr zuvor und dass die Zahl der Baugenehmigungen im ersten Halbjahr 2019 um über 2 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zurückging.

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstr. 5
10785 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: http://www.gdw.de

Deutscher Bundestag

Auschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen

Ausschussdrucksache
19(24)110

19.09.2019

Haus & Grund®
Eigentum. Schutz. Gemeinschaft.

STELLUNGNAHME

Berlin, September 2019

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz – WoGStärkG)“

im Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestags am 25. September 2019

A. Einleitung

Haus & Grund Deutschland begrüßt die Reform des Wohngeldes durch den vorgelegten Entwurf des Wohngeldstärkungsgesetzes der Bundesregierung. Das Wohngeld als staatlicher Miet- oder Lastenzuschuss für Mieter bzw. selbstnutzende Eigentümer hilft, die Wohnkostenbelastung der Haushalte auf ein durchschnittliches Maß zu senken. Durch die Reform soll das Wohngeld an die jeweiligen allgemeinen und individuellen Lebensbedingungen angepasst und zielgenau einkommensschwache Haushalte deutschlandweit unterstützt werden. Damit setzt die Bundesregierung ein wichtiges Ziel des Koalitionsvertrags um.

Im Gegensatz zu den ideologisch motivierten Manipulationen im Mietspiegel und der Aufkündigung eines fairen Interessenausgleichs zwischen Mietern und Vermietern durch die aktuellen Änderungen im Mietrecht ist das Wohngeld eine treffsichere Maßnahme, um bezahlbares Wohnen für einkommensschwache Haushalte sicherzustellen. Die wirksamste Maßnahme für bezahlbares Wohnen bleibt, die besten Bedingungen für den Mietwohnungsbau in Deutschland zu schaffen. Denn entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs sind nicht die hohen Mieten die Ursache für die Probleme, ausreichend bezahlbaren Wohnraum zu finden. Vielmehr ist ein zu geringes Wohnungsangebot ursächlich für die Wohnungsknappheit und die aus ihr resultierenden Mietpreise.

Durch die Reform soll das Wohngeld insgesamt erhöht, die Mietenstufen neu festgelegt und ergänzt sowie die Höchstbeträge für Miete und Belastung regional gestaffelt angehoben werden. Damit wird der Entwicklung begegnet, dass die Mieten in angespannten Wohnungsmärkten stark steigen und zuletzt eine zunehmende Mietenspreizung in den Regionen zu beobachten war.

Die Einführung einer regelmäßigen Dynamisierung des Wohngeldes im Abstand von zwei Jahren trägt dazu bei, dass das Leistungsniveau erhalten bleibt und steigende Wohnkosten nicht zum Anspruchsverlust oder Systemwechsel führen. Hierdurch wird eine besonders hervorzuhebende Verbesserung des Wohngeldes erreicht und eine zentrale Schwäche des bisherigen Wohngeldsystems ausgebessert. Dennoch muss das Wohngeld noch weiter gestärkt werden. Eine jährliche Dynamisierung der Parameter zur Berechnung des Wohngeldes würde die realen Verhältnisse besser widerspiegeln. Hinzu kommt, dass das Wohngeld gegenüber der Grundsicherung eher schwach genutzt ist und ein Nischendasein führt. Es hat den Anschein, dass vielen potenziell Berechtigten diese wichtige soziale Unterstützung nicht bekannt ist.

Haus & Grund Deutschland, Mohrenstraße 33, 10117 Berlin
info@hausundgrund.de, www.hausundgrund.de

T 030-2 02 16-0
F 030-2 02 16-5 55

B. Wohngeldanpassung

Die im Entwurf aufgeführten Leistungsverbesserungen können die wohnungs- und sozialpolitischen Zielsetzungen des Wohngeldes weitestgehend wiederherstellen. Die Wohngeldanpassung geschieht durch den Gesetzentwurf in vier wesentlichen Teilschritten:

- Ausweitung der Wohngeldleistungen durch eine Überarbeitung der Wohngeldformel
- Anhebung der regional gestaffelten Miethöchstbeträge
- Einführung einer weiteren Mietenstufe
- neue Festlegung der Mietenstufen

Haus & Grund Deutschland begrüßt, dass damit die Höchstbeträge bzw. die Belastungen bei selbstnutzenden Eigentümern bei der Wohngeldberechnung angehoben werden und damit regional differenziert auf die Entwicklung der Mieten und Verbraucherpreise reagiert wird.

Für die Berechnung des Wohngeldes sind die Mietstufen elementar, da sie sich am lokalen Mietenniveau der Städte und Gemeinden orientieren, bei denen die Kosten für Wohnraum erheblich voneinander abweichen können. Die Bestimmung der Mietstufen auf Basis der Statistik der Wohngeldanträge gibt das lokale Mietpreisgefüge aber nur ungenügend wieder. Haus & Grund fordert eine Bestimmung der Mietstufen anhand der ortsüblichen Vergleichsmiete einer Stadt oder Gemeinde.

Haus & Grund Deutschland begrüßt die automatische Anpassung alter, aber noch gültiger Wohngeldbescheide nach Inkrafttreten der Wohngeldreform, sodass auch Wohngeldempfänger mit alten Bescheiden ohne Mehraufwand von den Neuregelungen profitieren können.

C. Dynamisierung des Wohngeldes

In jedem Jahr mit unverändertem Wohngeld wächst die Wohnkostenbelastung und die Reichweite des Wohngeldes sinkt. Eine Analyse des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung zur Entwicklung der Empfängerzahlen nach der Wohngeldreform 2009 zeigt deutlich, dass das Wohngeld rasch wieder an Reichweite verliert und die Empfängerzahlen sinken – bis zur nächsten Wohngeldreform. Vor allem ältere Menschen und Familien mit Kindern als Wohngeldempfänger müssen so alljährlich auf die politische Bereitschaft für eine zeitnahe Anpassung hoffen, anstatt mit einer regelmäßigen Anpassung planen zu können.

Der Drehtüreffekt, also der regelmäßige Wechsel zwischen Anspruch auf Wohngeld und der Grundsicherung, belastet die betroffenen privaten Haushalte und die Verwaltung. Er stellt ein großes Problem der deutschen Sozialpolitik dar. Durch die jährliche Anhebung der Regelsätze wechseln in jedem Jahr Haushalte in die Grundsicherung und werden dann erst wieder durch eine Reform zurückgeholt. Der gleiche Effekt ergibt sich durch steigende Preise und Einkommen. Deswegen ist eine regelmäßige und automatische Anpassung des Wohngeldes notwendig. Die zurückliegenden Wohngeldreformen kamen in unregelmäßigen und zu langen Zeitabständen (zuletzt 1990, 2001, 2009 und 2016).

Haus & Grund Deutschland begrüßt, dass der Gesetzentwurf die Forderung umsetzt, dass Wohngeld zu dynamisieren und die Parameter der Wohngeldformel regelmäßig anzupassen. Wie auch die Kosten der Unterkunft nach SGB II sollte auch das Wohngeld an die jährliche Preis- und Lohnentwicklung angepasst und nicht – wie bislang vorgesehen – alle zwei Jahre angepasst werden.

