

**Positionspapier:
Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem SGB II**

Zusammenfassung

Der Deutsche Städtetag sieht die Funktion des Wohngeldes als vorrangige soziale Leistung zur Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens derzeit nicht mehr gewährleistet. Da das Wohngeld nicht an die Mietpreisentwicklung angepasst wird, wächst die Zahl der Haushalte, die auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II angewiesen ist, kontinuierlich. Dies gilt umso mehr, da die Mieten derzeit deutlich ansteigen und die Heizkosten überproportional zunehmen. Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat daher im April 2013 Bund und Länder aufgefordert, das Wohngeld an die Miet- und Einkommensentwicklung anzupassen und die Wohngeldleistungen deutlich zu verbessern, um die Wohnkostenbelastungen für einkommensschwächere Haushalte trotz steigender Mieten und Nebenkosten auf einem tragbaren Niveau zu halten.

Für die Absicherung einzelner, ganz bestimmter finanzieller Bedarfe, die mit der Existenzsicherung von Kindern und der Abdeckung des Wohnbedarfs zusammenhängen, sind gesonderte Sozialleistungen sinnvoll, um Bedürftigkeit und soziale Stigmatisierung zu vermeiden. Darüber hinaus führt die aktuelle Entwicklung auch zu einer schleichenden Kostenverschiebung von Bund und Ländern, die das Wohngeld finanzieren, zu den überwiegend kommunal finanzierten Unterkunftsleistungen nach dem SGB II.

Verschiedene Lösungsansätze kommen als Alternativen in Betracht, um Wohngeld und Kosten der Unterkunft nach dem SGB II besser aufeinander abzustimmen. Denkbar ist die Schaffung eines einheitlichen Sozialleistungssystems für die Wohnkosten, entweder als eigenständige Leistung außerhalb des SGB II oder durch die Abschaffung des Wohngeldes zugunsten der Unterkunftsleistungen nach dem SGB II. In beiden Varianten müssten aufgrund des Bedarfsdeckungsprinzips die bisherigen Vorteile des Wohngeldes – Zuschussprinzip, Anreizfunktion – allerdings aufgegeben werden. Zudem sollen und müssen vor allem in den hochpreisigen Regionen auch Haushalte mit Einkommen oberhalb des Existenzminimums bei der Finanzierung ihrer Wohnkosten unterstützt werden. Und schließlich wären die finanziellen Folgen für die Kommunen nicht absehbar.

Die Öffnung des Wohngelds für Leistungsempfänger nach dem SGB II erscheint ebenfalls nicht sinnvoll. Ziel der Sozialreform war gerade, die vorherige Parallelität von Ansprüchen zu vermeiden und Leistungen aus einer Hand zu gewähren. Würden SGB II-Leistungsberechtigte künftig gleichzeitig Wohngeld beziehen, würde dies zu einer erheblichen Ausweitung der Empfängerzahlen von Wohngeld führen und zu einem unnötigen doppelten Verwaltungsaufwand.

Fast 300.000 Haushalte erhalten zurzeit ausschließlich Leistungen für Unterkunft und Heizung, ein Teil von ihnen könnte mit einem verbesserten Wohngeld und Kinderzuschlag aus dem Bezug ausscheiden.

Durch eine generelle Erhöhung des Wohngeldes, verbunden mit einigen strukturellen Verbesserungen, könnte für wesentlich mehr Haushalte als bisher die Bedürftigkeit nach dem SGB II vermieden und außerdem die positiven Effekte des Wohngeldes bewahrt werden. Das Wohngeld müsste dynamisiert werden, um zukünftige Mietpreissteigerungen aufzufangen. Außerdem sollte statt der Bruttokaltmiete in Zukunft die Bruttowarmmiete berücksichtigt werden, um den steigenden Energiekosten Rechnung zu tragen.

Der Deutsche Städtetag hat zu diesen Fragen ein Diskussionspapier zusammengestellt, um auf eine bessere Wirksamkeit der sozialen Leistungen für das Wohnen und ihre Abstimmung untereinander hinzuwirken.

1. Ausgangslage

Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II

Mit dem durch das zum 01.01.2005 in Kraft getretenen Sozialgesetzbuch II (SGB II) wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer neuen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitssuchende, zusammengeführt. So wurden einerseits die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in die Angebote der Arbeitsförderung einbezogen und andererseits die bisherigen Arbeitslosenhilfebezieher in ein einheitliches steuerfinanziertes Fürsorgesystem überführt und die Arbeitslosenversicherung entlastet. Die Reform trug dem Umstand Rechnung, dass in vielen Fällen Arbeitslosigkeit zum Sozialhilfebezug führte und nur aufgrund von fehlenden Vorversicherungszeiten kein Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe bestand. Nunmehr werden die Personengruppen mit vergleichbaren persönlichen Voraussetzungen – Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit – durch ein einheitliches Leistungssystem betreut.

Zur Sicherung ihres Lebensunterhalts erhalten erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen Leistungen nach dem SGB II; neben den Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung zählen hierzu auch Leistungen für die Unterkunft und Heizung in angemessener Höhe. Vom Wohngeldbezug sind Empfänger von Leistungen nach dem SGB II – anders als die vormaligen Empfänger von Arbeitslosenhilfe – ausgeschlossen.

