

DGB fordert Wohngeldreform, um steigenden Mietbelastungen insbesondere in Städten zu begegnen und Armut vorzubeugen

1. Mietpreisentwicklung droht viele Arbeitnehmerhaushalte zu überfordern

Die steigenden Mietpreise führen für immer mehr Menschen zur finanziellen Überlastung. Diese Entwicklung betrifft insbesondere die Großstädte, aber auch auf dem Land sind zunehmend Menschen betroffen. In teuren Städten wie München oder Frankfurt geben einkommensschwache Familien im Schnitt die Hälfte ihres Einkommens und mehr für die Wohnung aus. Durch die Preisentwicklung drohen mehr Arbeitnehmer/innen trotz zuletzt moderat steigender Erwerbseinkommen unter die Hartz IV-Bedürftigkeitsschwelle und damit in Armut trotz Erwerbstätigkeit abzurutschen.

Die Preisentwicklung am Mietwohnungsmarkt verläuft unterschiedlich nach Neuvermietungen und Bestandsmieten. Insbesondere die Preise bei Neuvermietungen haben in den letzten Jahren stark angezogen. Im Jahr 2012 sind die Bestandsmieten insgesamt um 1,2 Prozent gestiegen, die Neuvertragsmieten (erstmalige Vermietungen und Wiedervermietungen) jedoch mit 3,3 Prozent fast dreimal so stark.

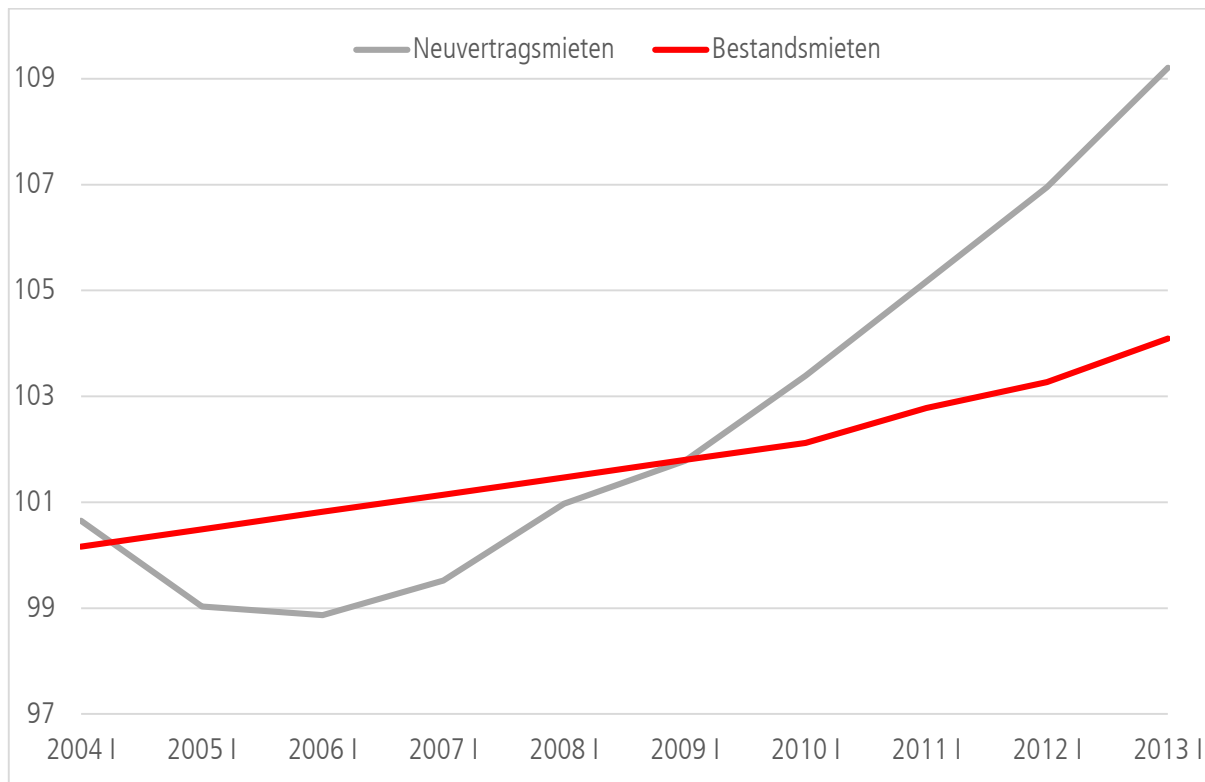
Dabei verläuft die Entwicklung örtlich sehr differenziert. Insbesondere in den großstädtischen Ballungsräumen ist der stärkste Preisanstieg festzustellen, wobei auch innerhalb eines Stadtgebietes die Entwicklung oft auseinander läuft. So sind die Mietpreise in Hamburg in den Jahren 2007 bis 2012 um über 21 Prozent gestiegen, in Berlin um knapp 20 Prozent und in München um knapp 15 Prozent. Vor dem Hintergrund, dass seit dem Jahr 2000 die Reallöhne um 0,7 Prozent gesunken sind, wird die gestiegene Belastung der Arbeitnehmerhaushalte mit Unterkunftskosten deutlich.