D. Klimakomponente im Wohngeld

Dass der Gesetzentwurf keinen gesonderten erhöhten Höchstbetrag für Wohnungen mit einem bestimmten Energiestandard (der sogenannten Klimakomponente) vorsieht, da noch kein praktikables und treffsicheres Verfahren für den Nachweis des Energiestandards gefunden wurde, ist bedauerlich. Die Klimakomponente sollte Haushalte mit niedrigem Einkommen und Wohngeldanspruch unterstützen, eine Wohnung mit höherem Energieeffizienzstandard anzumieten bzw. nach einer energetischen Modernisierung und anschließender Erhöhung der Nettokaltmiete darin wohnen zu bleiben.

Ein Nachweisverfahren darf jedoch nicht zur bürokratischen Last weder für (selbstnutzende) Eigentümer und Vermieter noch für die Verwaltung werden. Eine besondere Problematik besteht beispielsweise darin, dass Haushalte im Niedrigeinkommensbereich, die im selbstgenutzten Wohneigentum leben und einen Lastenzuschuss erhalten, unter Umständen keinen Nachweis über die energetische Beschaffenheit ihres Gebäudes vorliegen haben.

Haus & Grund Deutschland plädiert dafür, die Anstrengungen, eine wirksame und praktikable Klimakomponente im Wohngeld zu etablieren, zu verstärken. Zur Erreichung der Klimaschutzziele werden auch in Zukunft massiv Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebestand getätigt werden müssen. Diese Maßnahmen werden sich zwangsläufig auf die Kosten des Wohnens auswirken. Die Ausgestaltung des Wohngeldes sollte mit dieser Entwicklung Schritt halten.

Fazit

Das Wohngeld ist ein wichtiger Bestandteil im Gesamtsystem der wohnungspolitischen Instrumente. Es leistet einen zentralen Beitrag für bezahlbares Wohnen in Deutschland. Die angesichts der Wohnungsmarktsituation dringend gebotene Reform ist ein wichtiger Schritt, um das Leistungsniveau zu stärken und die Reichweite des Wohngeldes dauerhaft zu erhöhen.

Das Wohngeld ist eine Alternative zur bisherigen Wohnungspolitik der Bundesregierung. Entgegen den bisher im Fokus stehenden Änderungen im Mietrecht, die das Potenzial haben, dem Mietwohnungsmarkt in Deutschland zum Nachteil von Mietern und Vermietern einen ernsthaften Schaden zuzufügen, ist das Wohngeld eine sozial- und marktgerechte Option. Wohngeld ist eine sofort wirkende Nothilfe, wenn sich Haushalte keine angemessene Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt leisten können. Es gibt den benötigten Handlungsspielraum, um den eigentlich benötigten Wohnungsbau ankurbeln zu können.

Das Wohngeld wird von den Berechtigten noch viel zu wenig genutzt. Ziel muss es sein, alle Haushalte mit Wohngeld zu unterstützen, die über ein Einkommen verfügen, das lediglich den Grundsicherungsbedarf ohne Wohnkosten abdeckt. Wohngeld muss das Hauptinstrument der Wohnungspolitik sein, um die Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit angemessenem Wohnraum zu sichern – mindestens so lange, wie die Bundesregierung braucht, um die politischen Impulse für den Bau der angekündigten 1,5 Millionen Wohnungen zu setzen.

Haus & Grund Deutschland

Haus & Grund ist mit rund 900.000 Mitgliedern der mit Abstand größte Vertreter der privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Deutschland. Die Haus & Grund-Mitglieder bieten über 10 Millionen Mietern ein Zuhause. Den Zentralverband mit Sitz in Berlin tragen 22 Landesverbände und über 900 Vereine.

Als Mitglied der Union Internationale de la Propriété Immobilière (UIPI) engagiert sich Haus & Grund Deutschland auch für den Schutz des privaten Immobilieneigentums in der Europäischen Union.

Volkswirtschaftliche Bedeutung der privaten Immobilieneigentümer

- Die privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Deutschland verfügen über rund 33,3 Millionen Wohnungen, also über 80,6 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes.
- Sie bieten 66 Prozent aller Mietwohnungen an.
- Sie bieten knapp 30 Prozent aller Sozialwohnungen an.
- Sie stehen für 76 Prozent des Neubaus von Mehrfamilienhäusern.
- Sie investieren jährlich über 95 Milliarden Euro in ihre Immobilien.
- Diese Summe entspricht der Hälfte der Umsätze der Bauindustrie mit ihren 2,2 Millionen Beschäftigten.
- Unter Berücksichtigung der positiven Beschäftigungseffekte in weiteren Branchen sichern oder schaffen diese Investitionen jährlich insgesamt 1,8 Millionen Arbeitsplätze.

INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

Deutscher Bundestag
Auschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
Ausschussdrucksache
19(24)112

20.09.2019

20.09.19 // Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen – Wohngeldstärkungsgesetz, Drucksache 19/10816

BEWERTUNG DER SCHNITTSTELLEN ZWISCHEN WOHNGELD, ARBEITSLOSENGELD 2 UND KINDERZUSCHLAG IM HINBLICK AUF INANSPRUCHNAHME, ARBEITSANREIZE UND ARBEITSMARKTINTEGRATION

Kerstin Bruckmeier
Jannek Mühlhan
Jürgen Wiemers

Vorbemerkung

Die Bundesregierung plant mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz – WoGStärkG)“, BT-Drucksache 19/10816, durch Leistungsverbesserungen beim Wohngeld Niedrigeinkommenshaushalte bei ihren Wohnkosten zu entlasten. Dazu sollen zum 1. Januar 2020 die Parameter der Wohngeldformel geändert, eine neue Mietstufe eingeführt und regional gestaffelt die Miethöchstbeträge verändert werden. Mit den Änderungen soll das Wohngeld an gestiegene Wohnkosten angepasst und die Reichweite erhöht werden. Zuletzt erfolgte eine Reform des Wohngeldes zum 1. Januar 2016. Vorgesehen ist im Gesetzesentwurf auch eine Dynamisierung des Wohngeldes, indem es alle zwei Jahre an die Miet- und Einkommensentwicklung angepasst wird. Damit soll die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes sichergestellt und das systematische Herauswachsen von Haushalten aus dem Wohngeld bzw. der Wechsel in die Grundsicherung verhindert werden. In dieser Stellungnahme diskutieren wir den Gesetzesvorschlag und den Antrag der FDP-Bundestagsfraktion „Bezahlbare Mieten sichern – Zielgerichtet unterstützten – Liberales Bürgergeld einführen“, BT-Drucksache 19/11107, vor dem Hintergrund des Zusammenwirkens von Wohngeld, Arbeitslosengeld 2 und Kinderzuschlag. Wir beschränken die Bewertung auf Aspekte der Inanspruchnahme von Leistungen und der Erwerbsintegration von Erwerbsfähigen in Niedrigeinkommenshaushalten unter Berücksichtigung ihrer Arbeitsmarktperspektiven.

Schnittstellenproblematik zwischen Wohngeld, Arbeitslosengeld 2 und Kinderzuschlag

Haushalte mit niedrigem Einkommen können in Abhängigkeit von ihren Lebensumständen auf verschiedene Sozialleistungen zurückgreifen. Erwerbstätigen stehen insbesondere die Grundsicherung für Arbeitsuchende, das Wohngeld und, für Haushalte mit Kindern, der Kinderzuschlag zur Verfügung. In der Grundsicherung waren zum Jahresende 2017 gut eine Million Leistungsberechtigte erwerbstätig, wobei überwiegend nur eine geringfügige Beschäftigung oder eine Teilzeitbeschäftigung ausgeübt wurde (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018a). Ende 2017 lebte in ca. 215 von 561 Tsd. Haushalten mit Wohngeldbezug ein erwerbstätiger Haupteinkommensbezieher (Statistisches Bundesamt 2018). Da der Kinderzuschlag ebenso wie das Wohngeld als ergänzende Leistungen eigenes Einkommen der Beziehenden voraussetzen, ist anzunehmen, dass auch die Mehrheit der etwa 90 Tsd. Haushalte im Kinderzuschlag über Erwerbseinkommen verfügt (Familienkasse 2017).