Diese Reform war Bestandteil der Gemeindefinanzreform und verbunden mit dem Versprechen, die kommunale Ebene um 2,5 Mrd. € jährlich zu entlasten, Der Großteil – 2,2 Mrd. € – sollte als Einsparung der Länder beim Wohngeld realisiert und von diesen an die Kommunen weitergeleitet werden.

Die Einführung eines Kinderzuschlags im Jahr 2005 sowie die Verbesserung dieser Leistungen im Jahr 2008 sollten verhindern, dass Eltern mit geringem Einkommen, die durch ihre Erwerbstätigkeit ihren eigenen Lebensbedarf erwirtschaften können, alleine wegen der Bedarfe ihrer Kinder SGB II-Leistungen in Anspruch nehmen müssen. Durch eigenes Erwerbseinkommen, Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld sollten Familien mit geringem Erwerbseinkommen unabhängig von den Leistungen des SGB II werden. Durch die Reform zum Jahr 2008 wurde der Kinderzuschlag verbessert und der Kreis der Berechtigten ausgeweitet. Allerdings blieben grundsätzliche Probleme ungelöst, wie z.B. der fehlende Anstieg des Kinderzuschlags entsprechend der Altersstufen beim Regelbedarf für Kinder und Jugendliche. Das im Jahr 2007 von der Bundesregierung formulierte Ziel, rd. 500.000 Kinder

und Jugendliche in den Bezug des Kinderzuschlags zu überführen – und damit aus dem Leistungsbezug im SGB II herauszubringen – wurde nur zur Hälfte erreicht.

Verhältnis von Wohngeldleistungen nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) und Unterkunftsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II)

Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens. Es wird als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder als Zuschuss zur Belastung (Lastenzuschuss) für das selbst genutzte Wohneigentum geleistet (Zuschussprinzip). Die Höhe des Wohngeldes richtet sich nach der Größe des Wohngeldhaushalts, dem Gesamteinkommen der Haushaltsmitglieder und der Höhe der Miete bzw. der Belastung bei selbstnutzenden Eigentümern. Als Miete wird die Bruttokaltmiete, d. h. die Nettokaltmiete zzgl. kalter Betriebskosten berücksichtigt. Zudem gelten nach Mietstufen und Haushaltsgröße festgelegte Höchstbeträge für Miete und Belastung, darüber hinausgehende Mieten werden bei der Wohngeldberechnung nicht berücksichtigt. Eine automatische Anpassung des Wohngeldes an die Miet- und Einkommensentwicklung erfolgt nicht. Die letzte Leistungsanpassung erfolgte zum 01.01.2009, liegt also inzwischen gut fünf Jahre zurück, wobei die Ermittlung der für die Wohngeldberechnung geltenden Miethöchstbeträge auf der Basis von Mietdaten aus dem Jahr 2006 erfolgte. Überdies wurde der erst mit der Novelle zum 01.01.2009 eingeführte Heizkostenzuschuss zu Beginn des Jahres 2011 wieder abgeschafft, so dass statt der erforderlichen Anpassung an die steigenden Mieten sogar eine lineare Leistungskürzung vorgenommen wurde.

Das Wohngeld wird je zur Hälfte durch Bund und Länder finanziert.

Empfänger von Leistungen nach dem SGB II sind vom Wohngeldbezug ausgeschlossen. Dies ist systemgerecht, da durch das SGB II alle Leistungen im Rahmen der Hilfebedürftigkeit aus einer Hand gewährt werden sollen. Das „Nebeneinander“ von zwei Hilfesystem für ein und den gleichen Personenkreis sollte vermieden werden.

Das Wohngeld ist allerdings eine gegenüber den Leistungen des SGB II vorrangige soziale Leistung zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens. Sofern die Inanspruchnahme von Wohngeld und/oder Kinderzuschlag die Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II für alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens drei Monaten beseitigen würde, besteht die Verpflichtung, einen Antrag auf diese vorrangigen Sozialleistungen zu stellen. Aufstockende Leistungen nach dem SGB II können damit grundsätzlich nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Regelbedarf für den Lebensunterhalt und die Wohnkosten nicht durch vorhandenes Einkommen und Wohngeld- bzw. Kinderzuschlagsleistungen gedeckt werden kann.

Im Unterschied zum Wohngeld werden für die Berechnung der Unterkunftsleistungen nach dem SGB II die tatsächlichen Mietbelastungen berücksichtigt; eine Kappung auf bestimmte Miethöchstbeträge erfolgt nicht. Dadurch werden die Unterkunftsleistungen an die Mietentwicklung angepasst. Eine Grenze ergibt sich dadurch, dass die Unterkunftsleistungen „angemessen“ sein müssen. Ferner werden im Rahmen der SGB II-Leistungen – anders als beim Wohngeld - die kompletten Wohnkostenbelastungen inklusive der Heizkosten, also die Bruttowarmmiete berücksichtigt.

Die Unterkunftsleistungen nach dem SGB II werden – abzüglich einer Bundesbeteiligung in Höhe von durchschnittlich 30 % – durch die Kreise und kreisfreien Städte finanziert.