Die folgende Grafik (Daten von F+B-Wohnindex, u.a. auf Basis der örtlichen Mietspiegel) zeigt die Entwicklung seit dem Jahr 2000 differenziert für alle Mieten und für Neuvermietungen auf. Dabei wird deutlich, dass bei den Neuvermietungen nicht über die gesamte Periode die Mieten gestiegen sind, aber in den letzten Jahren umso stärker. Die örtlich gegenläufige Entwicklung (insbesondere in strukturschwachen Regionen) hat in der Summe den Preisanstieg nur etwas dämpfen können.

Schaubild 1:

Preis- und Mietenentwicklung im Bundesgebiet 2004 (I. Quartal) bis 2014 (I. Quartal)

Index: 2004 = 100



Quelle: F+B-Wohn-Index 2014; erstellt auf Basis flächendeckender Marktinformationen

Auch städtebaupolitisch ist die Entwicklung gefährlich, da bereits jetzt in zahlreichen Großstädten ein Trend zur räumlichen Trennung von unterschiedlichen sozialen Gruppen festzustellen ist, bei der einkommensschwache Haushalte in bestimmte Problemstadtteile bzw. Randgebiete abgedrängt werden. Das Problem ist von der Politik zwar erkannt worden, wird aber noch unzureichend adressiert. Die Bemühungen um eine Begrenzung von Mieterhöhungen, zur Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus oder zum Ausbau von Programmen wie „Soziale Stadt“ reichen nicht aus. Neben der Bereitstellung von ausreichenden und finanzierbaren Wohnungen in allen Teilen der Stadt kommt es auch auf eine gezielte Unterstützung der Nachfrageseite auf dem Wohnungsmarkt, mithin der einkommensschwachen Haushalte, an. Hier kommt dem Wohn-geld eine wichtige sozial- wie wohnungspolitische Funktion zu.

2. Entlastungswirkung des Wohngelds stark gesunken

Haushalte unterhalb bestimmter Einkommensgrenzen können bei der Wohngeldstelle ihrer Kommune finanzielle Unterstützung für ihre Unterkunftskosten beantragen. Bei Mietern wird das Wohngeld als Mietzuschuss zu den Unterkunftskosten gezahlt. Einkommensschwache Eigentümer von Immobilien können entsprechend einen Lastenzuschuss erhalten. Die Höhe des Wohngeldes hängt von den Unterkunftskosten (Bruttokaltmiete), der Zahl der Haushaltsmitglieder und den Einkommensverhältnissen ab. Das Vermögen spielt nur insofern eine Rolle, als dass die Inanspruchnahme von Wohngeld wegen „erheblichen Vermögens“ nicht „missbräuchlich“ sein darf. Die Höhe des Wohngeldes ist auch von der Mietstufe (die das örtliche Mietniveau bezeichnet) abhängig. Es gibt sechs Mietstufen, wodurch die Höhe der berücksichtigungsfähigen Mieten den örtlich sehr unterschiedlichen Wohnungsmärkten angepasst wird.

Das Wohngeld wird von den Kommunen administriert. Die Kosten tragen jedoch Bund und Land je zur Hälfte.

Infolge der Zunahme des Niedriglohnssektors und der Zahl arbeitender Armer wären eigentlich steigende Empfängerzahlen beim Wohngeld zu erwarten. Tatsächlich ist die Entwicklung jedoch gegenläufig. Inzwischen erhalten nur noch rund zwei Prozent aller Haushalte in der Bundesrepublik diese Leistung. Dies hängt wesentlich mit der Einführung von Hartz IV im Jahre 2005 zusammen. Arbeitsuchende, die auf Hartz IV-Leistungen angewiesen sind, erhalten neben dem Regelsatz auch die sog. „angemessenen“ Unterkunftskosten als Teil ihres lebensnotwendigen Bedarfs. Für Bezieher/innen 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 früher bei der Sozialhilfe wird kein Wohngeldantrag mehr gestellt.