Die hier betrachteten drei bedarfsgeprüften Sozialleistungen unterscheiden sich in ihren Zielen und ihrer Ausgestaltung. Zwischen ihnen gibt es jedoch neben Unterschieden auch zahlreiche Schnittmengen. Im Folgenden beschreiben wir zunächst den Zugang zu den Leistungen. Der Bezug von Grundsicherungsleistungen schließt den Bezug von Wohngeldleistungen grundsätzlich aus. Die Kosten der Unterkunft werden Grundsicherungsbeziehenden als Teil der Grundsicherungsleistungen erstattet. Damit besteht bei dieser Teilleistung eine offensichtliche Nähe zum Wohngeld, wenn Grundsicherungshaushalte über eigenes Einkommen verfügen und nur Leistungen zur Erstattung der Unterkunftskosten beziehen. Im Juni 2018 erhielten knapp 290 Tsd. Bedarfsgemeinschaften in der Grundsicherung ausschließlich

Zahlungen zur Erstattung der Kosten der Unterkunft (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018b). Neben dem wechselseitigen Ausschluss gibt es in einem bestimmten Einkommensbereich einen Wahlbereich zwischen Wohngeld und Grundsicherungsleistung. In diesem Wahlbereich fällt das Wohngeld stets geringer aus als die Grundsicherungsleistung. Zuletzt kann es innerhalb von Haushalten zu sogenannten wohngeldrechtlichen Teilhaushalten kommen, wenn Empfänger von Arbeitslosengeld 2 mit wohngeldberechtigten Personen zusammenleben. Während in diesen „Mischhaushalten" ein Teil der Haushaltsmitglieder Wohngeld bezieht, erhält der andere, vom Wohngeld ausgeschlossene Teil, Grundsicherungsleistungen. Ende 2017 existierten gut 30 Tsd. solcher Mischhaushalte (Statistisches Bundesamt 2018). Der gleichzeitige Bezug von Kinderzuschlag und Grundsicherungsleistungen schließt sich ebenfalls grundsätzlich aus, da der Kinderzuschlag geschaffen wurde um bedürftige Familien aus der Grundsicherung zu holen, sofern die Eltern ihren eigenen Bedarf selbst erwirtschaften können. Wohngeld und Kinderzuschlag können gleichzeitig bezogen werden, wobei im Fall von Familien zumeist erst die Kombination aus Kinderzuschlag und Wohngeld die Überwindung der Bedürftigkeit ermöglichen dürfte.

Zwischen den jeweiligen Empfängern der Leistungen gibt es also zahlreiche Schnittmengen. In ihrer Ausgestaltung unterliegen sie jedoch Unterschieden, welche je nach den spezifischen Lebensumständen die ein oder andere Leistung als vorteilhafter erscheinen lässt. Dazu zählt etwa die Berücksichtigung der Heizkosten bei der Erstattung der Kosten der Unterkunft innerhalb der Grundsicherung, während im Wohngeld nur ein Zuschuss zu den Mietkosten ohne Heizkosten gewährt wird. Für Haushalte kann sich daher u. U. ein Grundsicherungsbezug dem Wohngeldbezug finanziell vorteilhafter darstellen, auch wenn nur die Kosten der Unterkunft von der Grundsicherung erstattet werden müssen. Ein weiterer Unterschied betrifft die Behandlung von Erwerbseinkommen bei der Berechnung der Anspruchshöhe, die in jeder der drei Leistungen unterschiedlich geregelt ist. Ein anderes Abstimmungsproblem zeigt sich in der zeitlichen Anpassung der Leistungshöhe. Während die Regelleistungen in der Grundsicherung jährlich erhöht werden und sich die Kommunen bei der Bemessung der anerkannten Kosten der Unterkunft häufig an den örtlichen Mietspiegeln orientieren, wurde das Wohngeld bisher in unregelmäßigen, mehrjährigen Abständen erhöht. Dies ist mit ein Grund dafür, dass die Reichweite des Wohngeldes nach Einführung der Grundsicherung nach SGB II im Jahr 2005 sowie nach der Wohngeldreform im Jahr 2009 beständig zurückging (BMWI 2018). Dieses als „Drehtüreffekt" bezeichnetes Schnittstellenproblem zwischen Wohngeld und Grundsicherung (Henger und Niehues 2018) wird von der Bundesregierung mit der im Wohngeldstärkungsgesetz vorgesehenen Dynamisierung aufgegriffen. Die vorgesehenen regelmäßigen Anpassungen wirken dem Wechsel von Haushalten zwischen Grundsicherung und Wohngeld sowie dem Herauswachsen aufgrund von Nominaleinkommenssteigerungen entgegen. Das Vorhaben lässt sich von daher gut begründen.

Die kursorisch beschriebenen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den drei bedarfsgeprüften Leistungen offenbaren jedoch bereits, dass die Schnittstellenproblematik deutlich über die unterschiedliche zeitliche Anpassung der Leistungshöhe hinausgeht. Das Nebeneinander der drei Leistungen für Erwerbsfähige bzw. Erwerbstätige aus Niedrigeinkommenshaushalten erschwert die Wirksamkeit der Leistungen. Zum einen entstehen hohe

Informationsaufwände bei den potenziellen Zielgruppen über die Existenz und Zugangsvoraussetzungen der Leistungen. In einer Umfrage zur Akzeptanz staatlicher Familienleistungen aus dem Jahr 2010 gaben jeweils nur 5 Prozent der Befragten gute Kenntnisse über Wohngeld und Kinderzuschlag an. Lediglich 19 Prozent (Wohngeld) bzw. 16 Prozent (Kinderzuschlag) der Befragten waren die Leistungen ungefähr bekannt, die übrigen kannten sie nur dem Namen nach oder überhaupt nicht (Haumann 2014). Besteht die Kenntnis über die Leistung dem Grunde nach, so müssen von den potenziell Anspruchsberechtigten die möglichen Ansprüche aus verschiedenen Leistungssystemen überblickt und ggf. bei verschiedenen Einrichtungen (Jobcenter, Wohngeldamt, Familienkasse) geprüft werden, was hohe Transaktionskosten nach sich zieht und auch bei der Verwaltung zu hohen Aufwänden führt. Insgesamt wird die Wirksamkeit der Leistungen damit eingeschränkt, was sich in den Schätzungen zur Nicht-Inanspruchnahme dieser Leistungen zeigt. Simulationsstudien, die basierend auf repräsentativen Mikrodatensätzen das Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme abschätzen, zeigen für die Grundsicherung, dass zwischen 34 und 43 Prozent aller potenziell Anspruchsberechtigten ihren Anspruch nicht realisieren (Bruckmeier und Wiemers 2017, Bruckmeier et al. 2013). Für das Wohngeld und den Kinderzuschlag werden höhere Anteile der Nicht-Inanspruchnahme zwischen 50 und bis zu 90 Prozent berechnet (Bruckmeier und Wiemers 2017, Voigtländer et al. 2013, Becker 2011). Neben den monetären Auswirkungen der Leistungsinanspruchnahme muss auch die unterschiedliche Vorteilhaftigkeit der Leistungen von den Betroffenen insgesamt überblickt werden. Dazu gehören beispielsweise der Zugang zu Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik und Unterstützung bei der Erwerbsintegration im Haushaltskontext versus ein höheres Stigmatisierungsempfinden beim Bezug von Grundsicherungsleistungen sowie z. B. die freie Wohnungswahl beim Wohngeld.

