

Antrag

der Abgeordneten Franziska Eichstädt-Bohlig, Andrea Fischer (Berlin), Steffi Lemke, Vera Lengsfeld, Gerd Poppe, Werner Schulz (Berlin) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Das Wohngeld bedarfsgerecht reformieren – die Abhängigkeit vom Wohngeld senken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Wohngeldpolitik der Bundesregierung ist gescheitert

Seit Jahren wird die Subjektförderung von den Regierungsfractionen als zentrales soziales Instrument und Korrektiv einer Wohnungspolitik propagiert, deren Schwerpunkt darin besteht, Investitionsanreize zu schaffen und die Ertragsspielräume von Investoren zu erweitern. Die sozialen Härten dieser Politik sollen über das Wohngeld gemindert werden – so die Theorie. In der Praxis jedoch erweist sich diese Politik als nicht mehr finanzierbar. Für die seit Jahren angekündigte Wohngeldreform fehlt das Geld, während großzügige Steuersubventionen für den freifinanzierten Wohnungsbau und für den Eigenheimbau gewährt werden. Dabei wollte die Bundesregierung gerade auch ihre nächsten wohnungspolitischen Maßnahmen – die Neuordnung des sozialen Wohnungsbaus und die Mietrechtsreform – über die Aufstockung des Wohngelds kompensieren. Doch die Zeiten einer Wohnungspolitik, die auf wachsende öffentliche Förderung setzt, sind definitiv vorbei.

2. In Westdeutschland bleibt vielen Haushalten nach Miete nicht einmal mehr das Existenzminimum zum Leben

In den westlichen Bundesländern wurde das Wohngeld zum letzten Mal 1990 der Miet- und Einkommensentwicklung angepasst. Nach der 1 %-Wohnungs- und Gebäudestichprobe sind die Mieten in Westdeutschland zwischen 1988 und 1993 um rd. 58,2 % gestiegen. Während 1988 die durchschnittliche Miete bei rd. 6,35 DM pro m² lag, betrug sie 1993 rd. 9,53 DM. Die Einkommenssteigerung im gleichen Zeitraum betrug nur etwas über 20 % (nominal, netto), die Reallöhne sind in diesem Zeitraum kaum gestiegen. Weil die Mieten der Einkommenssteigerung davongaloppieren, ist die Mietbelastung gerade einkommensschwacher Haushalte stark gestiegen. Haushalte mit einem Nettoeinkommen bis zu

1 000 DM mußten 1995 47,5 % ihres Einkommens für die Miete aufwenden, Haushalte mit bis zu 2 000 DM 32,9 %. Alleinerziehende haben im Durchschnitt aller Einkommensgruppen eine Mietbelastung von 32,5 %, alleinlebende Rentnerinnen immerhin 29 % zu tragen (jeweils Bruttokaltmiete zu Nettoeinkommen, Belastung vor Wohngeld). Mit jedem Jahr verzögerter Wohngeldanpassung sinkt die Entlastungswirkung des Wohngelds. Sie betrug 1995 nur noch rd. 10 % der Warmmiete.

Einkommensschwachen Haushalten bleibt nach Miete und Wohngeld oft nicht einmal mehr das sozialhilferechtliche Existenzminimum zum Leben. So erhält z. B. eine Rentnerin bei 1 000 DM Rente und 550 DM Kaltmiete (Mietenstufe 4) Wohngeld in Höhe von 114 DM. Zum Leben bleiben ihr nach Miete 564 DM. Ihr sozialhilferechtliches Existenzminimum (ohne Kaltmietanteil) liegt bei 665 DM. Eine Alleinerziehende mit zwei Kindern und mit einem Bruttoeinkommen von 2 500 DM bekommt bei einer Miete von 1 000 DM vom Wohngeldamt 135 DM (Mietenstufe 4). Nach Miete verbleiben der Familie 1 417 DM zum Leben. Das sozialhilferechtliche Existenzminimum für diese Familie beträgt 1 519 DM (ohne Kaltmietanteil). Ein Ehepaar (ein Verdienender) mit zwei Kindern bekommt bei einem Monatsbruttoeinkommen von 2 900 DM und einer Miete von 1 000 DM ganze 185 DM Wohngeld. Ihm verbleiben monatlich zum Leben 1 785 DM, während das Existenzminimum (ohne Kaltmietanteil) bei 2 050 DM liegt¹⁾.

