

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Aktenzeichen: SW II 4 – 4152.1/8-6

zum Entwurf des Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG)

Einleitung

26.01.2015

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem vorgelegten Referentenentwurf die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes wieder erhöhen will. Die letzte Anpassung an die Entwicklung der Verbraucherpreise und Wohnkosten liegt immerhin fünf Jahre zurück. Zudem wurde 2011 die Heizkostenkomponente gestrichen (und so ein dauerhaftes Problem für die Betroffenen geschaffen). Die Erhöhung des Wohngeldes ist also überfällig, schon die letzte Bundesregierung hatte diesen Schritt vor zwei Jahren angekündigt. Umso bedauerlicher ist es, dass die ursprünglich geplante Erhöhung zum 1. Juli 2015 für die „Schwarze Null“ im Bundeshaushalt 2015 geopfert werden soll.

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand
Abt. Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

Martin Stuber
Referatsleiter

Martin.Stuber@dgb.de

Telefon: 030 24060-305
Telefax: 030 24060-677

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Um die Bedeutung einer überzeugenden Wiederbelebung des Wohngeldes zu unterstreichen, soll seine vielfältige Wirkung betont werden: Das Wohngeld ist nicht nur ein sozialpolitisches Instrument, das verhindern muss, dass Menschen nur aufgrund der allgemeinen Mietsteigerungen gezwungen werden, in kleinere Wohnungen außerhalb ihres sozialen Umfeldes zu ziehen oder Grundsicherungsleistungen zu beanspruchen. Es ist auch nicht nur Teil des im Koalitionsvertrag beschworenen „wohnungspolitischen Dreiklangs“ (Stärkung der Investitionstätigkeit, Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus sowie mietrechtliche und sozialpolitische Flankierung). Das Wohngeld ist auch stadtpolitisch von Bedeutung, weil es – sofern Zugangsmöglichkeiten und Höhe angemessen sind – die räumliche Spaltung der sozialen Gruppen einer Stadt abbremsen kann. Nicht zuletzt ist ein erhöhtes Wohngeld auch ein lokaler Nachfragefaktor.

Auch die regionalpolitische Dimension des Wohngeldes ist nicht zu unterschätzen: Finanzschwache Kommunen hatten in den letzten Jahren aufgrund steigender Ausgaben für die Kosten der Unterkunft bei den freiwilligen Angeboten der Daseinsvorsorge kaum noch Handlungsspielraum. Eine Erhöhung des von Bund und Ländern finanzierten Wohngeldes hätte zur Folge, dass einkommensschwache Familien auch in diesen Städten besser unterstützt, ihnen wieder Bildungs- und Teilhabechancen eröffnet werden könnten. Denn die regionale Spaltung in Arm und Reich muss aufgehalten werden: Bei der Finanzkraft der Kommunen und der kommunalen sozialen Infrastruktur, auf den Wohnungsmärkten und bei den Lebens- und Einkommensverhältnissen der Bevölkerung. Dieser Entwicklung muss entgegengewirkt werden, um den Zusammenhalt unserer Gesellschaft zu wahren und gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu sichern.



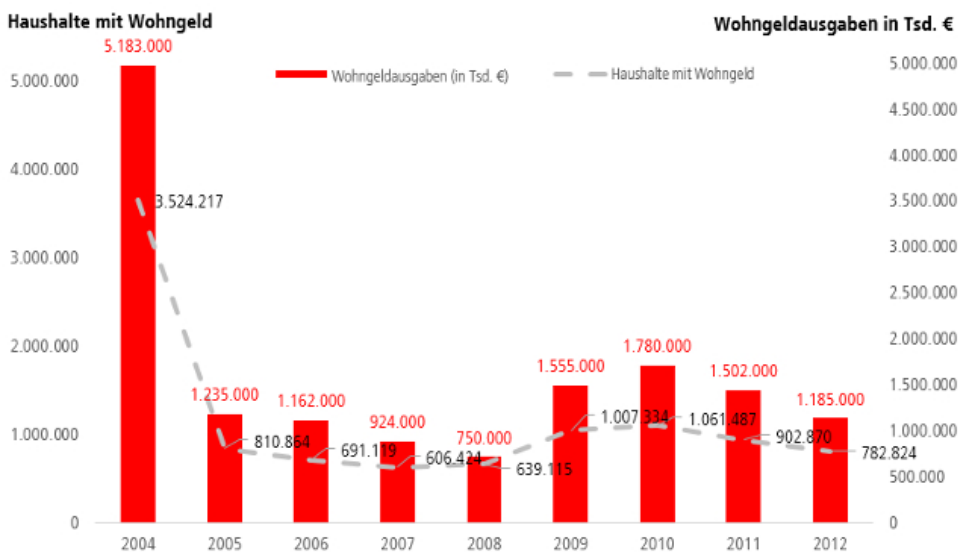
Es ist erkennbar, dass der Gesetzentwurf die vielfältigen Aspekte einer Wohngelderhöhung durchaus berücksichtigt hat. Die Mietpreisentwicklung soll in all ihrer Differenziertheit nachvollzogen werden: Die Tabellenwerte werden um 39 Prozent erhöht. Die Miethöchstbeträge sollen regional gestaffelt zwischen 7 Prozent in Paderborn, 21 Prozent in Berlin und 27 Prozent in Hamburg angehoben werden. So sollen auch einkommensschwächere Familien – unabhängig vom jeweiligen Mietniveau – überall im Land in die Lage versetzt werden, etwa gleich große Wohnungen anmieten zu können. Für einen Zweipersonenhaushalt soll sich das Wohngeld durchschnittlich von derzeit 112 Euro im Monat auf 186 Euro erhöhen. 2016 soll es wieder 904.000 Wohngeld-Empfängerhaushalte geben. 363.000 neue Empfängerhaushalte würden demnach erstmals Wohngeld erhalten oder wieder Wohngeld bekommen. Der DGB begrüßt diese Verbesserungen ausdrücklich, auch wenn nachhaltigere Vorschläge von Gewerkschaftsseite bisher nicht aufgegriffen wurden.