Diese Regelung ist mit einer erheblichen Verschiebung der Kosten von Bund und Länder in Richtung Kommunen verbunden, die ca. 70 Prozent der Unterkunftskosten für Hartz-IV-Empfänger tragen.

In der Praxis problematisch – aus Sicht der Hilfeempfänger/innen – 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 dann jedoch separat beantragt und nach unterschiedlichen Anspruchskriterien geprüft werden. Statt eine „Vollfinanzierung“ der (angemessenen) 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 es auch um eine Angleichung der Einkommensdefinition und -anrechnung gehen.

Die gesunkene Zahl der Wohngeldempfänger hängt auch wesentlich mit einer ausbleibenden Wohngeldreform zusammen. Das Wohngeld wurde zuletzt Anfang 2009 (parallel zum Konjunkturpaket in der damaligen Wirtschafts- und Finanzkrise) verbessert, nachdem es zuvor seit 2001 nicht reformiert worden war. Die Verbesserungen aus 2009 sind jedoch zwischenzeitlich durch die vorherige Bundesregierung teilweise (hinsichtlich der Berücksichtigung von Heizkosten) wieder revidiert worden. Entsprechend sinken die Empfängerzahlen wieder, nachdem sie 2009/2010 nochmals leicht über einer Million lagen. Der Anstieg der Mieten und Wohnnebenkosten in den letzten Jahren sowie die - im Unterschied zu Renten, Hartz