Arbeitsanreize

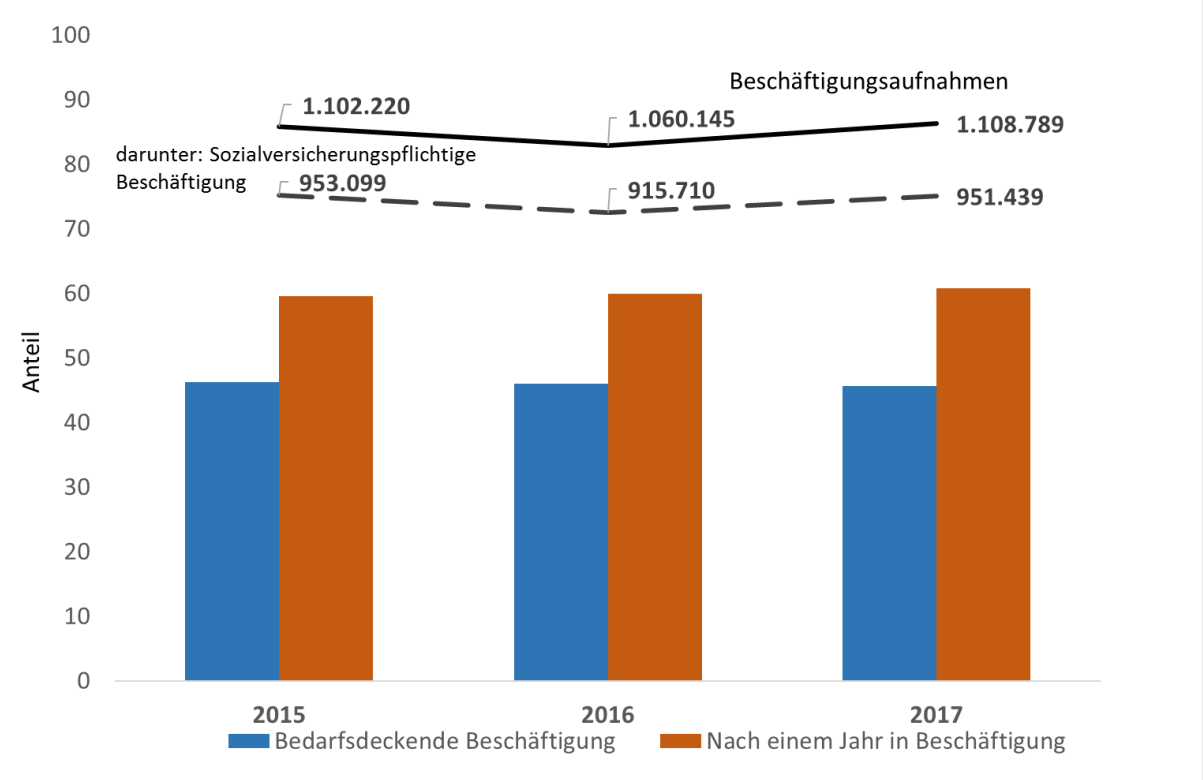
Erwerbseinkommen wird in allen drei Leistungssystemen in unterschiedlicher Weise auf die Transferleistung angerechnet. Dabei steigt in der Grundsicherung und im Wohngeld der Teil des Einkommens, das angerechnet wird, mit dem Erwerbseinkommen an. Während beim Kinderzuschlag insgesamt und in der Grundsicherung innerhalb von Einkommensintervallen feste Anrechnungssätze gelten, ist im Wohngeld die Transferentzugsrate abhängig von der Miet- und Einkommenshöhe. Mit der Transferentzugsrate setzen die Leistungssysteme monetäre Anreize zur Aufnahme bzw. Ausweitung einer Erwerbstätigkeit. Dabei liegt die Transferentzugsrate im Wohngeld zum Teil deutlich unterhalb der Transferentzugsrate in der Grundsicherung (Henger und Niehues 2018). Mit den im Wohngeldstärkungsgesetz vorgesehenen Anpassungen bei der Wohngeldformel sinkt die Transferentzugsrate in moderatem Umfang, was sich positiv auf das Arbeitsangebot potenzieller Empfänger niederschlagen kann. Ein Ausbau des Wohngeldes zu Lasten der Grundsicherung zur Stärkung von Arbeitsanreizen ist allerdings dennoch nicht unbedingt empfehlenswert. Erstens wird mit einer Ausweitung des Wohngeldes auch die Transferentzugsrate im Wohngeld deutlich steigen müssen, sollte die Reichweite nicht bis in mittlere Einkommensschichten hinaus ausgedehnt werden. Zweitens kommt es im Hinblick auf das Zusammenwirken von Wohngeld und Kinderzuschlag für Familien mit Kindern bei steigenden Sozialabgaben und Einkommensteuern zu

einer ähnlich hohen effektiven Grenzbelastung wie in der Grundsicherung bei höheren Hinzuverdiensten von über 90 Prozent. Drittens steht das Ziel, das Wohngeld zu stärken im Konflikt mit einer Reform der Grundsicherung. Eine Änderung der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung, um mehr monetäre Arbeitsanreize für Grundsicherungsbeziehende zu setzen, würde dem Ziel, das Wohngeld zu stärken, direkt entgegenwirken.

Arbeitsmarktbeteiligung im Niedrigeinkommensbereich

Zuletzt soll das mit dem Wohngeldstärkungsgesetz verfolgte Ziel einer Leistungsausweitung im Hinblick auf die Arbeitsmarktbeteiligung der hier betrachteten Gruppe von Erwerbsfähigen bzw. Erwerbstätigen in Niedrigeinkommenshaushalten untersucht werden. Dabei gehören mit ca. 3,9 Mio. erwerbsfähigen Personen (August 2019) insbesondere Grundsicherungsbeziehende zum potenziellen Empfängerkreis des Wohngeldes. Dies trifft vor allem auf Leistungsbeziehende zu, die einen substanziellen Anteil ihres Bedarfes aus eigenen Einkommen mit einer Beschäftigung oberhalb der Geringfügigkeitsschwelle erwirtschaften können. Jährlich werden über 900 Tsd. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von Grundsicherungsbeziehenden aufgenommen (siehe Abbildung). Der Anteil der bedarfssichernden Arbeitsmarktintegrationen beträgt jedoch weniger als die Hälfte. Mit einer Beschäftigungsaufnahme ist also überwiegend kein Ende des Leistungsbezugs verbunden, da es sich um Niedriglohnbeschäftigung handelt, die häufig nicht für den Bedarf eines ganzen Haushalts ausreicht, auch, da ein hoher Anteil der Beschäftigung nur in Teilzeit erfolgt (Bruckmeier und Hohmeyer 2018). Nicht nur die Entlohnung, auch die Stabilität der neu aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse kann ein nachhaltiges Verlassen des Grundsicherungsbezugs erschweren. Nur ca. 60 Prozent aller Leistungsbeziehenden, die eine Beschäftigung aufnehmen, sind nach einem Jahr noch in einer Beschäftigung (siehe Abbildung). Die häufigen Arbeitsplatzwechsel und kurzen Beschäftigungszeiten von Erwerbstätigen im Bereich prekärer Einkommenslagen schränken die Praktikabilität des Nebeneinanders verschiedener bedarfsgeprüfter Transferleistungen weiter ein. Zudem sprechen die Befunde zur Erwerbsintegration von Grundsicherungsbeziehenden gegen die Gewährung eines ausschließlich passiven Einkommenstransfer wie das Wohngeld, sondern für den Einbezug der Leistungsbeziehenden in die aktive Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel, die Aufwärtsmobilität und Beschäftigungsstabilität zu fördern.

