

# Widersprüchlichkeiten bei der sozialen Absicherung des Wohnens

## Policy-Inkohärenzen zwischen Grundsicherung und Wohngeld – Befunde und Reformvorschläge

Die soziale Absicherung des Wohnens erfolgt u. a. durch das Wohngeld, das vorrangig in Anspruch zu nehmen ist, und durch die Grundsicherung. Unterschiedliche Fortschreibungspraktiken führen dazu, dass Haushalte am Übergang zwischen beiden Systemen im Zeitverlauf zwischen Wohngeld und Grundsicherung hin- und herwechseln müssen. Für die Betroffenen kann das mit Nachteilen verbunden sein, nicht zuletzt weil beide Systeme unterschiedlich stark in die persönliche Lebensführung und -gestaltung eingreifen. Dieser Beitrag untersucht detailliert die Konsequenzen für die Betroffenen, unterbreitet Vorschläge, wie derartige Systemwechsel reduziert werden können, und bewertet die jüngst gesetzlich verankerte Dynamisierung des Wohngelds.

HOLGER CISCHINSKY, MAX-CHRISTOPHER KRAPP

### 1 Fragestellung und theoretischer Rahmen

Aufgabe der wohnbezogenen Sozialpolitik ist es, den in Deutschland Lebenden eine angemessene Wohnsituation zu ermöglichen bzw. zu sichern. Hierfür stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, die an der Angebots- oder der Nachfrageseite ansetzen. Während der angebotsseitig wirkenden Objektförderung primär die Aufgabe zukommt, das zielgruppenspezifische Wohnungsangebot zu erhöhen, zielt die nachfrageseitig ansetzende Subjektförderung darauf, die Zahlungsfähigkeit von Personen und Haushalten zu stärken, die ein angemessenes Wohnen nicht oder nur unzureichend mit eigenen Mitteln finanzieren können. Konkret wird die Stärkung der Zahlungsfähigkeit entweder durch die vollständige oder partielle Übernahme der Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherung oder durch das Wohngeld sichergestellt. Beide Leistungen sind in unterschiedliche Transferleistungssysteme mit unterschiedlichen Rechtskreisen eingebettet. Während die Übernahme der Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherung analog zur Deckung des Regelbedarfs das verfassungsrechtliche Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG) zu sichern hat, stellt das Wohngeld als eine gegenüber der

Grundsicherung vorrangige Transferleistung lediglich einen Wohnkostenzuschuss dar.

Die Dualität von Grundsicherungs- und vorrangigen Leistungen und damit auch von Übernahme der Unterkunftskosten und Wohngeld geht mit unterschiedlichen administrativen Zuständigkeiten, divergierenden Zielgruppenabgrenzungen und voneinander abweichenden Verfahren der Leistungsberechnung und -gewährung einher. Für die Betroffenen äußern sich diese Unterschiede unter anderem in unterschiedlichen Anreizsystemen in Bezug auf die Wohnungswahl, aber auch darin, dass beide Systeme unterschiedlich stark in die persönliche Lebensführung und -gestaltung eingreifen. Ferner ist zu beachten, dass Interaktionen mit weiteren Leistungssystemen, wie etwa mit dem vorrangig in Anspruch zu nehmenden Kinderzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG), bestehen können.

Grundsätzlich sollte es Anspruch des Gesetzgebers sein, dass die Parallelität von Sozialleistungen möglichst harmonisch organisiert ist. Dies meint nicht nur den operativen Aufbau und Aufwand der Sozialverwaltung, sondern vor allem auch die Ausgestaltung der Leistungsgewährung in einer die betroffenen Haushalte schonenden Art und Weise. Sie sollte so organisiert sein, dass Nicht-Inanspruchnahmen, die durch die Komplexität der Leistungsgewährung begründet sind, und unnötige Wechsel zwischen Leistungssystemen vermieden werden. Selbst wenn man die These vertritt, dass es den jeweiligen