Probleme und Auswirkungen des Nebeneinanders der beiden Systeme

Die Anpassung der Unterkunftsleistungen nach dem SGB II an die Miet- und Energiekostenentwicklung einerseits und die fehlende Dynamisierung des Wohngeldes andererseits führt dazu, dass die Wirksamkeit des Wohngeldes im Sinne einer vorrangigen sozialen Leistung zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens bei steigenden Mieten und Einkommen im Lauf der Jahre abnimmt und die Zahl der Haushalte, die statt der zunehmend unzureichenden Wohngeldleistungen aufstockende Leistungen nach dem SGB II in Anspruch nehmen (können und müssen), wächst. Dies zeigen folgende Entwicklungen:

- Erwartungsgemäß sank die Zahl der Wohngeldempfängerhaushalte infolge der „Hartz IV-Reform“, die die Empfänger von Leistungen nach dem SGB II vom Wohngeldbezug ausschloss, von gut 3,5 Mio. im Jahr 2004 auf gut 810.000 Haushalte im Jahr 2005. Aber auch zwischen 2006 und 2008 ging die Zahl der Wohngeldempfänger weiter auf schließlich knapp 640.000 Haushalte im Jahr 2008 zurück.
- Zum 01.01.2009 erfolgte dann eine Anhebung der seit 2001 unveränderten Wohngeldleistungen. Dies hatte einen Anstieg der Wohngeldempfänger auf 1 Mio. Haushalte im Jahr 2009 zur Folge. 120.000 Haushalte wechselten aus dem Bezug aufstockender SGB II-Leistungen in den Wohngeldbezug. Durch die Reform erhöhten sich die durchschnittlichen Wohngeldleistungen von 88 € monatlich auf 139 € monatlich. Die „Wechsler“ aus dem SGB II-Bezug erhielten wegen ihres sehr niedrigen Einkommens mit im Schnitt 200 € noch deutlich mehr Wohngeld.

(Quelle für alle Angaben: Wohngeld- und Mietenbericht 2010 der Bundesregierung, BT-Drs. 17/6280)

Seit der letzten Reform nimmt die Wirksamkeit des Wohngeldes infolge fehlender Dynamisierung wieder ab. Nach einem längeren Zeitraum mit sehr moderater Mietentwicklung haben die Mieten in den letzten Jahren deutlich angezogen: So sind die Angebotsmieten im Vergleich zum Vorjahr im Jahr 2010 im Bundesdurchschnitt um 1,3 % und im Jahr 2011 und 2012 sogar um durchschnittlich 2,9 bzw. 3,3 % gestiegen. In einigen Groß- und Universitätsstädten lagen die Preissteigerungen sogar noch deutlich höher. Und auch die Bestandsmieten nahmen zu: Nach einer moderaten Steigerung um durchschnittlich 0,4 % im Jahr 2009, betrug der Anstieg in 2010 1,1 % und im Jahr 2012 3,1 %.

Der Anstieg der Mieten in den vergangenen Jahren blieb bei den Wohngeldleistungen unberücksichtigt. Dementsprechend steigt die Zahl der Haushalte, die die im Wohngeld festgelegten Miethöchstbeträge überschreiten. Sie beläuft sich laut einer DST-internen Umfrage unter einigen Wohngeldstellen in Großstädten zufolge mittlerweile – je nach Stadt und Haushaltsgröße – auf gut 10 % bis zu mehr als 50 %. Es ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Mietbelastung bei der Wohngeldberechnung im Durchschnitt bei rund einem Drittel der Wohngeldempfängerhaushalte wegen Überschreitung der Miethöchstbeträge nicht berücksichtigt wird.

Hinzu kommt, dass die ständig steigenden Heizkosten erheblich zu den wachsenden Wohnkostenbelastungen für einkommensschwache Haushalte beitragen, was derzeit beim Wohngeld überhaupt nicht berücksichtigt wird, da sich die Wohngeldleistungen an der Bruttokaltmiete orientieren. Die mit der Wohngeldverbesserung zum 01.01.2009 eingeführte Heizkostenpauschale in Höhe von 24,00 € für einen Singlehaushalt, 31,00 € für einen Zweipersonenhaushalt und je weitere 6,00 € für jedes weitere Haushaltsmitglied, die bei der Ermittlung der wohngeldrelevanten Mieten berücksichtigt wurde, wurde bereits zum 01.01.2011 trotz steigender Energiepreise als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung gestrichen.

Durch die fehlende Anpassung des Wohngeldes an die Miet- und Einkommensentwicklung liegen die Leistungen nach dem SGB II (einschließlich der Leistungen für Unterkunft und Heizung) in vielen Städten für einen erheblichen Teil der Haushalte oberhalb der Höchstleistungsgrenzen für den Wohngeldbezug. Dies bedeutet konkret, dass das Wohngeld durch die fehlende dynamische Anpassung seine Rolle als vorrangige soziale Leistung zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens verliert und stattdessen zunehmend aufstockende Leistungen nach dem SGB II in Anspruch genommen werden. Hierauf deuten auch aktuelle Zahlen aus der Wohngeldstatistik hin: So ging trotz steigender Wohnkostenbelastungen die Zahl der Wohngeldempfängerhaushalte im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr um 13 % zurück. Die Wohngeldausgaben von Bund und Ländern reduzierten sich von gut 1,5 Mrd. € im Jahr 2011 auf knapp 1,2 Mrd. € im Jahr 2012. (Quelle: Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 12. Dezember 2013)