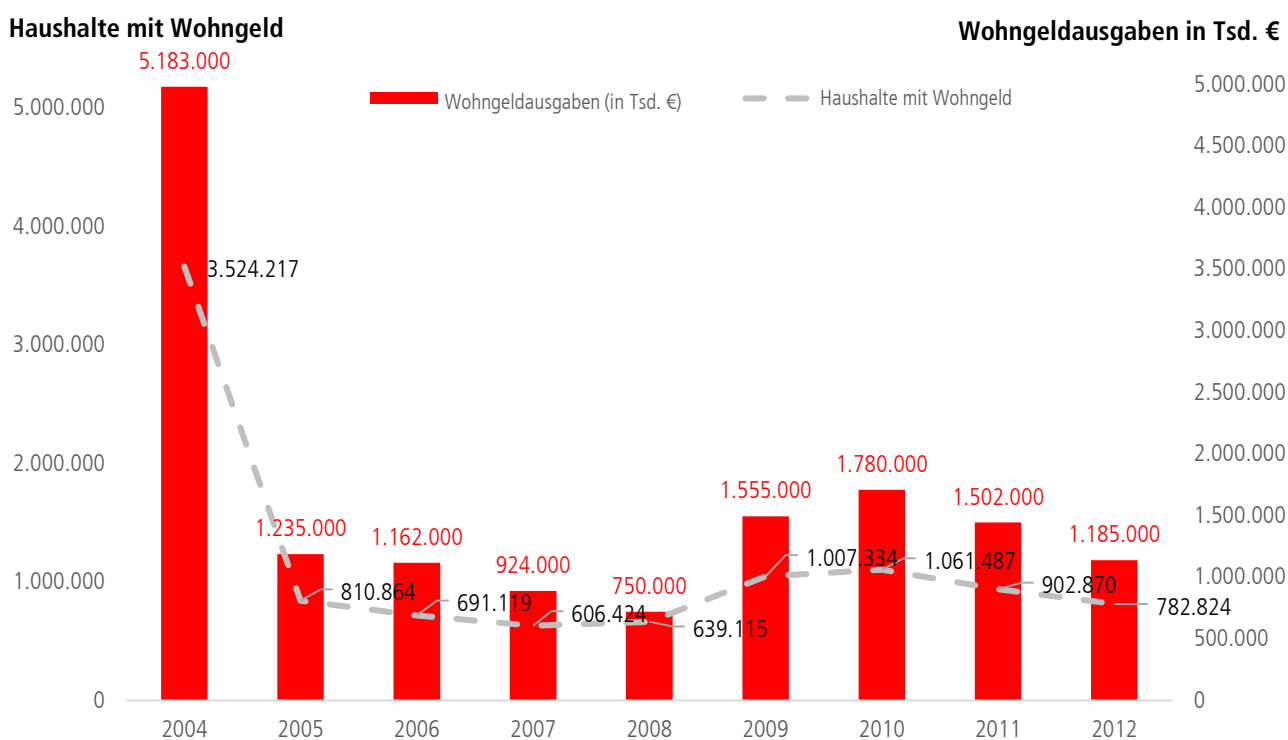


IV- oder Sozialhilfe - Nichtdynamisierung des Wohngelds führten zudem zu einer schleichenden Entwertung des Wohngelds bzw. seiner Entlastungswirkung, da eine entsprechende Anpassung des Wohngeldgesetzes unterblieb.

Am Jahresende 2012 erhielten noch rund 783.000 Haushalte Wohngeld. Dies entspricht 1,9 Prozent aller Privathaushalte. Im Jahr 2004 waren es noch 3,5 Mio. Haushalte. Mit Einführung von Hartz IV im Jahr 2005 ging die Empfängerzahl abrupt auf 811.000 herunter. Die Ausgaben bei Bund und Ländern für das Wohngeld sanken von 2004 auf 2005 von 5,2 Mrd. Euro um 76 Prozent auf dann noch 1,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2012 betrug der Gesamtaufwand von Bund und Ländern wieder (knapp) 1,2 Mrd, nachdem er 2010 (nach der Wohngeldreform 2009) immerhin noch einmal knapp 1,8 Mrd. erreicht hatte.

Im Ergebnis haben sich Bund (und auch die Länder) im Zuge der Einführung von Hartz IV massiv auf Kosten der Kommunen entlastet.

Schaubild 2: Wohngeldhaushalte und Wohngeldausgaben von 2004 bis 2012



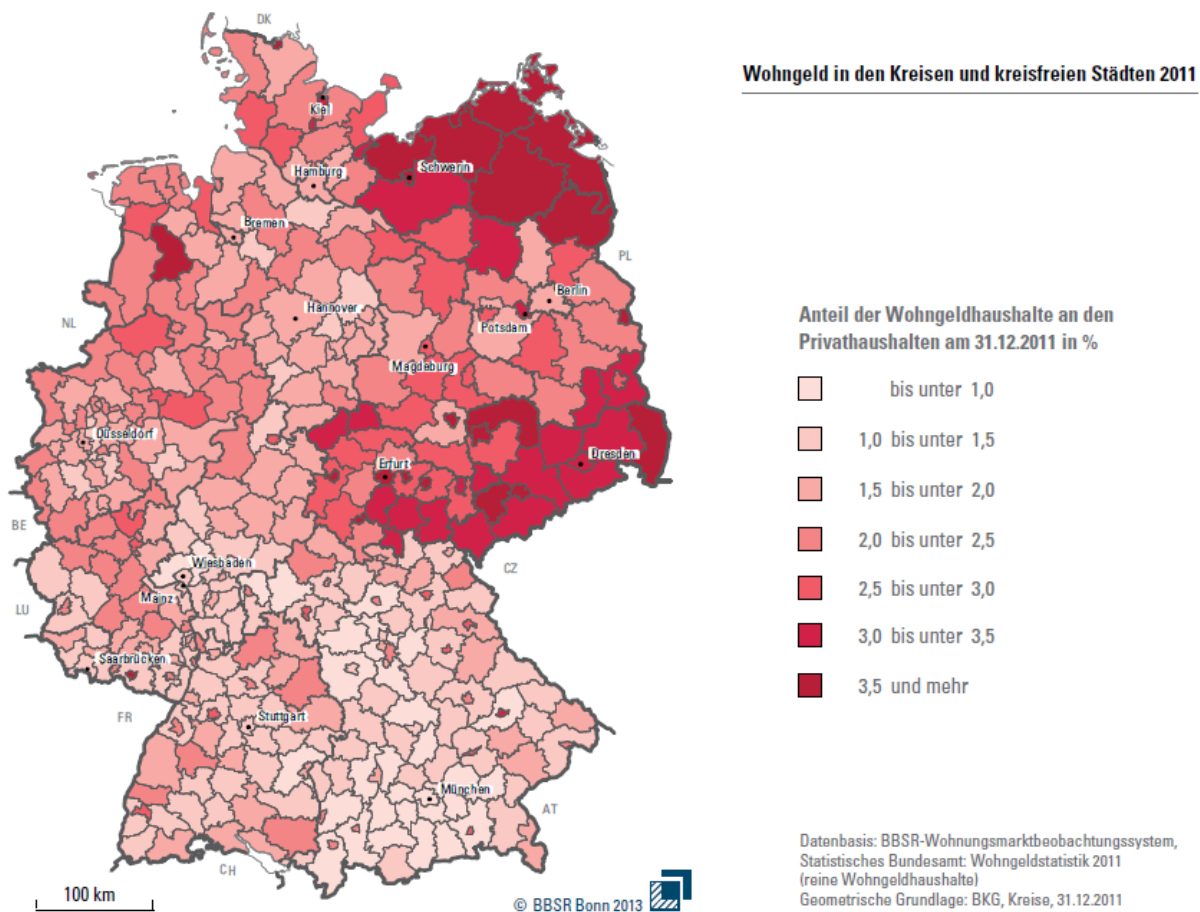
Quelle: DGB, Daten des Statistischen Bundesamts