Bewertung einzelner Maßnahmen

Anpassung an die Wohnkosten- und Preisentwicklung dynamisieren

Der Referentenentwurf zeigt in seinem Begründungsteil sehr deutlich, wie skandalös das Nichthandeln der Politik in der Wohngeldfrage ist. Selbst nach Simulationen des arbeitgebernahen Wirtschaftsforschungsinstituts IW Köln werden Ende dieses Jahres die Hälfte der Wohngeldhaushalte nicht mehr den Marktpreisen entsprechend unterstützt. Wie ernst wird ein Instrument genommen, wenn es erst für 50% der Betroffenen ungenügend werden muss, bevor die Politik endlich handelt? Welches Sozialstaatsverständnis muss unterstellt werden, wenn hingenommen wird, dass selbst Wohngeldempfänger über 30 Prozent ihrer Einnahmen für die Kaltmiete aufwenden mussten – im Jahr 2012, also vor über zwei Jahren.

Es ist zunächst verständlich, wenn durch eine durchschnittliche Erhöhung um 39 Prozent das Leistungsniveau von 2009 wieder erreicht werden soll. Die folgende Grafik zeigt, dass das Versorgungsniveau seitdem kontinuierlich gesunken ist.



Leider kalkuliert der vorgelegte Gesetzentwurf aber mit einem ähnlichen „Elendszyklus“: Im kommenden Jahr 2016 werden die Wohngeldausgaben um 55 % oder 545 Mio. Euro hochgefahren, um



dann bis 2019 wieder sukzessive um 310 Mio. Euro zu sinken – weil jährlich neun Prozent der Haushalte ihren Wohngeldanspruch verlieren – rein technisch (Regelsatzerhöhung), nicht berechtigterweise. Dieser Zyklus schafft nicht nur Verunsicherung und Ängste bei den Betroffenen, die wie am Gängelband immer wieder ins Hartz-System gezogen werden. Er erspart auch immer wieder Ausgaben: Zunächst für die Kommunen, die z.B. 2016 darauf hoffen können, 140 Mio. Euro bei der Grundsicherung einsparen zu können; Bund und Länder haben zwar 2016 zunächst Mehrausgaben von 810 Mio. Euro (allein die Verschiebung um ein halbes Jahr würde also rund 400 Mio. Euro einsparen). Bis 2019 würde sich dieser Betrag aber beim Bund um 66, in den Ländern um 85 Mio. Euro verringern. Insgesamt sollen sich die Mehrkosten aller drei Ebenen 2019 wieder um 166 Mio. reduzieren.

Die Grafik zeigt darüber hinaus, dass 2009/10 keineswegs die beste Zeit für WohngeldempfängerInnen war, sondern dass die Wohngeldausgaben mit der Einführung von Hartz IV drastisch um fast 4 Mrd. Euro reduziert wurden. Arbeitsuchende, die auf Hartz IV-Leistungen angewiesen sind, erhalten seitdem neben dem Regelsatz die sogenannten „angemessenen“ Unterkunftskosten als Teil ihres lebensnotwendigen Bedarfs. Für BezieherInnen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (nach dem SGB XII) gilt eine entsprechende Regelung. Der lebensnotwendige Bedarf wird dann komplett vom Jobcenter im Rahmen der Hartz-IV-Leistungen (bzw. vom Sozialamt bei SGB XII-Leistungen) sichergestellt. Anders als zuvor bei der Sozialhilfe wird kein Wohngeldantrag mehr gestellt.