Leistungsempfängern zufällt, sich mit dem einschlägigen System und seiner immanenten Logik zu arrangieren, sollte ein Hin- und Herwechseln zwischen beiden Systemen auf Betroffene beschränkt bleiben, bei denen sich tatsächlich die Lebensumstände ändern. In der Realität werden Wechsel aber auch allein durch die unterschiedlichen Fortschreibungsregularien induziert, durch die die Grundsicherung und das Wohngeld auf allgemeine Preis- und Mietensteigerungen reagieren. Eine im Oktober 2019 vom Bundestag beschlossene Reform (Gesetz zur Stärkung des Wohngelds, BT-Drucksache 19/10 816) sieht neben der erneuten Anpassung des Wohngelds eine zukünftig fest verankerte Dynamisierung vor. Welche Bedeutung diese Reform für eine kohärente soziale Absicherung des Wohnens hat, wird im Rahmen dieses Beitrags mit Fokus auf die betroffenen Haushalte dargelegt.

Als theoretischer Referenzrahmen liegt dem Beitrag das Konzept der Policy-Kohärenz zugrunde. Auch wenn der begriffliche Ausgangspunkt der Policy-Kohärenz definitorisch schwer abgrenzbar sein mag, verweist Policy-Kohärenz nach allgemeinem Verständnis auf die konkrete Ausgestaltung von Policies, die sich durch eine widerspruchsfreie Ausrichtung hinsichtlich übergeordneter Ziele und Ideen auszeichnet (May et al. 2005, S. 55; 2006, S. 382; Nilsson et al. 2012, S. 396; vgl. überblicksartig auch Lang/Tosun 2014). Policy-Kohärenz meint weniger die Stimmigkeit innerhalb einer einzelnen Policy bzw. eines einzelnen Gesetzes oder einer Richtlinie etc., sondern richtet in einem weiteren Verständnis den Blick auf die Widerspruchsfreiheit zwischen einzelnen inhaltlichen Komponenten einer Politik mit übergeordneten Zielen und Ideen. Dies kann sich beispielsweise im negativen Fall in Form von zueinander inkohärenten Policies unterschiedlicher Politikfelder ausdrücken, wenn die übergeordneten Zielsetzungen in einem Konflikt stehen. Kohärente Politik ist folglich als Abkehr von einem „component-driven policy-making“ zu begreifen (May et al. 2005, S. 38, vgl. auch Hoebink 2005 zur Differenzierung verschiedener Kohärenz-Reichweiten im Kontext der Entwicklungspolitik). Nilsson et al. (2012) zeigen anhand der Beispiele der Erneuerbare-Energien-Politik sowie der Kohäsionspolitik der Europäischen Union, dass Kohärenz am ehesten auf Ebene der Ziele hergestellt wird, bei der konkreten Ausgestaltung von Instrumenten und Implementationspraktiken jedoch eher Widersprüche und Konflikte bestehen, was letztlich auf die institutionellen Arrangements der Politikentwicklung verweist. Als begünstigende Bedingungen für kohärente Politikentwicklung bzw. Policies identifizieren May et al. (2006) drei Faktoren: eine möglichst hohe Fokussierung von Policy-Themen (durch Gremienzuständigkeiten, die thematische Konzentration anstatt einer Vielfalt an zu bearbeitenden Themen implizieren), eine hohe Konzentration an organisierten Interessen sowie die Abgrenzung von Zielgruppen einer Policy. Die institutionellen Rahmenbedingungen der Politikformulierung – etwa ein gemeinsamer parlamenta-

rischer Ausschuss, in dem eine thematische Fokussierung und Interessenkonzentration hergestellt werden – prägen demnach die Ausbildung günstiger Rahmenbedingungen für kohärente Politik (ebd.).

Im Hinblick auf das hier zu analysierende Zusammenwirken von Grundsicherung und Wohngeld erscheint die Unterscheidung von ideellen und instrumentellen (In-)Kohärenzen hilfreich. Beide Leistungssysteme streben eine soziale Absicherung des Wohnens an, indem die Wohnkosten von Haushalten mit keinem oder nur geringem Einkommen zum Teil oder vollständig übernommen werden; sie verfügen somit über einen gewissen Grad an ideeller Kohärenz. Durch unterschiedliche Instrumentenausgestaltungen bei der individuellen Leistungsberechnung und der Fortschreibung des generellen Leistungsniveaus liegen jedoch instrumentelle Inkohärenzen vor, die im Folgenden genauer beschrieben werden.