Demgegenüber ist es zu einem Anstieg der Bedarfsgemeinschaften im SGB II gekommen, die über anrechenbares Einkommen verfügen (sog. Aufstocker) und ausschließlich Leistungen für Unterkunft und Heizung beziehen. Dies verdeutlicht folgende Tabelle:

	Januar 2007	Januar 2013
BGs mit aufstockenden Leistungen nur für KdU	rd. 274.000 BG	rd. 297.500 BG
dav. Single-BG	rd. 114.000 Single-BG	rd. 156.000 Single-BG
dav. Alleinerziehende mit Kindern	rd. 27.000 Alleinerziehende mit Kind/-ern	rd. 39.000 Alleinerziehende mit Kind/-ern
dav. Paare ohne Kinder	rd. 65.700 Paare ohne Kind/-er	rd. 49.500 Paare ohne Kind/-er
dav. Paare mit Kindern	rd. 58.600 Paare mit Kind/-ern	rd. 44.400 Paare mit Kind/-ern
Anteil an allen BG	7,3 %	9,0 %
Durchschnittliche mtl. Leistungen	205 €	233 €

(Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Anrechenbares Einkommen und Erwerbstätigkeit, August 2007, Tabelle 5 und Sonderauswertung für den Deutschen Städtetag vom 25.10.2013)

Bedenklich ist, dass sowohl die Zahl dieser Bedarfsgemeinschaften als auch der durchschnittliche Hilfebedarf sogar gestiegen ist, obwohl die Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II in derselben Zeit infolge der guten Entwicklung des Arbeitsmarktes und des Abbaus der Arbeitslosigkeit um rd. 460.000 BG's gesunken ist (Januar 2007: rd. 3,77 Mio. BG's; Januar 2013: rd. 3,31 Mio. BG's).

Besonders drastisch ist die Entwicklung bei den betroffenen Alleinerziehenden-BG's. Der Anstieg ihrer absoluten Zahl um 12.000 geht einher mit der Tatsache, dass im Januar 2007 nur 4,1 % aller Alleinerziehenden-BG's ausschließlich auf Leistungen für Unterkunft und Heizung angewiesen war, im Januar 2013 jedoch bereits 6,3 %. Trotz der Verbesserung des Kinderzuschlags zum Jahr 2008 ist die Zahl der betroffenen Bedarfsgemeinschaften mit Kindern (Alleinerziehende und Paare) nur leicht von rd. 86.000 im Januar 2007 auf rd. 83.400 im Januar 2013 gesunken.

Insgesamt kann daher von einer schleichenden Kostenverschiebung vom Bund-Länder-finanzierten Wohngeld hin zu den überwiegend kommunal finanzierten Unterkunftsleistungen nach dem SGB II ausgegangen werden.

„Drehtüreffekt“ durch das Nebeneinander unterschiedlicher Leistungssysteme zur Sicherung des Wohnens

Ein weiteres Problem an der „Schnittstelle“ zwischen Wohngeld und SGB II ergibt sich dadurch, dass ein Teil der sog. Aufstocker nicht dauerhaft, sondern nur befristet beschäftigt wird und das Einkommen schwankt. Dementsprechend reicht für einige Monate das Erwerbseinkommen plus ggf. Kindergeld und Kinderzuschlag sowie Wohngeld zur Bedarfsdeckung aus. Entfällt oder sinkt das Einkommen, müssen wieder SGB II-Leistungen in Anspruch genommen werden. So kommt ein „Drehtüreffekt“ in Gang: Die Haushalte wechseln zwischen Wohngeld- und SGB II-Bezug, was wegen der stets erneut erforderlichen Beantragung entsprechender Leistungen sowohl für sie selbst als auch für die Wohngeldstellen und Job-Center mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden ist.

2. Lösungsansätze

Verschiedene Lösungsansätze kommen in Betracht, um die unterschiedlichen Leistungsvoraussetzungen anzugleichen, Kostenverschiebungen zwischen den Leistungsträgern zu vermeiden, die Drehtüreffekte zu reduzieren und den Verwaltungsaufwand zu minimieren:

a) Zusammenführung der Wohngeld- und Unterkunftsleistungen in ein einheitliches Leistungssystem außerhalb des SGB II zur Sicherung angemessenen Wohnens für alle einkommensschwachen Haushalte

Denkbar wäre, die Unterstützungsleistungen für die Wohnkosten in einem Leistungssystem außerhalb des SGB II zusammen zu führen. Damit könnte für viele Personen, die bisher aufstockende SGB II-Leistungen beziehen, weil z.B. ihr Einkommen aus Erwerbstätigkeit für den Lebensunterhalt nicht ausreicht, der Leistungsbezug entfallen. Das hätte den sozial und gesellschaftlich wünschenswerten Effekt, Hilfebedürftigkeit, die alleine aufgrund der Wohnkosten entsteht, zu beenden, Stigmatisierungen durch den „Hartz IV“-Bezug zu vermeiden und die Zahl der Hilfeempfänger insgesamt zu reduzieren. Aufgrund des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums würde dies jedoch eine Abkehr vom bisher beim Wohngeld geltenden Zuschussprinzip sowie der damit verbundenen Vorteile bedeuten.