Diese Regelung ist mit einer erheblichen Verschiebung der Kosten von Bund und Länder auf die Kommunen verbunden, die ca. 70 Prozent der Unterkunftskosten für Hartz-IV-Empfänger tragen. In der Praxis problematisch – aus Sicht der HilfeempfängerInnen – kann die Beendigung des Leistungsbezugs werden, wenn mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht der komplette Lebensunterhalt sichergestellt werden kann. In diesen Fällen besteht evtl. ein Wohngeldanspruch sowie – falls Kinder im Haushalt leben – ein Anspruch auf Kinderzuschlag als einkommensabhängige Ergänzung zum Kindergeld. Diese Leistungen müssen jedoch separat beantragt und nach unterschiedlichen Anspruchskriterien geprüft werden. Statt eine „Vollfinanzierung“ der Unterkunftskosten über Hartz IV müssen die Betroffenen einen Zuschuss (keine volle Kostenübernahme) zu ihren Wohnkosten beantragen und ggf. bei der Kindergeldkasse einen zusätzlichen Antrag auf Kinderzuschlag stellen. Der DGB hält eine Vereinfachung der Antragsverfahren bei Kindergeldkasse und Wohngeldstelle für sinnvoll. Dabei sollte auch eine Angleichung der Einkommensdefinition und -anrechnung vorgenommen werden.

Der Anstieg der Mieten und Wohnnebenkosten in den letzten Jahren sowie die – im Unterschied zu Renten, Hartz IV- oder Sozialhilfe – fehlende Dynamisierung des Wohngelds führten zu einer schleichenden Entwertung des Wohngelds bzw. seiner Entlastungswirkung. Dies kann das neue Gesetz nicht beheben, denn mit dem geplanten Inkrafttreten am 1 Januar 2016 beruhen die dann eingeführten Mietstufen auf bereits drei Jahre alten Daten. Der DGB fordert deshalb eine dynamische Anpassung des Wohngeldes an die Entwicklung der Mieten und Verbraucherpreise.



Stärkung des Wohngeldes entlastet einkommensschwache Haushalte und Kommunen

Das Wohngeld ist aus Sicht des DGB ein wichtiges Instrument, um Ungleichheiten am Wohnungsmarkt gezielt abzumildern. Nach der Einführung von Hartz IV 2005 ist seine Bedeutung jedoch rapide gesunken. Hatten 2004 noch 3,5 Mio. Haushalte Wohngeld bekommen, so ging die Empfängerzahl im Jahr darauf abrupt auf 811.000 herunter. Die Ausgaben bei Bund und Ländern für das Wohngeld sanken von 5,2 Mrd. Euro um 76 Prozent auf dann noch 1,2 Mrd. Euro. Nach der letzten Wohngelderhöhung im Jahr 2009 ging die Empfängerzahl bis zum Jahresende 2012 auf rund 783.000 Haushalte zurück. 2013 wurden folglich auch nur noch 985 Mio. Euro Wohngeld ausbezahlt. Im Begründungstext zum Gesetzentwurf prognostiziert das Ministerium schließlich, dass die Zahl der Wohngeldhaushalte bis Ende 2015 auf 617 000 Haushalte zurückgehen⁽³³⁾ wird. Dieser dramatische Bedeutungsverlust eines sozialstaatlichen Instrumentes, das in der Vergangenheit auch zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland beigetragen hatte, wurde lange Zeit in Kauf genommen.

Aus DGB-Sicht müssen die Hartz IV „vorgelagerten“ Sicherungssysteme gestärkt werden, damit Hartz IV nur ein letztes Sicherungsnetz ist und kein aufgezwungener „Lebensstil“ für Millionen Menschen. Es ist untragbar, dass eine zunehmende Zahl von Haushalten mit eigenem Einkommen nur wegen steigender Wohnkosten ins Hartz-IV-System rutscht. Auch im Gesetzentwurf heißt es: „Haushalte, die ihren Lebensunterhalt mit eigenem Einkommen ... decken können und nur eine Unterstützung bei den Wohnkosten brauchen, sollten durch das der Grundsicherung vorgelagerte und vorrangige Leistungssystem Wohngeld (gegebenenfalls in Kombination mit dem Kinderzuschlag) unterstützt werden. Mit der Leistungserhöhung wird das Wohngeld wieder dieser Rolle als vorrangige Sozialleistung gerecht werden.“⁽³⁴⁾ Es erscheint angesichts der im Entwurf enthaltenen mittelfristigen Ausgabeprognosen mindestens zweifelhaft, ob diese optimistische Einschätzung auch in zwei oder drei Jahren noch Bestand hätte.