Der Beitrag ist folgendermaßen gegliedert: Aufbauend auf einem systematischen Vergleich der Leistungssysteme (Abschnitt 2) benennen wir zwei zentrale Ursachen für die (instrumentellen) Inkohärenzen – die unregelmäßige Anpassung der Wohngeldhöhe und die uneingeschränkte Vorrangigkeit des Wohngelds – und erörtern die jeweiligen Folgen für die betroffenen Transferleistungsempfänger (3). In Abschnitt 4 diskutieren wir vor dem Hintergrund der dargelegten Kohärenzprobleme die jüngst beschlossene Wohngeldreform und skizzieren darüber hinausgehende und unterschiedlich weitreichende Reformvorschläge zur sozialen Absicherung des Wohnens.

## 2 Die Leistungssysteme Grundsicherung und Wohngeld im Vergleich

### 2.1 Rechtliche Verankerung und quantitative Bedeutung

Zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums hat der Gesetzgeber verschiedene Leistungsarten innerhalb der Grundsicherung vorgesehen, die sich zwar im Hinblick auf die jeweiligen Zielgruppen, aber – von Ausnahmen abgesehen – nicht im Leistungsumfang und in der Leistungsberechnung voneinander unterscheiden. Die beiden wichtigsten Leistungsarten sind die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII.<sup>1</sup>

1 Diese Untersuchung beschränkt sich im SGB XII auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die Hilfe zum Lebensunterhalt (Drittes Kapitel des SGB XII), die

Bei beiden Leistungsarten liegt die Regelungskompetenz beim Bundesgesetzgeber, doch er beschränkt sich in Bezug auf die Regelungen zur Übernahme der Kosten der Unterkunft (und Heizung) auf die Vorgabe, dass tatsächliche Aufwendungen nur anerkannt werden, soweit diese angemessen sind (§ 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen erfolgt auf kommunaler Ebene und variiert hinsichtlich der angewandten Methodik sowie des Niveaus (vgl. Malottki et al. 2017). Durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) sind jedoch einige Rechtsfragen auf Umsetzungsebene geklärt und Grundsätze der Anerkennung von Unterkunftskosten konkretisiert worden, beispielsweise zu räumlichen Abgrenzungen, die im Kontext von Kostenübernahmen bei Umzügen und bei der Zumutbarkeit von Umzugsradien entscheidend sind.

Rund 5,9 Mio. Menschen erhielten Ende 2017 Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II; Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII wurde an knapp 1,1 Mio. Menschen gezahlt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2019, S. 9). Die Transferausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende betragen 2017 knapp 28 Mrd. Euro, wobei mehr als 11 Mrd. Euro für Kosten der Unterkunft aufgewendet wurden (BA 2018, S. 39).<sup>2</sup> Die Transferausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beliefen sich auf ca. 6,3 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt 2018a).

Die Unterstützung des Staates durch Wohngeld wird im Wohngeldgesetz (WoGG) geregelt, wobei der Verwaltungsvollzug durch die Wohngeld-Verwaltungsvorschrift (WoGVwV) konkretisiert wird. Gemessen an der Empfängerzahl und dem Ausgabenvolumen ist das Wohngeld die wichtigste vorrangige Transferleistung. Am Jahresende 2017 bezogen rund 592 000 Haushalte Wohngeld. Das Ausgabenvolumen belief sich im Jahr 2017 auf über 1,1 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt 2018b).

## 2.2 Kostenträgerschaft und Umsetzungsverantwortung

In beiden Leistungssystemen ist die Finanzierungs- und Umsetzungsverantwortung sehr unterschiedlich geregelt, wobei sich insbesondere im Grundsicherungsbereich eine komplexe Zuständigkeitsstruktur entwickelt hat. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende übernimmt der Bund die Kosten für Regel- und etwaige Mehrbedarfe. Die

Unterkunftskosten tragen dagegen größtenteils die Kommunen, wobei sich der Bund je nach Bundesland in unterschiedlicher Höhe beteiligt (§ 46 Abs. 5 bis 10 SGB II). Die administrative Zuständigkeit liegt grundsätzlich bei gemeinsamen Einrichtungen der kommunalen Träger und der Agenturen für Arbeit, ausnahmsweise aber auch allein bei zugelassenen kommunalen Trägern (Optionskommunen). Die Kostenträgerschaft für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung liegt ausschließlich beim Bund, die verwaltungstechnische Zuständigkeit dagegen bei den kommunalen Sozialämtern.