Die Leistungen des SGB II folgen dem sozialrechtlichen Bedarfsdeckungsprinzip und machen damit den persönlichen Bedarf des Einzelnen und die Situation seiner örtlichen Umgebung zum Ausgangspunkt für den möglichen Leistungsumfang. Daraus folgt, dass die (angemessenen) Unterkunftsleistungen bei Einkommen bis zur Höhe der Regelbedarfsleistung vollständig übernommen werden.

Mit dem Wohngeld wird demgegenüber lediglich ein Zuschuss zu den Mietkosten gewährt. Dieses Zuschussprinzip soll sicherstellen, dass die Haushalte ein eigenes Interesse an einer kostengünstigen Unterkunft haben. Der Verzicht auf eine „Fallbeilregelung“, durch welche bei Überschreitung einer bestimmten Einkommensgrenze der Anspruch auf Wohngeld abrupt endet, sorgt – verbunden mit einer großzügigen Anrechnungsregelung bei steigenden Einkommen – für ausreichende Anreize, das eigene Erwerbseinkommen zu steigern und so die Inanspruchnahme von Wohngeldleistungen zu minimieren. Diese Vorteile des Wohngeldes gegenüber den Transferleistungen müssten bei einer Gleichbehandlung im Sinne des Bedarfs-

deckungsprinzips aufgegeben werden. Insgesamt würde es damit zu einer erheblichen Kostensteigerung kommen.

Um eine einheitliche Handhabung der Einkommens- und Vermögensanrechnung zu gewährleisten, müssten außerdem die bisher sehr unterschiedlichen Systeme zur Einkommensermittlung sowie zur Frage des Einsatzes vorhandenen Vermögens vollständig aneinander angeglichen werden. 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 verschieden geregelt. Während vor dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II mit Ausnahme eines geringen Freibetrages zunächst auf das eigene Vermögen zurückgegriffen werden muss, sind vorhandene finanzielle Rücklagen für den Wohngeldbezug irrelevant. Ein Ausschluss kommt nur in den seltenen Fällen in Betracht, in denen die Inanspruchnahme von Wohngeldleistungen wegen erheblichen Vermögens rechtsmissbräuchlich wäre. Das ist nach den Verwaltungsvorschriften erst dann der Fall, wenn das Vermögen des ersten Haushaltsmitglieds 60.000 € und das jedes weiteren Haushaltsmitglieds 30.000 € überschreitet. Insgesamt bleibt also festzuhalten, dass die Vorschriften zur Einkommensermittlung und Vermögensanrechnung im WoGG kaum mit denen im SGB II zu harmonisieren sind.

Eine Zusammenführung der Leistungen außerhalb des SGB II hätte zudem zur Folge, dass der gedankliche Ansatz aufgegeben würde, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sämtliche Leistungen aus einer Hand durch einen einheitlichen Ansprechpartner anzubieten. Darüber hinaus würde die Konstruktion der gemeinsamen Einrichtungen, in denen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen gemeinsam die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erbringen, in Frage gestellt, da eine wesentliche kommunale Aufgabe in den Jobcentern entfallen würde. Letztlich würde der Grundgedanke der Arbeitsmarktreform, nach dem Menschen, die aufgrund von fehlender oder unzureichender Arbeit hilfebedürftig sind, Leistungen und Hilfestellungen aus einem einheitlichen System erhalten, aufgegeben.

Bei einer Zusammenführung der Unterkunftsleistungen und der Wohngeldleistungen zu einem einheitlichen Leistungssystem müsste auch die Frage der Kostenträgerschaft für die neue Leistung geregelt werden. Die bisherigen Kostenträger der Wohngeldleistungen, namentlich Bund und Länder, dürften aus ihrer Finanzierungsverantwortung nicht entlassen werden. Eine angemessene Kostenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen müsste eine finanzielle Verschiebung zu Lasten der kommunalen Haushalte ausschließen.

b) Beibehaltung der getrennten Systeme und Gewährung von Wohngeldleistungen auch für Leistungsempfänger nach dem SGB

Denkbar wäre auch, die Empfänger von Leistungen nach dem SGB II zukünftig wieder in das Wohngeldsystem einzubeziehen und ihnen ebenso wie den übrigen Wohngeldhaushalten Wohngeld als Zuschuss zu den Wohnkosten zu gewähren. Der darüber hinausgehende Bedarf müsste dann durch Unterkunftsleistungen nach dem SGB II gedeckt werden. Damit würden alle Personen mit geringem Einkommen im Hinblick auf Wohn- und Heizkosten gleich behandelt. Allerdings würde sich der Empfängerkreis von Wohngeld schlagartig vervielfachen mit der Konsequenz, dass für eine große Zahl von Haushalten Doppelaufwand entstünde und das Prinzip der Gewährung von Leistungen aus einer Hand aufgegeben würde.