Notwendige Schritte zur Verbesserung der finanziellen Situation einkommensarmer Familien wären aus DGB-Sicht eine strukturelle Reform des Wohngeldgesetzes sowie eine Verbesserung des Kinderzuschlags. Beide Leistungen können bewirken, dass weniger Menschen auf Hartz-IV-Leistungen angewiesen sind. Da die Kommunen den Großteil der Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose und ihre Familien tragen, würde eine nachhaltige Verbesserung des Wohngeldes auch zur finanziellen Entlastung der Kommunen beitragen. Die Senkung der Unterkunftskosten im SGB II und eine Förderung einkommensschwacher Familien könnten zumindest teilweise Hand in Hand gehen.

Es gibt rund 300.000 Hartz-IV-Bedarfsgemeinschaften, die ausschließlich aufgrund ihrer Unterkunftskosten (KdU) Hilfeempfänger sind. Dies entspricht immerhin neun Prozent aller Hartz-IV-Haushalte, die ihren Lebensunterhalt im engeren Sinn selbst bestreiten können, nicht jedoch die vollen Unterkunftskosten. Mit einer echten Reform des Wohngeldes würden gerade diese Haushalte ihren Hartz-IV-Bezug leichter beenden können. Die gleiche Wirkung träte bei einer Verbesserung des Kinderzuschlags ein.

Ende 2013 hatte der DGB gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag drei Maßnahmen zur Stärkung des Wohngeldes und des Kindergeldes vorgeschlagen, die im weiteren Gesetzgebungsprozess Berücksichtigung finden sollten:



Freibetrag für Erwerbstätige

Zusätzlich zu den bisherigen Werbungskosten im Wohngeldrecht soll ein Freibetrag für Erwerbstätige analog den Erwerbstätigenfreibeträgen aus dem SGB II eingeführt werden. Er soll jährlich 2.600 Euro bei Alleinstehenden und Paaren bzw. 2.960 Euro betragen, wenn minderjährige Kinder im Haushalt leben. In Verbindung mit dem bisherigen Werbungskostenfreibetrag im Wohngeldgesetz (1.000 €) wäre so eine Angleichung an die Erwerbstätigenfreibeträge im SGB II gewährleistet.

Kinderzuschlag

Kinderzuschlag wird nur gewährt, wenn er gemeinsam mit Erwerbseinkommen und Wohngeld ausreicht, um die Hilfebedürftigkeit der ganzen Familie zu überwinden. Ende 2013 waren ca. 39.000 Alleinerziehende und 44.000 Paare mit Kindern ausschließlich wegen ihrer Unterkunftsleistungen noch im Hartz IV-System. Zur Verbesserung des Kinderzuschlags hat der DGB 2009 ein Konzept entwickelt, mit dem sogar rd. zwei Millionen Kinder im Einkommensgrenzbereich im SGB II und vor allem auch knapp oberhalb des Arbeitslosengeldes II erreicht werden können. Danach würden die maximalen Zahlbeträge von derzeit 140 Euro pro Kind auf 200 Euro (Kinder von 0 bis 5 Jahre), 236 Euro (6 bis 13-Jährige) bzw. 272 Euro (ab 14 Jahre) erhöht.

Der Gesetzentwurf wählt statt der Anhebung der Wohngeldsätze den Weg höherer Freibeträge für Einkommen von Kindern bzw. für Alleinerziehende. Hierdurch sollen 27.000 Haushalte von Alleinerziehenden zusätzlich Wohngeld erhalten.

Energiekostenkomponente

Schließlich wird die Wiedereinführung des Heizkostenzuschusses beim Wohngeld gefordert. Er soll bei Einpersonenhaushalten monatlich 24 Euro, bei Zweipersonenhaushalten 31 Euro sowie 6 Euro für jedes weitere Haushaltsmitglied betragen. Dies eröffnet die Möglichkeit, die Schwankungen der Energiekosten schneller nachvollziehen zu können.

Der Gesetzentwurf wählt auch hier einen anderen Weg. Unstrittig ist, dass die Energiepreise in den letzten Jahren überdurchschnittlich gestiegen sind und das Wohngeld zukünftig auch die bruttowarmen Wohnkosten berücksichtigen muss. Sie werden hier jedoch in die Tabellenwerte des Wohngeldes integriert. So soll das Wohngeld ein Großteil des Anstiegs der Bruttowarmmiete in den letzten Jahren berücksichtigen. Allerdings fließen auch die derzeit relativ günstigen Energiepreise ein, die Anpassung an absehbare Preissteigerungen dürfte sich langwieriger gestalten als bei der von DGB und Deutschem Städtetag vorgeschlagenen Variante.