Das durchschnittliche monatliche Wohngeld für Mieterhaushalte betrug im Jahr 2012 112 Euro oder knapp ein Drittel der Bruttokaltmiete¹. Abhängig von der Zahl der Haushaltsmitglieder steigt das durchschnittliche Wohngeld an, so z.B. auf 156 Euro für eine vierköpfige Familie (für eine durchschnittliche Bruttokaltmiete von 524 Euro bei diesem Personenkreis).

¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Wohngeld in den Städten und Regionen, Mai 2013.

Die Wohngeldleistungen verteilen sich regional sehr unterschiedlich und zwar im Wesentlichen entlang der regionalen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit und Armut. In den neuen Bundesländern wird Wohngeld trotz niedrigerem Mietniveau fast doppelt so häufig in Anspruch genommen wie in den alten Ländern (incl. Berlin). Die höchste Inanspruchnahme liegt mit 4,4 Prozent der Privathaushalte in Mecklenburg-Vorpommern, die mit 1,1 Prozent regional niedrigste in Bayern und im Saarland². Damit hat das Wohngeld auch eine wichtige regionalpolitische Funktion zur Reduzierung von Armut in strukturschwachen Gebieten.

Schaubild 3: Wohngeld in den Kreisen und kreisfreien Städten 2011



Quelle: BBSR Bonn, 2013

² Zahlen des Statistischen Bundesamtes, Pressemitteilung vom 12. Dezember 2013.

3. DGB für Wohngeldreform

Aus Sicht des DGB ist das Wohngeld ein wichtiges sozialpolitisches Instrument, um Ungleichheiten am Wohnungsmarkt gezielt abzumildern. Nach Einführung von Hartz IV 2005 ist die Bedeutung rapide gesunken. Die gegenläufige Entwicklung 2009/2010 mit steigenden Empfängerzahlen nach der Wohngeldreform 2009 zeigt aber, dass Verbesserungen im Wohngeldgesetz unmittelbar Wirkung bei einkommensschwachen Haushalten entfalten.

Deshalb setzt sich der DGB für eine Reform des Wohngeldgesetzes ein. Nach 2005 sind es insbesondere noch Rentnerhaushalte, die von dieser Leistung profitieren. Rentnerhaushalte machen inzwischen fast die Hälfte der Wohngeldempfänger aus, Familien oder Alleinlebende mit Kindern hingegen nur ein Drittel. Wichtig aus Sicht des DGB ist, dass auch erwerbstätige Einkommensschwache – und hier insbesondere Familien mit Kindern – wieder stärker am Wohngeld teilhaben können.

In den letzten drei Jahren vor Einführung von Hartz IV hatten durchschnittlich immerhin etwas mehr als 500.000 Haushalte von Erwerbstätigen mit Niedrigeinkommen Wohngeld bezogen. Nach Hartz IV waren es nur noch 300.000 (2005) bzw. 256.000 (2006). Im Jahr 2010 bezogen dann 310.000 und im Jahr 2012 244.000 Erwerbstätigenhaushalte Wohngeld. Spiegelbildlich ist die Zahl der erwerbstätigen Hartz IV-Aufstocker gestiegen auf inzwischen rund 1,3 Mio.. Das Wohngeld für Erwerbstätige und Kinderzuschlag für Geringverdiener mit Kindern sind in ihrer Wirkung deutlich zu schwach, hingegen blüht das Aufstocker(un)wesen. Hier gilt es aus Sicht der Gewerkschaften die Reihenfolge der Bedeutung umzukehren. Die Hartz IV „vorgelagerten“ Sicherungssysteme müssen gestärkt werden, damit Hartz IV wirklich nur ein letztes Sicherungsnetz ist und kein aufgezwungener „Lebensstil“ für Millionen Menschen.