Die mit der Hartz IV-Reform umgesetzte klare Aufteilung von Wohngeld als Zuschuss für einkommensschwache Haushalte auf der einen Seite und SGB II-Leistungen für die Absicherung des Existenzminimums bedürftiger Personen auf der anderen Seite erscheint daher insgesamt systemgerecht. Existenzsichernde Leistungen werden einheitlich aus einer Hand erbracht, Bedürftigkeit wird soweit wie möglich durch das Wohngeld verhindert und administrativer Doppelaufwand wird vermieden.

c) Abschaffung des Wohngelds und Gewährung von Leistungen der Unterkunft nur nach dem SGB II

Im Zuge der Diskussion um die Vereinfachung des Leistungsrechts im SGB II wird immer wieder als Variante diskutiert, das Wohngeld abzuschaffen und Unterhaltsleistungen nur noch nach dem SGB II zu gewähren. Darin wird eine erhebliche Verschlanung der sozialen Leistungssysteme gesehen. Angesichts der mittlerweile nur noch recht geringen Empfängerzahlen von Wohngeld erscheint der Vorschlag nachvollziehbar.

Allerdings wären damit zwei erhebliche Schwierigkeiten verbunden: Das Wohngeld verfolgt das Ziel, einkommensschwache Haushalte bei der Finanzierung der Wohnkosten zu unterstützen. Durch diese Sozialleistung wird Bedürftigkeit vermieden, die ausschließlich aufgrund der Wohnkosten entsteht. Bei einer Abschaffung des Wohngelds würden die Zahl der SGB II-Leistungsberechtigten deutlich ansteigen und die Bedürftigkeit in der Bevölkerung deutlich ausgeweitet. Die Job-Center, für die eine wichtige Aufgabe darin besteht, Arbeitssuchende zu qualifizieren und in ein Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln, würden mit sachfremden Aufgaben belastet. Für die Absicherung einzelner, ganz bestimmter (finanzieller) Lebensrisiken wie Wohnen oder Kinder sind daher gesonderte Sozialleistungen mit großzügigeren Leistungsvoraussetzungen zu bevorzugen, um Bedürftigkeit und soziale Stigmatisierung zu vermeiden, zumal auch Studenten, Auszubildende und Rentner Wohngeld beziehen, damit also Haushalte, für die ein Bezug von Leistungen nach dem SGB II nicht in Frage kommt.

Darüber hinaus wäre die Abschaffung des Wohngelds für die Kommunen mit finanziellen Risiken verbunden. Bereits jetzt erfolgt eine schleichende Kostenverlagerung in das SGB II und damit auf die kommunalfinanzierten Leistungen der Unterkunft und Heizung. Um die zusätzlichen Belastungen einer Ausweitung der SGB II-Unterkunftskosten zu tragen, wäre ein vollständiger Kostenausgleich für die Kommunen erforderlich, der jedoch nicht garantiert ist.

d) Beibehaltung getrennter Leistungssysteme bei Annäherung der Leistungsgrundsätze

Wie oben dargestellt, unterscheiden sich die Leistungsgrundsätze und der Leistungsumfang im Wohngeld und im SGB II erheblich. Im Überblick

Wohngeld	SGB II
Zuschuss zu den Wohnkosten	Bedarfsdeckungsprinzip, Übernahme der vollen Wohnkosten, Ausnahmen nur bei fehlender Angemessenheit
Berücksichtigung der Miete maximal bis zu einem Miethöchstbetrag	Berücksichtigung der kompletten Miete bis zur Grenze der Angemessenheit
Berücksichtigung nur der Bruttokaltmiete (Miete plus kalte Betriebskosten)	Berücksichtigung der kompletten Wohnkosten inklusive der Heizkosten
Anpassung an Miet- und Einkommensentwicklung setzt Leistungsneuauflage voraus und erfolgt i.d.R. nur nach „Kassenlage“	aufgrund Bedarfsdeckungsgrundsatz erfolgt die Anpassung automatisch

Es existieren zudem unterschiedliche Grundsätze bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen beim Wohngeld und bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II.

Eine Angleichung der in den ersten beiden Tabellenzeilen genannten Punkte scheidet wegen der Systemunterschiede zwischen den beiden Leistungen aus. Durch das Wohngeld als reiner „Unterstützungsleistung“ soll immer nur ein Teil der Wohnkosten abgedeckt werden. Bei den Transferleistungen muss aufgrund des aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleiteten Bedarfsdeckungsgrundsatzes die volle Miete einschließlich der Heizkosten für eine „angemessene Unterkunft“ übernommen werden. Allerdings könnten durch eine generelle Erhöhung des Wohngeldes, ohne die damit verbundenen Prinzipien aufzugeben, mehr Haushalte als bisher Bedürftigkeit nach dem SGB II vermeiden.

Darüber hinaus könnten statt der Bruttokaltmiete in Zukunft auch beim Wohngeld alle Elemente der Wohnkosten, also die Bruttowarmmiete, berücksichtigt werden. Dies wäre ein aus mehreren Gründen konsequenter Schritt:

- Aus Sicht der einkommensschwächeren Haushalte sind für die Tragbarkeit der Wohnkostenbelastung die Gesamtkosten relevant, unabhängig von der Frage, wie sich der Betrag im Einzelnen auf Kaltmiete, kalte Betriebskosten und Heizkosten aufteilt. Zudem sind gerade in den letzten Jahren vor allem die Heizkosten überproportional gestiegen: Während die Kaltmieten zwischen 2000 und 2012 um 15 % und die kalten Betriebskosten um 19 Prozent gestiegen sind, haben sich die Verbraucherpreise für Gas, Heizöl und andere Haushaltsenergie in diesem Zeitraum mit einem Anstieg von 112 % mehr als verdoppelt. Alleine zwischen 2007 und 2010 war Anstieg der warmen Betriebskosten um durchschnittlich 3,3 % pro Jahr zu verzeichnen.
- Dementsprechend machen die Heizkosten inzwischen einen erheblichen Anteil an der Gesamtwohnkostenbelastung einkommensschwacher Haushalte aus. So haben die Empfänger von Unterkunftsleistungen ausweislich des Wohngeld- und Mietenberichts 2010 der Bundesregierung im Dezember 2009 im Durchschnitt monatlich insgesamt 399 € für ihre Unterkunfts- und Heizkosten erhalten, davon alleine 56 € für die Heizkosten.
- Nicht zuletzt ist eine Einbeziehung der Heizkosten auch ratsam, um soziale Folgen der Energiewende abzufedern und Verdrängungseffekte infolge der energetischen Sanierung zu verhindern. Denn bei Einbeziehung der Heizkosten sowohl bei der Festlegung der maximal berücksichtigungsfähigen Miethöchstbeträge als auch bei der Festsetzung der Wohngeldleistungen könnte den höheren Heizkosten von Wohngeldhaushalten in energetisch unsanierten Beständen ebenso wie den höheren Kaltmieten und den geringeren Heizkosten bei energetisch sanierten Beständen Rechnung getragen werden.

Schließlich sollte das Wohngeld dynamisiert werden, d.h. die Miethöchstbeträge und die Wohngeldleistungen sollten regelmäßig an die Miet- und Einkommensentwicklung auf der Grundlage eines gesetzlich festgelegten Index angepasst werden. Hierdurch könnte verhindert werden, dass der Wirkungsgrad des Wohngeldes im Verhältnis zu den Unterkunftsleistungen mit steigenden Mieten von Jahr zu Jahr abnimmt.

Als weitere Maßnahme sollte für einige Großstädte mit besonders hohem Mietniveau eine zusätzliche Mietstufe eingeführt werden. Dies ist insbesondere in einigen Universitätsstädten erforderlich, in denen auch kleine Wohnungen unverhältnismäßig teuer sind.

e) weitere Komponenten

Unabhängig von den Überlegungen, auf welche Weise die unterschiedlichen Systeme zusammengeführt bzw. die Leistungsgrundsätze aneinander angenähert werden können, werden weitere Vorschläge diskutiert, durch welche die dem Transferleistungsbezug vorgelagerten Leistungssysteme gestärkt, die finanziellen Belastungen fairer verteilt und der Umgang mit den gesetzlichen Vorschriften vereinfacht werden können. Der Vollständigkeit halber wird nachfolgend auch auf einige dieser Vorschläge eingegangen.

Anrechnung vorhandenen Einkommens und Vermögens gem. § 19 Abs. 3 SGB II ändern

Aus Sicht der Städte ist der durch einen sinkenden Wirkungsgrad des Wohngeldes verursachte Wechsel einer steigenden Zahl von einkommensschwachen Haushalten in den Bezug von SGB II-Leistungen problematisch, weil der Wechsel in aller Regel ausschließlich zu Lasten der kommunalen Haushalte erfolgt. Nach den Vorschriften des SGB II wird vorhandenes Einkommen und Vermögen zunächst auf die Regelleistungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) angerechnet. Reichen daher Einkommen, Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag wegen der fehlenden Anpassung des Wohngeldes an die Mietentwicklung und steigenden Wohnkostenbelastung nicht mehr zur Deckung des Lebensbedarfs aus, müssen die Städte die Unterkunftskosten für die „Aufstockerhaushalte“ übernehmen. Durch den Wechsel vom Bund-Länder-finanzierten Wohngeld in die überwiegend kommunal finanzierten Unterkunftsleistungen kommt es somit zu einer massiven Verschiebung der finanziellen Belastungen zwischen den jeweiligen Leistungsträgern. Abhilfe könnte dadurch geschaffen werden, dass die Anrechnung vorhandenen Einkommens in Zukunft nicht mehr vorrangig auf die Leistungen der BA, sondern jeweils anteilig auf die Regelleistungen der BA und die Leistungen für Unterkunft und Heizung erfolgt.

Kinderzuschlag verbessern

Neben dem Wohngeld trägt auch der Kinderzuschlag maßgeblich dazu bei, Haushalte mit niedrigem Erwerbseinkommen von Transferleistungen unabhängig zu machen. Zusammen mit den notwendigen Anpassungen der Wohngeldleistungen, könnte daher auch ein verbesserter Kinderzuschlag die Inanspruchnahme aufstockender SGB II-Leistungen überflüssig machen.

Das Ziel der Bundesregierung aus dem Jahr 2007, rd. 500.000 Kinder und Jugendliche durch eine Verbesserung des Kinderzuschlags aus dem Leistungsbezug im SGB II herauszuholen, ist nur etwa zur Hälfte erreicht worden. Gründe hierfür sind, dass z.B. die mit dem Alter der Kinder steigenden Bedarfe zwar in den Regelsätzen im SGB II und XII abgebildet werden, nicht aber beim Kinderzuschlag. Eine Bedarfsgemeinschaft kann daher alleine aufgrund des höheren Bedarfes eines Kindes, das in die nächste Altersstufe beim Regelsatz gekommen ist, wieder im Sinne des SGB II hilfebedürftig werden. Der Kinderzuschlag muss auch systematisch an die Regelsätze angeglichen werden und die mit dem Alter ansteigenden Bedarfe der Kinder und Jugendlichen berücksichtigen.