Die Wohngeldausgaben werden hälftig von Bund und Land getragen. Bei den kommunalen Wohngeldstellen ist lediglich die administrative Umsetzungsverantwortung vorortet.

## 2.3 Leistungsniveau und -berechnung

Während die Regel- und Mehrbedarfe der Grundsicherung pauschaliert sind, wird der Bedarf für Unterkunft in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen übernommen, soweit diese angemessen sind. Verfügt eine Bedarfsgemeinschaft über eigenes Einkommen bzw. anrechenbares Vermögen, das allerdings nicht zur Beseitigung der Hilfebedürftigkeit ausreicht (sog. Aufstocker), werden zunächst die Regelbedarfsleistungen angepasst, bevor die Übernahme von Unterkunftskosten reduziert wird (BA 2014, S. 15f.). Somit sind auch Aufstocker Bezieher von Unterkunftskosten. Was die Festlegung der Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunftskosten angeht, variiert nicht zuletzt aufgrund der lokalen Zuständigkeitsstrukturen die Berechnungsmethodik sehr stark. Die Grundsicherungsträger greifen auf unterschiedliche Daten bzw. Datenquellen zurück, indem Angebots-, Neuvertrags- oder Bestandsmieten auf Basis von eigenen Erhebungen oder etwa Auswertungen von (qualifizierten) Mietspiegeln zugrunde gelegt werden. Auch wohnkostenbezogene Auswertungen von SGB-II/XII-Datensätzen sowie die Analyse von Bodenrichtwerten kommen in der Praxis in unterschiedlichen Kombinationen zum Einsatz. Auch hinsichtlich der Auswertungsmethoden bestehen große Unterschiede. So werden beispielsweise räumliche Abgrenzungen, die für die Analyse leitend sind, unterschiedlich vorgenommen, und zentrale Schlussfolgerungen werden unter Berücksichtigung unterschiedlicher Prämissen (etwa zur ausreichenden Häu-

hinsichtlich des Ausgabenniveaus und der Empfängerzahlen geringere Bedeutung hat, blenden wir hier zugunsten einer Fokussierung auf die zentralen Leistungssysteme aus. Da der Großteil der Regelungsinhalte zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sehr ähnlich ist, erstrecken sich die nachfolgenden Ausführungen im Wesentlichen auf die erstere. Regelungen der letzteren werden nur angeführt, wenn sie substantiell von denen der Grundsicherung für Arbeitsuchende abweichen.

2 Der genannte Betrag beinhaltet keine Eingliederungsleistungen und repräsentiert ausschließlich die über die Finanzsysteme der Bundesagentur realisierten Volumina. Zahlungen, die über die Finanzsysteme der zugelassenen kommunalen Träger (Optionskommunen) laufen, sind darin nicht enthalten.

figkeit an Wohnungsangeboten) gezogen (vgl. detailliert Malottki et al. 2017, insbes. S. 47–59; Knickrehm 2015). Die berechneten Richtwerte werden nach Haushaltsgröße und gegebenenfalls nach Teilräumen innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Grundsicherungsträgers unterschieden. Bei nicht anerkannten Überschreitungen der Richtwerte werden nach einer Übergangsfrist nur die Kosten in Höhe der Angemessenheitsgrenzen getragen.