Durch die mangelhafte Ausstattung des Wohngelds müssen einkommensschwache Haushalte entweder ein Leben am Rand der Armut in Kauf nehmen, oder sie werden in die Sozialhilfe genötigt.

3. Das geplante Wohngeldüberleitungsgesetz für Ostdeutschland ist sozialpolitisch und städtebaulich schädlich

Den Mietern in Ostdeutschland sind in den letzten Jahren rasante Mietsteigerungen zugemutet worden. Zwischen 1991 und 1995 sind die Bruttokaltmieten von 0,80 DM auf durchschnittlich 7,50 DM angestiegen. Anfang nächsten Jahres wird die Miete um weitere 5 % steigen. Mit der Einführung des Westmietrechts ab Anfang 1998 wird es zu weiteren Mieterhöhungen kommen.

Das Mietenüberleitungsgesetz 1995 war in den neuen Ländern hochumstritten. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Dr. Klaus Töpfer, hat sich damals die Zustimmung zu diesem Gesetz mit dem Versprechen „erkauft“, die Mieterhöhung durch eine – im Vergleich zu dem unzureichenden Leistungsniveau der alten Länder – großzügige Wohngeldregelung abzufedern. Bis-

¹⁾ Für die Berechnung des Existenzminimums wurden die Durchschnittswerte der regional unterschiedlichen Regelsätze angenommen. Quelle: Drucksache 13/381, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien im Jahr 1996

her konnte durch das Sonderwohngeld für den Durchschnittsmieter die Belastung durch steigende Mieten erträglich gehalten werden. Einkommensschwache Mieter oder Mieter in teuren Modernisierungswohnungen hatten jedoch schon bisher große Schwierigkeiten, die monatlichen Mieten zu tragen. Das Einkommensniveau der neuen Länder hat auch bei teilweise raschen Steigerungen noch lange nicht Westniveau erreicht. Die durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste in den neuen Ländern lagen auch 1996 noch um knapp ein Viertel unter denen der alten Länder. Die Arbeitslosenquote liegt mit 16 % deutlich über der der alten Bundesländer (10 %), sie wird infolge der beabsichtigten ABM-Kürzungen weiter steigen.

Die jetzt vorgesehene befristete Überleitungsregelung für das Wohngeld Ost ist Wortbruch gegenüber den Mietern im Osten. Denn statt das Versprechen der umfassenden Wohngeldreform einzulösen, wird ab dem nächsten Jahr im wesentlichen das völlig unzureichende Westrecht in Kraft gesetzt. Für Bezieher niedriger Einkommen werden lediglich etwas höhere Freibeträge gelten. Für einen Teil der Mieter im Osten wird dann auch nach Miete und Wohngeld weniger als das Existenzminimum zum Leben bleiben.

Auch von der Struktur ist das Wohngeldüberleitungsgesetz schädlich für die Entwicklung der Wohnungswirtschaft und des Städtebaues in den neuen Ländern. Nach Westvorbild wird es höhere Miethöchstbeträge für ab 1992 errichtete Neubauten geben, obwohl modernisierte Altbauten und Plattenbauwohnungen infolge von Modernisierungsmaßnahmen teilweise Mieten auf Neubauniveau aufweisen und die Neubaumieten sich umgekehrt aufgrund von Vermietungsproblemen denen der Bestände stark genähert haben. Eine Privilegierung der Neubaumieten wird deshalb die Verödung der Innenstädte und die Entleerung der Plattenbaugebiete, die schon jetzt zu großen städtebaulichen und sozialen Problemen führen, weiter fördern.

Anders als im Westen soll es keine regionale Differenzierung der sog. Miethöchstbeträge geben. Ab Januar 1997 werden für Mieter in ländlichen Gebieten demnach die gleichen Mietobergrenzen und Wohngeldhöhen gelten wie für die in Leipzig oder Berlin (Ostteil). Auch wenn die Preisunterschiede zwischen Stadt und Land infolge der pauschalen Mietanhebungen durch die beiden Grundmietenverordnungen und das Mietenüberleitungsgesetz noch nicht sehr stark ausgeprägt sind, gibt es regionale Differenzierungen, denen Rechnung getragen werden sollte.