Abbildung 1: Arbeitsaufnahmen in der Grundsicherung



Hinweise: Beschäftigungsaufnahmen beinhalten die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive einer beruflichen Ausbildung und die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der Grundsicherung.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Integrationen und Verbleib von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) – Zeitreihen, Düsseldorf und Nürnberg, verschiedene Ausgaben.

Bewertung

Eine verbesserte Abstimmung zwischen den bedarfsgeprüften Leistungen Arbeitslosengeld 2, Wohngeld und Kinderzuschlag ist nicht nur mit Blick auf die Arbeitsanreize, sondern auch zur Reduzierung der Kosten für die Inanspruchnahme notwendig. Um Bürokratiekosten zu senken und die Transparenz für die Betroffenen zu erhöhen, sind sozialrechtliche Vereinfachungen und Harmonisierungen bei Leistungen und Anspruchsprüfungen notwendig. Eine regelmäßige Anpassung des Wohngelds, wie im Wohngeldstärkungsgesetz vorgesehen, stellt einen Schritt dahin dar. Allerdings verbleiben zahlreiche Schnittstellen zwischen den Leistungen, die insbesondere aufgrund der hohen Beschäftigungsdynamik im unteren Einkommensbereich problematisch sind. Um diese Probleme zu adressieren, wäre die Zusammenlegung von administrativen Kompetenzen und die Betreuung aus einer Hand sowie eine weitgehende Harmonisierung bei Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhe nötig. Anpassungen in den einzelnen Transfersystemen, wie mit dem Wohngeldstärkungsgesetz vorgesehen, können keine umfassende Lösung darstellen und führen u. U. zu neuen Problemen. Eine Alternative bestünde in einer grundlegenden Reform der drei bedarfsgeprüften Leistungen, die eine Integration in einer Transferleistung vorsieht.

Als positiv zu bewerten sind daher die politischen Vorschläge zur Integration von Arbeitslosengeld II, Kosten der Unterkunft, Wohngeld und Kinderzuschlag in einem „Liberalen Bürgergeld“, wie im Antrag der Abgeordneten Daniel Föst, Pascal Kober, Frank Sitta und weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP gefordert (BT-Drucksache 19/11107), oder in einem „Garantieeinkommen für Alle“, das von Bündnis 90/Die Grünen vertreten wird (Blömer und Peichl 2018). Für solch einen Umbau der bedarfsgeprüften Leistungen haben sich von wissenschaftlicher Seite auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (Bruckmeier et al. 2018) und das Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo) (Blömer et al. 2019) ausgesprochen.

Die Integration in einer Leistung würde einen kontinuierlichen Tarifverlauf für Erwerbseinkommen ermöglichen. Die Transferentzugsrate könnte zudem zu Gunsten höherer Erwerbsumfänge angepasst werden, ohne zu Lasten vorrangiger Leistungen zu gehen. Durch die Administration aus einer Hand und einer einheitlichen Bedürftigkeitsprüfung und Leistungsbemessung könnten Informations- und Transfaktionskosten deutlich reduziert, Systemwechsel vermieden und die Verwaltungskosten gesenkt werden. Der Vorschlag des liberalen Bürgergeldes enthält zudem weitere Vereinfachungen, beispielsweise bei der Überprüfung von Erwerbseinkommen, die sich ebenso wie die geforderte Erhöhung des Schonvermögens positiv auf die Inanspruchnahme auswirken könnten. Zu beachten ist, dass sich der Vorschlag des Liberalen Bürgergeldes ausschließlich auf die Ausgestaltung einer Transferleistung bezieht und das Verhältnis zur Arbeitsförderung und dem seit den Hartz-Reformen umgesetzten Prinzip einer aktivierenden Grundsicherung unbestimmt lässt. Erkenntnisse aus der Wirkungsforschung zur Grundsicherung weisen darauf hin, dass der Unterstützungsbedarf von Grundsicherungsbeziehenden sehr unterschiedlich ausfällt und eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration häufig nicht sofort gelingt (Bruckmeier et al. 2019). Simulationsstudien zeigen zudem, dass die Arbeitsangebotswirkungen einer Ausweitung der Hinzuverdienstmöglichkeiten moderat sind (Bruckmeier et al. 2018, Blömer und Peichl 2019). Das IAB spricht sich daher in seinem Vorschlag zur Einführung eines Erwerbszuschusses, der die drei bedarfsgeprüften Leistungen für Erwerbstätige ersetzt, dafür aus, den Zugang zu sozialen Diensten und aktiver Arbeitsmarktpolitik für diese Gruppe von Transferbeziehenden weiter sicherzustellen. Erwerbsfähige, die kaum in den Arbeitsmarkt integriert sind, sollen hingegen weiter unter dem Ansatz des Förderns und Forderns betreut werden. Andernfalls droht eine deutliche Ausweitung der Leistungsbeziehenden, bei denen die (bedarfsdeckende) Arbeitsmarktintegration nicht mehr im Vordergrund steht.

Literatur

Becker, Irene (2011): Ökonomische Auswirkungen aktueller Vorschläge gegen Kinderarmut. In: Kindergrundsicherung: (K)eine gute Idee? Hrsg.: Lange, J.; Nullmeier, F., Loccumer Protokolle 84/10, Rehberg-Loccum.

Blömer, M., Fuest, C., Peichl, A. (2019): Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!). Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems. ifo Schnelldienst 4/2019, 72. Jahrgang, S. 34-43.

Blömer, M., Peichl, A. (2019): Anreize für Erwerbstätige zum Austritt aus dem Arbeitslosengeld-II-System und ihre Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialversicherungssystem. Endbericht, 31. Januar 2019. Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

Blömer, M.; Peichl, A. (2018): Ein „Garantieeinkommen für Alle“. Studie in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Wirtschaft und Finanzen von Bündnis 90/Die Grünen. Ifo Forschungsbericht 97/2018.

BMWI (2018): Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, „Soziale Wohnungspolitik“, Gutachten, Stand: 17. Juli 2018.

Bruckmeier, K.; Hohmeyer, K.; Lietzmann, T. (2019): Leistungsempfänger und Bezugsverläufe in der Grundsicherung sind sehr heterogen (Serie "Zukunft der Grundsicherung"). In: IAB-Forum, 23.04.2019, o. Sz.

Bruckmeier, K.; Hohmeyer, K. (2018): Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. (IAB-Kurzbericht, 02/2018), Nürnberg.

Bruckmeier, K.; Mühlhan, J.; Wiemers, J. (2018): Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken – Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag. IAB-Forschungsbericht, 09/2018, Nürnberg.