Zudem reicht die Summe von Kindergeld, Kinderzuschlag und dem auf das Kind anteilig entfallende Wohngeld in vielen Fällen nicht aus, um das Existenzminimum des Kindes, bzw. des Jugendlichen abzudecken. Dies kann z.B. an der Höhe der Unterkunftskosten in der jeweiligen Kommune liegen. Der Kinderzuschlag muss in der Höhe so angelegt sein, dass auch

in teuren Wohnungsmarktregionen erwerbstätige Eltern nicht ausschließlich wegen des Hilfebedarfes ihrer Kinder in den SGB II-Leistungsbezug rutschen.

Als kritisch hat sich auch die Einkommensuntergrenze von 900 Euro für Paare, bzw. 600 Euro für Alleinerziehende erwiesen. Teilweise erfüllen die Eltern die Voraussetzung nicht, dass bei diesen Einkommen der gesamte Bedarf durch Einkommen, Wohngeld, Kindergeld und -zuschlag gedeckt wird, die Familien überspringen die Schwelle zur Hilfebedürftigkeit im SGB II nicht. Dies kann z.B. mit dem höheren Bedarf älterer Kinder oder mit hohen Unterkunftskosten zusammenhängen. Teilweise ist es aber auch schwierig für Alleinerziehende, diese Einkommensgrenze zu erreichen. Die familiäre Situation erfordert häufig eine Teilzeittätigkeit. Niedrige Löhne führen verbunden mit den begrenzten Zeitbudgets der Eltern dazu, dass z.B. Alleinerziehende unterhalb dieser Einkommensuntergrenze bleiben.

Erforderlich wäre daher:

1. Die Einführung von Altersstufen beim Kinderzuschlag, die den Altersstufen bei den Regelsätzen entsprechen.
2. Die Anhebung des Kinderzuschlags auf ein Niveau, bei dem Bedarfsgemeinschaften nicht ausschließlich wegen der Bedarfe der Kinder hilfebedürftig werden.
3. Die Reduzierung der Einkommensuntergrenze für Alleinerziehende, vor allen Dingen wenn mehrere Kinder im Haushalt leben.

Pauschalierung:

Gem. § 22 a Abs. 2 SGB II ist es auch möglich, die Bedarfe für Unterkunft und Heizung durch eine monatliche Pauschale zu regeln, sofern die Länder die Kreise und kreisfreien Städte hierzu ermächtigt haben. Auf den ersten Blick betrachtet bietet dies Vorteile für die Leistungsträger wie auch für die Leistungsempfänger. Denn die Leistungsträger müssten nicht in jedem Einzelfall die angemessenen Unterkunftskosten bestimmen und die Leistungsempfänger hätten durch die Gewährung eines Pauschalbetrages mehr Flexibilität und Wahlmöglichkeiten. In der Praxis wäre dies jedoch wahrscheinlich mit deutlich höheren finanziellen Belastungen für die kommunale Ebene verbunden. Denn aufgrund des aus Artikel 1 i.V.m. Artikel 20 GG abgeleiteten Bedarfsdeckungsgrundsatzes müssten die Pauschalen so gewählt werden, dass mit ihrer Hilfe die Anmietung und Beheizung einer Wohnung einfachen Standards in jedem Falle für alle Empfängerhaushalte der jeweiligen Größe am Ort ermöglicht wird. Sie müsste sich daher also eher am oberen Ende einer ermittelten Mietspanne für einfachen Wohnraum orientieren.

Anspruch auf die volle Pauschale hätten dann aber auch diejenigen Haushalte, die angemessenen Wohnraum zu einer Miete unterhalb der Pauschale bewohnen, weil sie z.B. bereits seit längerem ohne größere Mietsteigerungen dort leben. Da auch für die Festsetzung der Pauschale ermittelt werden müsste, zu welchem Preis Wohnungen einfachen Standards in ausreichender Zahl für die unterschiedlichen Haushaltsgrößen zur Verfügung stehen und auch hier eine regelmäßige Überprüfung und Anpassung erforderlich wäre, ist das mit der Pauschalierung verbundene Vereinfachungspotenzial zudem begrenzt. Und auch der Nutzen für die Leistungsempfänger wäre vermutlich überschaubar. Denn die Wohnungswirtschaft und die privaten Vermieter orientieren sich bei der Festlegung der Mieten für preiswerten Wohnraum erfahrungsgemäß an den geltenden Richtwerten für die angemessenen Unterkunftskosten. Bei der Festlegung von Pauschalen würden die Mieten daher – soweit möglich – nach oben angepasst.

Ob die Festlegung von Pauschalen für Unterkunft und Heizung aus der Sicht der Leistungsträger wie der Empfängerhaushalte Vorteile mit sich bringt, ist zu bezweifeln. Bevor ein solcher Weg beschritten wird, müsste daher in jedem Falle zunächst anhand von Proberechnungen möglichst in verschiedenen Städten mit unterschiedlicher Wohnungsmarktstruktur ermittelt werden, ob eine solche Lösung sinnvoll wäre.