4. Eine Politik, die die Abhängigkeit vom Wohngeld ständig erhöht, wird mehr und mehr zum haushaltspolitischen Risiko

War das Wohngeld ursprünglich eine Leistung zur Kompensation kurzfristiger sozialer Härten, so ist es vor allem infolge der steigenden Arbeitslosigkeit für viele Haushalte längst zur notwendigen Dauerleistung geworden. Obwohl infolge von nominalen Einkommenssteigerungen und

gleichbleibenden Einkommensgrenzen Jahr für Jahr mehr Bezieher niedriger Einkommen aus dem Wohngeld herauswachsen, steigt die Zahl der Wohngeldbezieher – zumindest in Westdeutschland – stetig an (seit 1990 um rd. 200 000 Haushalte). Mit steigender Arbeitslosigkeit und dem geplanten Abbau der ABM-Maßnahmen wird auch in den neuen Ländern die bisher sinkende Zahl von Wohngeldempfängern wieder ansteigen. Schon mehr als zwei Drittel der Wohngeldempfänger in Westdeutschland und drei Viertel der Wohngeldempfänger in Ostdeutschland sind Transfereinkommensbezieher (Rentner und Arbeitslose) oder sonstige Nichterwerbstätige, davon im Westen rund die Hälfte Sozialhilfeempfänger. Trotz sinkenden Leistungsniveaus und einer immer schmaleren „Schicht“ von Berechtigten steigen also die Wohngeldausgaben von Bund und Ländern. Um auch nur annähernd den Status quo von 1990 wieder zu erreichen, müßte allein der Bund seine Wohngeldausgaben nach einer Schätzung des Deutschen Städtetages von heute 3 auf 5 Mrd. DM steigern.

Die Schwierigkeiten der Wohnungsversorgung für einkommensschwache Haushalte werden mittelfristig noch weit größer werden. Denn durch das reguläre Auslaufen von Sozialbindungen der großen Wohnungsbauförderjahrgänge der 50er bis 70er Jahre und die zunehmende Konzentration der Förderung auf die sog. vereinbarte oder einkommensorientierte Förderung mit sehr kurzen Bindungsfristen wird sich der Sozialwohnungsbestand von heute rd. 2,6 Mio. Wohnungen auf rd. 240 000 im Jahr 2015 reduzieren (Schätzung: Empirica im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau), wenn der Bund sich aus der traditionellen Förderung des sozialen Wohnungsbaus ganz zurückzieht. Selbst dann, wenn die jetzige Förderung in System und Umfang beibehalten wird, wird sich der Bestand an klassischen Sozialwohnungen auf geschätzte 650 000 reduzieren (eigene Schätzung).¹⁾ Weitere Verluste an preiswertem Wohnraum gehen durch Veräußerungen der Wohnungsbestände des Bundes, der Länder und der Gemeinden für Zwecke der kurzfristigen Haushaltskonsolidierung verloren.

Die Politik der Bundesregierung orientiert sich im Kern noch immer an der Annahme, daß einkommensschwache Haushalte sich nur für eine bestimmte, sehr begrenzte Zeit nicht aus eigener Kraft am Markt versorgen können. Dem entspricht die Politik des Vorrangs der Subjektförderung und der kurzen Bindungsfristen. Angesichts von Massenarbeitslosigkeit und einer wachsenden Zahl von Haushalten, die sich langfristig nicht aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt versorgen können, wird diese Politik mehr und

¹⁾ Annahme: durchschnittliche Fertigstellungsrate von 80 000 WE = ergibt in 20 Jahren 1,6 Millionen, davon rd. 400 000 WE 1. Förderweg, 500 000 WE Eigentumsförderung, 700 000 vereinbarte/einkommensorientierte Förderung Mietwohnungsbau, Saldo 1. FW Neuzugänge zuzüglich Altbestand = 640 000, dazu kommen beleggebundene Wohnungen in Höhe von ca. 600 000 WE

mehr zu einem finanzpolitischen Risiko. Zur kurzfristigen Stützung eines Haushalts, der in ein oder zwei Jahren „marktmietenfähig“ sein wird, mag das Wohngeld dem traditionellen sozialen Wohnungsbau an Treffsicherheit und Effizienz überlegen sein. Als Hauptinstrument zur Wohnungsversorgung von Haushalten, die sich über lange Fristen nicht aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt versorgen können, ist es dagegen buchstäblich ein Faß ohne Boden.