Aus gewerkschaftlicher Sicht haben folgende Maßnahmen Priorität³:

1) Wiedereinführung des Heizkostenzuschusses beim Wohngeld

In Anlehnung an die Regelung, die 2009/2010 bestand, danach aber wieder abgeschafft wurde, wird ein Heizkostenzuschuss zusätzlich zum Wohngeld gewährt⁴. Der Heizkostenzuschuss beträgt bei Ein-Personen-Haushalten monatlich 24 €, bei Zwei-Personen-Haushalten 31 € sowie zusätzlich 6 € für jedes weitere Haushaltsmitglied. Bisher werden im Wohngeld keine Heizkosten berücksichtigt, obwohl gerade die Zunahme der Heizkosten eine besondere Belastung für einkommensschwache Haushalte darstellt.

2) Freibetrag für Erwerbstätige

Zusätzlich zu den bisherigen Werbungskosten im Wohngeldrecht soll es einen Freibetrag bei Erwerbstätigkeit geben, analog zum Erwerbstätigenfreibetrag aus dem SGB II (Hartz IV). Der neue Freibetrag beläuft sich auf jährlich 2.600 € bei Alleinstehenden und Paaren bzw. auf 2.960 €, wenn minderjährige Kinder im Haushalt leben. In Verbindung mit dem bisherigen

³ Siehe auch die [Gemeinsame Erklärung](#) von DGB und Deutschem Städtetag vom 12.11.2013 zu Wohngeld und Kinderzuschlag.

⁴ Im Zuge der Wohngeldreform 2009 wurde (für einen befristeten Zeitraum) kein direkter Heizkostenzuschuss gezahlt, sondern die oben genannten Beträge wurden nur zur berücksichtigungsfähigen Miete addiert und von der Summe das Wohngeld als prozentualer Mietzuschuss berechnet.



Werbungskostenfreibetrag im Wohngeldgesetz (1.000 €) ergibt sich damit eine Angleichung an die Erwerbstätigenfreibeträge im SGB II. Es gibt keinen Grund, warum Wohngeldempfänger hier schlechter gestellt werden sollen als Hartz-IV-Empfänger.

3) Kinderzuschlag ausbauen

Der Kinderzuschlag wird gemäß des DGB-Konzepts ausgebaut⁵. Dadurch erhöhen sich die max. Zahlbeträge von derzeit 140 € pro Kind auf 200 € (Kinder bis 5 Jahre), 236 € (6 – 13 jährige Kinder) bzw. 272 € für ältere Kinder.

Mit diesem Vorschlag sollen gerade auch Hartz-IV-Aufstocker aus dem Bezug der Fürsorgeleistung herausholen. Zugleich sollen Kommunen finanziell entlastet werden, auch damit diese wieder Spielraum haben für freiwillige Leistungen der sozialen Daseinsvorsorge. Für den DGB sind diese Vorschläge eine sozial- und wohnungspolitische Ergänzung zu einem flächendeckenden Mindestlohn.

Im neuen Koalitionsvertrag der großen Koalition ist eine Verbesserung beim Wohngeld angekündigt, ohne Einzelheiten zu nennen. Hier wird es darauf ankommen, gerade mit Blick auf Familien und Geringverdiener/innen dem Wohngeld wieder zu mehr Bedeutung zu verhelfen.

Mit dem Blick auf Kinder in Haushalten von Geringverdienern regt der DGB deshalb auch eine Kinderkomponente im Wohngeldgesetz an. Hier ist an höhere Wohngeldsätze, wenn Kinder im Haushalt leben, und/oder an einen Zuschlag bei den Einkommensfreibeträgen zu denken.

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. Das heißt, diese Haushalte können ihren Lebensunterhalt im engeren Sinn selbst bestreiten, nicht jedoch die vollen Unterkunftskosten. Mit einer Reform des Wohngeldes würden gerade diese Haushalte ihren Hartz-IV-Bezug leichter beenden können.

⁵ Siehe [Arbeitsmarkt Aktuell Nr. 8/2009](#)