Bruckmeier, K.; Wiemers, J. (2017): Benefit take-up and labor supply incentives of interdependent means-tested benefit programs for low-income households. Comparative Economic Studies, online first.

Bruckmeier, K.; Pauser, J.; Riphahn, R. T.; Walwei, U.; Wiemers, J. (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 * Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Endbericht, 17. Juni 2013. Gutachten. Nürnberg, 247 S.

Familienkasse (2017): Kindergeld/Kinderzuschlag, Jahreszahlen 2017. Familienkasse Direktion.

Haumann, Wilhelm (2014): Die Akzeptanzanalysen: staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bevölkerung. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 83, Iss. 1, pp. 101–120.

Henger, R., Niehues, J. (2018): Der Drehtüreffekt zwischen Wohngeld und Grundsicherung. Präsentation Schnittstellentagung, 21.6.2018, Duisburg. Institut der deutschen

Wirtschaft. Verfügbar unter: https://www.sozialerfortschritt.de/wp-content/uploads/2018/07/Henger_Niehues_IW_2018_Drehtu__reffekt_zwischen_Wohngeld_und_Grundsicherung.pdf (abgerufen am 13.09.2019).

Statistisches Bundesamt (2018): Sozialleistungen – Wohngeld, Fachserie 13 Reihe 4, 2017.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a): Tabellen, Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen), Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten, Nürnberg, April 2018.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018b): Bestand Bedarfsgemeinschaften (BG) mit Zahlungsanspruch ausschließlich Kosten der Unterkunft (KDU) und anrechenbarem Einkommen von >0 Euro, Nürnberg, Dezember 2018.

Voigtländer, M., Clamor, T.; Henger, R.; Niehues, J. (2013). Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.).

Deutscher Bundestag
Auschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
Ausschussdrucksache
19(24)115
23.09.2019

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

Dr. Ralph Henger
Kompetenzfeld
Finanz- und Immobilienmärkte
E-Mai: henger@iwkoeln.de
Telefon: +49 221 4981-744

Dr. Judith Niehues
Forschungsgruppe
Mikrodaten und Methodenentwicklung
E-Mai: niehues@iwkoeln.de
Telefon: +49 221 4981-768

23. September 2019

Sachgerechte Reform zur Anhebung der Wohngeldleistungen

Mit dem Gesetzentwurf 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 (Realwertsicherung). Neben der Anpassung an die Miet- und Preisentwicklungen wird das Wohngeld zudem gestärkt, indem die Transferenzugsrate 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 Mietenstufe, 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.

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 Mietenstufen 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 Subventionssätze 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 Mietenstufen 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 Mietenstufe für Städte und Gemeinden mit besonders hohen Mietenniveaus eingeführt (Mietniveau >135%). Die Höchstbeträge dieser neuen Mietenstufe VII liegen 10 Prozent über den Höchstbeträgen der Mietenstufe VI. Alle Kommunen werden den Mietenstufen neu zugeordnet. Der Höchstbetrag liegt bei einem Einpersonenhaushalt in Mietenstufe I beispielsweise bei 312 Euro, in Mietenstufe VI (z. B. Köln) bei 522 Euro. Ab nächstem Jahr steigt der Höchstbetrag in Mietenstufe I auf 338 Euro und in Mietenstufe VI auf 575 Euro. In der neuen Mietenstufe 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.

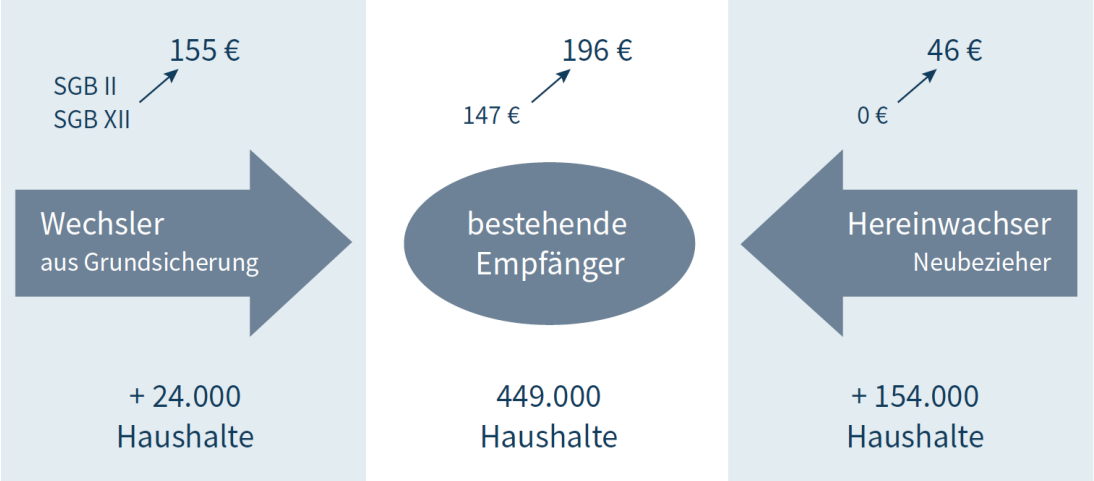
Reformwirkungen im Jahr 2020

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 Realwertsicherung 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 Mietenstufe wird den starken Mietpreissteigerungen der letzten Jahre Rechnung getragen. Insbesondere reflektiert die Einführung einer siebten Mietenstufe 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 niedrigen 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.

Deutscher Bundestag

Auschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen

Ausschussdrucksache
19(24)113

20.09.2019

verbraucherzentrale
Bundesverband

REFORM DES WOHNGELDES

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz – WoGStärkG)

20. September 2019

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Energie und Bauen

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

energie@vzbv.de

Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG **3**

II. EINLEITUNG **3**

III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN **5**

1. Dynamisierung der Miethöchstbeträge, Einkommensgrenzen und Wohngeldleistungen 5
2. Ausrichtung der Mietenstufen an der Vergleichsmiete 5
3. Einführung einer dynamischen Heiz- und Stromkostenkomponente 6
4. Einführung einer Klimakomponente im Rahmen energetischer Sanierungen..... 6

I. ZUSAMMENFASSUNG

Bezahlbarer Wohnraum wird für viele Verbraucherinnen und Verbraucher[1] immer mehr zum Problem. Nicht nur die ortsüblichen Vergleichsmieten[2], sondern auch die Neben- und Betriebskosten steigen in Städten und Gemeinden an.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der vzbv die Anpassungen des Wohngeldgesetzes (WoGG) und der Wohngeldverordnung (WoGV) im Rahmen des Wohngeldstärkungsgesetzes (WoGStärkG).

Der vorliegende Gesetzesentwurf zum WoGStärkG enthält mit der Dynamisierung des Wohngeldes eine zentrale Forderung des vzbv zur Weiterentwicklung dieses Instruments. Der vzbv plädiert dafür, das WoGStärkG an den aktuellen Gegebenheiten des Immobilienmarktes und den jährlichen Entwicklungen der Einkommens- und Verbraucherpreise auszurichten. Ansonsten droht die geplante Novellierung zum 1.1.2020, mit der das Leistungsniveau und die Reichweite des Wohngeldes gestärkt werden sollen, nach kurzer Zeit zu verpuffen.