5. Die Kosten für die Wohngeldreform dürfen nicht den Kommunen aufgebürdet werden

Die Klage der Bundesregierung über einen ständig steigenden Anteil der Ausgaben für das pauschalierte Wohngeld am Gesamtwohngeldetat ist nicht berechtigt. Denn die Demontage vorgelagerter Sicherungssysteme – der Arbeitslosenhilfe, im Rentenrecht und beim regulären Wohngeld – ist Ursache dafür, daß immer mehr Menschen in die Sozialhilfe „durchrutschen“. Die sozialen Kosten dieser Politik des Bundes tragen zu einem überwiegenden Teil die Gemeinden. Jetzt soll auch noch ein Teil der Kosten für das sog. pauschalierte Wohngeld für Sozialhilfeempfänger auf die Kommunen übergewälzt werden. Im Wohngeldüberleitungsgesetz soll die Beteiligung des Bundes an den Wohngeldkosten ostdeutscher Sozialhilfeempfänger von 50 auf 45 % gesenkt werden. Die angekündigte gesamtdeutsche Wohngeldstruktur will die Übernahme von Wohnkosten im Rahmen der Sozialhilfe sogar auf die regulären Tabellenwerte absenken, was nach einer Schätzung des Deutschen Städtetages zu Mehrbelastungen der kommunalen Sozialhilfeeats um 800 Mio. DM führen wird.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. durch eine grundsätzliche Neuorientierung der Wohnungspolitik sicherzustellen, daß die Abhängigkeit vom Wohngeld gemindert und nicht ständig gesteigert wird. Notwendig sind dafür vor allem ein preisdämpfendes Miet- und Bodenrecht und der Erhalt eines ausreichenden Bestandes an preiswerten miet- und beleggebundenen Sozialwohnungen. Öffentliche Wohnungsbestände müssen verstärkt für die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte herangezogen werden. Mittelfristig können so die Haushaltsbelastungen für Wohngeld gemindert bzw. absehbare Mehrbelastungen vermieden werden;
2. die Beteiligung an den Wohnkosten für Sozialhilfeempfänger (das sog. pauschalierte Wohngeld) mindestens in der bisherigen Höhe beizubehalten.

Die Handlungsspielräume der Kommunen bei der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen sind angesichts erschöpfter Kommunalfinanzen und der Reduzierung der Wohnungsbauförderung von Bund und Ländern sehr gering geworden. Die Beteiligung der Gemeinden an den Wohnkosten der Sozialhilfe- und Kriegsopferfürsorgeempfänger ist mit durchschnittlich

50 % schon heute hoch genug, um eine sparsame, kostendämpfende Belegungspolitik von Seiten der Kommunen zu gewährleisten. Viele Kommunen begrenzen den Wohnkostenzuschuß an Sozialhilfeempfänger durch restriktive Miet- und Flächenobergrenzen.

Im Zuge einer Gemeindefinanzreform muß der Bund zu einem stärkeren Beitrag zu bundesgesetzlich verursachten Geldleistungsverpflichtungen der Kommunalhaushalte verpflichtet werden;

3. zum 1. Juli 1997 ein Wohngeldreformgesetz für Gesamtdeutschland einzuführen, das folgenden Vorgaben entspricht:
 - Das Wohngeld muß seiner Aufgabe wieder gerecht werden, einkommensschwachen Haushalten eine angemessene Versorgung mit Wohnraum zu gewährleisten. Es muß insbesondere verhindert werden, daß einkommensschwache Haushalte mit Tabellenwohngeldbezug durch eine Unterausstattung des Wohngeldes in die Sozialhilfe gedrängt werden. Das Wohngeld muß dazu mindestens auf eine Höhe angehoben werden, daß den begünstigten Haushalten nach Miete und Wohngeld (bzw. bei Wohneigentum nach Wohnkosten und Lastenzuschuß) ein Betrag von mindestens 10 % über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum zum Lebensunterhalt verbleibt.
 - Das Wohngeldrecht muß vereinfacht und für die Anspruchsberechtigten durchschaubar gemacht werden.
 - Die Einkommensermittlung nach dem Wohngeldrecht muß so gestaltet werden, daß das „anzurechnende“ Einkommen dem Haushaltsnettoeinkommen entspricht. Die Freibeträge und die pauschalen Abzugsbeträge müssen entsprechend verändert werden. Allerdings soll abweichend vom Einkommensteuerrecht der Werbungskostenabzug pauschaliert werden, um eine willkürliche Minderung des anzurechnenden Einkommens zu verhindern. Grundsätzlich müssen die unterschiedlichen wohnungsrechtlichen Vorschriften zur Einkommensermittlung (z. B. § 25 II. WoBauG) einander angeglichen werden.
 - Die Miethöchstbeträge müssen differenziert nach Gemeindegrößenklassen der regionalen Mietenentwicklung angepaßt werden.
 - Lebensgemeinschaften müssen Ehepaaren beim Wohngeldbezug gleichgestellt werden. Ebenso müssen Bezieher von Renten und Lohnersatzleistungen Verdienerrhaushalten gleichgestellt werden. Da das Wohngeld prinzipiell nur einen Teil der Wohnkosten bezuschußt, nicht den gesamten Lebensunterhalt, läßt sich hier ein Lohnabstandsgebot nicht rechtfertigen.

- Das Wohngeld muß dynamisiert werden, um die haushaltspolitisch motivierten starken Schwankungen des Leistungsniveaus zu verhindern. Grundlage dafür könnten die Mietentwicklung nach der 1 %-Wohnungs- und Gebäuestichprobe und die regionalen Mietpreisentwicklungen nach der Wohngeldstatistik sein. Die Anpassung des Wohngeldes soll jeweils dreijährlich erfolgen. Dies entspricht in etwa dem Turnus der Wohngeldanpassungen in der Zeit von 1970 bis 1990. Ein preisunempfindliches Verhalten der Wohngeldempfänger ist dadurch nicht zu befürchten. Das Wohngeld deckt prinzipiell nur einen Teil der Wohnkosten, die Mieten und die Wohnflächen von Wohngeldempfängern liegen heute weit unter denen des Bevölkerungsdurchschnitts, sogar deutlich unter den Flächenobergrenzen für den sozialen Wohnungsbau. Im übrigen kann ein solcher Effekt wie bisher wirksam mit Miet- und Flächenobergrenzen begrenzt werden.
 - Im zweijährlichen Wohngeld- und Mietenbericht sind differenzierte Daten zur Überprüfung der Angemessenheit und Leistungsfähigkeit des Wohngelds vorzulegen. Dazu gehören nach Einkommen, Gemeindegrößenklassen, Haushaltgröße und Geschlecht des Haushaltsvorstands differenzierte Daten zur Entlastungswirkung des Wohngelds. Darzustellen sind auch die Wohnkostenbelastungen von Haushalten, die aus dem Wohngeldbezug herausfallen, aber im Einkommen im Rahmen der Einkommensgrenzen von § 25 ff. II. WoBauG liegen. Auch diese Daten sind zu differenzieren nach Haushaltstypen, Geschlecht des Haushaltsvorstandes, Einkommen und Miethöhen;
4. das Wohngeldsondergesetz in der z. Z. geltenden Form bis zum 31. Juni 1997 weitergelten zu lassen. Ab dem 1. Juli 1997 soll in Gesamtdeutschland ein einheitliches Wohngeldrecht gelten;
 5. zur Finanzierung der Wohngeldreform die Einkommensgrenzen bei der steuerlichen Wohneigentumsförderung abzusenken (von jetzt 240 000 für Verheiratete und 120 000 für Ledige auf 160 000 für Verheiratete und 80 000 DM für Ledige), den Vorkostenabzug zu streichen und eine zweijährliche Einkommensüberprüfung einzuführen. Durch diese Änderung des Eigenheimzulagengesetzes könnten 1997 bei Bund und Ländern jeweils 700 Mio. DM Steuermehreinnahmen erzielt werden, im Jahr 2000 jeweils rd. 1,1 Mrd. DM und ab dem Jahr 2005 rd. 1,5 Mrd. DM.

Bonn, den 24. September 1996

Franziska Eichstädt-Bohlig

Andrea Fischer (Berlin)

Steffi Lemke

Vera Lengsfeld

Gerd Poppe

Werner Schulz (Berlin)

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