Der vzbv fordert:

- Miethöchstbeträge, Einkommensgrenzen und Wohngeldleistungen jährlich zu dynamisieren;
- die Mietenstufen an der Vergleichsmiete auszurichten;
- dynamische Heizkosten- und Energiekostenkomponenten sowie
- eine Klimakomponente im Rahmen energetischer Sanierungen einzuführen.

II. EINLEITUNG

Laut Statistischen Bundesamt lag 2017 der Anteil am verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen, der für Wohnkosten aufwendet werden musste, bei durchschnittlich 26 Prozent. Dagegen mussten Wohngeld-Empfänger im Mittel deutlich mehr als 40 Prozent ihres Nettoeinkommens für Miete ausgeben. Haushalte, bei denen die Miete relativ zum Einkommen besonders hoch ist, werden vom Wohngeld adressiert.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der vzbv ausdrücklich die Stärkung des Wohngeldes durch das WoGStärkG, da die Zahl der Empfänger seit der letzten Reform 2016 stark rückläufig ist. Laut statistischen Bundesamt erhielten Ende 2017 rund 590.000 einkommensschwache Haushalte Wohngeld, das sind 40.000 Haushalte weniger als im Jahr zuvor. Im Durchschnitt wurden 153 Euro Wohngeld an die betroffenen Haushalte gezahlt.

[1] Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

[2] 2017 sind die ortsüblichen Vergleichsmieten laut dem F+B-Mietspiegelindex um 2,1 Prozent gestiegen. Diese Daten beziehen sich auf Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern und veröffentlichten Mietspiegeln. Vgl. F+B-Mietspiegelindex, 2017, https://www.f-und-b.de/beitrag/fb-mietspiegelindex-2017-veroeffentlicht.html, 1.2.2019.

Zur Entlastung einkommensschwacher Haushalte kommt dem Wohngeld als Instrument der individuellen Subjektförderung große Bedeutung bei. Die Wohnkostenbelastung nimmt in Deutschland immer mehr zu, und neuer Wohnraum ist für viele Verbraucher kaum noch finanzierbar. In Berlin liegt die durchschnittliche Mietbelastungsquote für Neubauten laut aktuellen Berechnungen bei 41,3 Prozent[3]. Dass trotz steigender Bestands- und Neubaumieten die Zahl der Wohngeldempfänger von fast 800.000 in 2016 auf rund 550.000 in 2018 gefallen ist[4], zeigt die strukturellen Probleme der Bezuschussung. Der Anstieg der Mieten, die Fixierung der Höchstbeträge in den Mietstufen und die steigenden Verbraucherpreise führen dazu, dass viele Antragsberechtige aus der Förderung herausfallen, obwohl diese darauf angewiesen sind. Außerdem können die Lohnanstiege in Kombination mit den Einkommensgrenzen dazu führen, dass Wohngeldempfänger aus der Förderung herauswachsen. Hinzu kommen die deutlich teureren Erst- und Wiedervermietungsmieten, die in den fixierten Parametern der Wohngeldformel nur unzureichend berücksichtigt sind. Daher ist die vorgesehene Dynamisierung der Parameter zur Berechnung des Wohngeldes ausdrücklich zu begrüßen.

Das Wohngeld als Rechtsanspruch für Verbraucher muss die realen Verhältnisse der Betroffenen widerspiegeln. Dies kann nur mit einer jährlichen Dynamisierung der Parameter zur Berechnung des Wohngeldes erreicht werden, so wie es von zahlreichen Verbänden seit Jahren gefordert wird. Andernfalls könnten die positiven Anreize des Zuschusses mit der Funktion als vorrangiges Sicherungssystem schon nach kurzer Zeit obsolet werden.

Die pauschale Einpreisung der Energiekosten in den Mietzuschuss führt ebenfalls zur Benachteiligung einzelner Empfängergruppen. Weder hat der Wohngeldbezieher Einfluss auf das energetische Niveau seiner Wohnung noch auf die Art des Energieträgers. Die Reform sollte daher die unterschiedlichen Preise der Energieträger berücksichtigen.

Außerdem sollten Wohngeldempfänger bei Mietpreissteigerungen durch energetische Sanierungsmaßnahmen unterstützt werden. Die Finanzierung der Modernisierungsumlage ist für viele Geringverdiener nicht bezahlbar und führt daher zur Verdrängung der Mieter. Da bezahlbarer Ersatzwohnraum in Ballungsgebieten kaum zur Verfügung steht, muss das Gesetz auch hier die Realitäten am Wohnungsmarkt widerspiegeln.

---

[3] Vgl.: tageschau.de: So viel Geld geht für die Miete drauf, 2019, https://www.tagesschau.de/wirtschaft/neubau-mieten-einkommen-101.html. 1.2.2019.

[4] Vgl. Deutscher Caritasverband: Stärkung des Wohngelds als vorrangiges Sicherungssystem, 2018, https://www.caritas.de/cms/contents/caritas.de/medien/dokumente/stellungnahmen/fachpolitischer-impu/nc19_wohngeld.pdf?d=a&f=pdf, 1.2.2019 und Deutschen Mieterbund: 592.000 Haushalte in Deutschland erhalten Wohngeld, 2018, https://www.mieterbund.de/presse/pressemeldung-detailansicht/article/45968-592000-haushalte-in-deutschland-erhalten-wohngeld.html, 1.2.2019.

III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. DYNAMISIERUNG DER MIETHÖCHSTBETRÄGE, EINKOMMENSGRENZEN UND WOHNGELDLEISTUNGEN

Der vzbv begrüßt grundsätzlich den § 43 des Wohngeldgesetzes (WoGG), wonach das Wohngeld dynamisiert und die Parameter der Wohngeldformel aller 2 Jahre angepasst werden sollen. Allerdings inkludiert dies keine jährliche Anpassung, wie dies beispielsweise bei anderen Leistungen wie z. B. nach Sozialgesetzbuch (SGB) II der Fall ist. In der Praxis sind die betroffenen Wohngeldempfänger vom sog. „Drehtüreffekt“ bedroht, d. h. bei steigenden Mieten wechseln viele Wohngeldhaushalte mit niedrigeren Einkommen in die Grundsicherung nach SGB II und XII. Denn oft ist der Grundsicherungsanspruch aufgrund der jährlichen Regelsatzerhöhungen höher als der bisherige Wohngeldanspruch. Dadurch steigt zum einen der Verwaltungsaufwand für Behörden und Betroffene. Zum anderen kann sich der Wechsel zwischen den Systemen negativ auf die Erwerbsbereitschaft und das verfügbare Haushaltseinkommen auswirken. Um dies zu vermeiden müssen Miethöchstbeträge, Einkommensgrenzen und Wohngeldleistungen jährlich automatisch angepasst, d. h. dynamisiert werden.

VZBV-POSITION

Der vzbv fordert die Einführung einer dynamischen Indexierung von Miethöchstbeträgen, Einkommensgrenzen und Wohngeldleistungen. Dies kann z.B. anhand von Verbraucherpreisindizes erfolgen. Der Index kann und sollte jährlich überprüft und im Rahmen der realen Entwicklungen von Brutto- und Realeinkommen angepasst werden. Nur so kann verhindert werden, dass aufgrund sich ändernder Mieten und Einkommen den Wohngeldberechtigen die Leistungen entzogen oder gemindert werden und sich dadurch die Anzahl der Berechtigten z.T. drastisch reduziert.

2. AUSRICHTUNG DER MIETENSTUFEN AN DER VERGLEICHSMIETE

Die Anhebung der Miethöchstbeträge in allen Mietstufen wird vom vzbv begrüßt, weil damit dem starken Anstieg der Mieten in vielen Städten und Gemeinden Rechnung getragen wird. Außerdem unterstützt der vzbv die Einführung der Mietenstufe VII, womit Verbraucher in Gemeinden mit sehr hohen Mieten besser vor Verdrängung geschützt werden sollen.

Allerdings bilden die Mietenstufen der Wohngeldtabelle die tatsächlich zu zahlenden Mieten nicht realistisch ab, da zum einen die Empfänger nur festlegte Höchstbeträge für ihre entsprechende Mietbelastung angeben können. Zum anderen wird als Berechnungsgrundlage der Mietstufen das Mietniveau der Wohngeldempfänger herangezogen, welches die tatsächliche Mietpreisentwicklung vor Ort nur eingeschränkt wiedergibt. Dadurch kann die individuelle Wohnkostenbelastung auch in den jeweiligen Mietstufen stark variieren. Eine Koppelung an die ortsübliche Vergleichsmiete, welche regelmäßig angepasst wird, wäre hier wesentlich sachgerechter.

VZBV-POSITION

Der vzbv fordert die Ausrichtung der Mietstufen an der ortsüblichen Vergleichsmiete, um die Mietpreise einzelner Städte und Gemeinden realistischer abzubilden. Die Zuordnung einer Stadt oder Gemeinde zu einer Mietenstufe sollte aufgrund der Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete erfolgen.

3. EINFÜHRUNG EINER DYNAMISCHEN HEIZ- UND STROMKOSTENKOMPONENTE

Die im Gesetzesentwurf enthaltene Erhöhung des Wohngeldleistungsniveaus zur pauschalen Berücksichtigung der Heiz- und Stromkosten greift zu kurz, da die Energiekosten nicht transparent abgebildet werden. Des Weiteren ist der Verweis auf den Verbraucherpreisindex nicht ausreichend differenziert, wonach die warmen Nebenkosten ohne Strom seit 2015 nicht gestiegen sein sollen. Diese Pauschalisierung ist aus Sicht des vzbv unzulässig, da die Höhe der Energiekosten wesentlich vom energetischen Niveau des Gebäudes sowie vom Preis des jeweiligen Energieträgers abhängt. Zum Beispiel sind die Heizkosten 2017 bei einer Versorgung mit Heizöl gestiegen, während es bei Versorgung mit Fernwärme- und Erdgas zu Preisreduzierungen gekommen ist[5]. Diese Diskrepanzen werden im Gesetzesentwurf nicht abgebildet. Außerdem werden die durchschnittlichen Stromkosten nicht transparent aufgeführt, welche seit 2015 gestiegen sind[6]. Der vzbv plädiert daher dafür, im Rahmen der Anpassung des Wohngeldes eine Komponente für Heiz- und Stromkosten einzuführen.

VZBV-POSITION

Der vzbv fordert die Heiz- und Stromkosten separat in der Berechnung der Wohngeldformel als eigene Parameter im WoGStärkG aufzuführen. Diese Parameter können z.B. in Form eines Index abgebildet werden, der sich an den jährlichen Entwicklungen der Heiz- und Stromkosten orientiert. Darüber hinaus sollten im Rahmen des Index den verschiedenen Energieträgern Rechnung getragen werden.

4. EINFÜHRUNG EINER KLIMAKOMPONENTE IM RAHMEN ENERGETISCHER SANIERUNGEN

Es ist aus Sicht des vzbv nicht nachvollziehbar, wieso bei der Reform des Wohngeldes die erhöhten Mietkosten im Rahmen einer energetischen Sanierung nicht berücksichtigt werden. Nicht nur aus sozialpolitischer Sicht, sondern auch für die Akzeptanz von energetischen Sanierungen ist es verheerend, wenn Wohngeldempfänger aufgrund von Mieterhöhungen im Rahmen solcher Sanierungen aus ihren Wohnungen gedrängt werden. Durch die Einführung einer sog. „Klimakomponente“ könnte dem entgegengewirkt werden. Zur „Klimakomponente“ gibt es Machbarkeits- und Umsetzungsstudien des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) aus den Jahren 2017[7] und

[5] Vgl. Deutscher Mieterbund: Heizspiegel 2018, 2018, https://www.mieterbund.de/service/heizspiegel.html, 29.1.2019.

[6] Vgl. Statista: Durchschnittliche monatliche Stromrechnung in Deutschland bis 2018, 2018, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/5670/umfrage/durchschnittliche-monatliche-stromrechnung-seit-1998/, 29.1.2019.

[7] Vgl. BBSR-Online-Publikation Nr. 05/2017: Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld, 2017, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-05-2017-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, 2017, 29.1.2019.

2019[8]. Obwohl die Umsetzung einer solchen Komponente aufgrund einer höheren Anreiz- und Empfängerwirkung laut 2017er Studie ausdrücklich empfohlen wird, greift die Bundesregierung diese wichtige Erweiterung zur Anpassung des Wohngeldes nicht auf. Die Bundesregierung verweist auf den Mangel eines praktikablen Verfahrens zum Nachweis des Energiestandards der Gebäude. Vor dem Hintergrund, dass seit 2002 verpflichtend Energiebedarfsausweise für Neubauten und seit 2007 schrittweise im Bestand bei Sanierungen ausgestellt werden müssen, dürfte die Umsetzung eines solchen Verfahrens aber möglich sein. Darüber hinaus haben verschiedene Kommunen bereits Erfahrungen mit der Umsetzung eines solchen Klimabonus gemacht[9]. Falls dennoch kein praktikables Verfahren zum Nachweis des Energiestandards gefunden werden kann, wie das 2019er Gutachten behauptet, müssen alternative Bewertungsgrundlagen geprüft werden. Die Komponente könnte auch unabhängig vom Energiestandard an der Höhe der Modernisierungsumlage ausgerichtet werden, da Mieter keinen Einfluss auf das energetische Niveau der Sanierung haben und über die Umlage auch andere Kosten (z.B. Balkon, Aufzug) finanziert werden.

VZBV-POSITION

Der vzbv fordert, dass die durch energetische Sanierungen bedingten Mietpreissteigerungen im Rahmen einer „Klimakomponente“ berücksichtigt werden. Die Komponente sollte sich entweder am Endenergiebedarf eines Gebäudes orientieren oder unabhängig vom Energiestandard an der Höhe der Modernisierungsumlage ausgerichtet werden.

[8] Vgl. BBSR-Online-Publikation Nr 05/2019: Nachweis des Energiestandards zur Umsetzung einer Klimakomponente im Wohngeld, 2019, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2019/bbsr-online-05-2019-dl.pdf;jsessionid=62B6E1DD7825A84A4FB4D101E25114AF.live11294?__blob=publicationFile&v=2, 17.9.2019.

[9] Laut eigener Recherche gibt es u.a. in folgenden Kommunen bereits Erfahrungen mit einem Klimabonus für Transferleistungsempfänger: Bielefeld, Kreis Herford, Landkreis Göttingen, Stadt Duisburg, Frankfurt (Oder), Stadt Remscheid, Kreis Unna. In der Regel handelt es sich um einen Zuschlag pro Quadratmeter, entweder einmalig oder gestaffelt, der sich am Kennwert zum Endenergiebedarf orientiert.