Das Wohngeld leistet hingegen nur einen Zuschuss zu den Unterkunftskosten, die bei Mietern der Bruttokaltmiete und bei selbstnutzenden Eigentümerhaushalten der Belastung (Kosten für den Kapitaldienst und für die Wohnraumbewirtschaftung) entsprechen. Dem Zuschusscharakter des Wohngelds entsprechend sind ein Teil der Unterkunftskosten und der sonstige Lebensunterhalt aus anderen Einkommensquellen oder aus Vermögen zu bestreiten. Der Wohngeldanspruch leitet sich aus der Wohngeldformel ab. Er entspricht der mit 1,15 multiplizierten Differenz zwischen den zu berücksichtigenden Unterkunftskosten und dem anrechenbaren monatlichen Gesamteinkommen des Haushalts, also desjenigen Teils des monatlichen Gesamteinkommens, dessen Einsatz zur Deckung der Unterkunftskosten als zumutbar erachtet wird:

$$wog = 1,15 \times (u - zy),$$

mit *wog*: Wohngeldanspruch, *u*: zu berücksichtigende Unterkunftskosten, *z*: zumutbare Belastung durch die Unterkunftskosten, *y*: monatliches Gesamteinkommen.

Die zu berücksichtigenden Unterkunftskosten (*u*) entsprechen dem Grundsatz nach den tatsächlichen Unterkunftskosten, sind aber nach oben hin durch haushaltsgrößen-spezifische und regional ausdifferenzierte Höchstbeträge<sup>3</sup> begrenzt, die unter Rückgriff auf Bestandsmieten von Wohngeldempfängern ermittelt und im Wohngeldgesetz ausgewiesen werden (§ 12 WoGG). Das anrechenbare monatliche Gesamteinkommen entspricht dem Produkt aus der zumutbaren Belastung des Einkommens durch die Unterkunftskosten (*z*) und dem monatlichen Gesamteinkommen (*y*). Bei der zumutbaren Belastung handelt es sich dabei um einen Prozentsatz, der mit den zu berücksichtigenden Unterkunftskosten sowie dem monatlichen Gesamteinkommen zunimmt:

$$z = a + bu + cy,$$

mit *a*, *b*, *c*: haushaltsgrößen-spezifische Parameter.<sup>4</sup>

Da die haushaltsgrößen-spezifischen Faktoren *a*, *b*, *c* prinzipiell mit der Haushaltsgröße abnehmen, sinkt die zumutbare Belastung mit jedem weiteren Haushaltsmitglied.

Alles in allem steigt unter sonst gleichen Bedingungen der Wohngeldanspruch also mit der Haushaltsgröße und mit den Unterkunftskosten – begrenzt durch die wohngeldrechtlich vorgegebenen Höchstbeträge – und sinkt mit dem monatlichen Gesamteinkommen.

#### 2.4 Dynamisierung der Leistungen

Um mit der allgemeinen Preissteigerung Schritt zu halten und gleichzeitig die Grundsicherungsbezieher nicht von der allgemeinen Einkommensentwicklung abzukoppeln, wird der Regelbedarf bis zur nächsten, im fünfjährigen Turnus erfolgenden Neuermittlung unter Rückgriff auf einen Mischindex jährlich zum 1. Januar fortgeschrieben.<sup>5</sup> Mit den Regelbedarfen werden automatisch auch die Mehrbedarfe fortgeschrieben, da diese auf einen bestimmten Prozentsatz des Regelbedarfs festgelegt sind. Eine gesetzliche Vorgabe für die Fortschreibung der Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft existiert zwar nur für den kommunalen Umsetzungsweg per Satzung (§ 22c Abs. 2 SGB II), findet in der Praxis nach unserer Kenntnis aber kaum Anwendung. Die Rechtsprechung des BSG hat jedoch vorgegeben, dass auch bei dem üblichen Umsetzungsweg per Verwaltungsakt zwei Jahre nach der letzten Datenerhebung eine Überprüfung und gegebenenfalls eine Anpassung im Rahmen der kommunalen Methodenfreiheit zu erfolgen hat (Az. B 4 AS 33/16 R). Hinsichtlich der konkreten Fortschreibungsmethodik zeichnet sich in der Praxis ein uneinheitliches Bild ab, wonach der Nettokaltmietenindex der Statistischen Landesämter bzw. des Statistischen Bundesamtes, der Verbraucherpreisindex, andere bzw. selbst generierte Indizes oder andere Verfahren angewandt werden (vgl. Malottki et al. 2017, S. 58).

Beim Wohngeld existierte eine Dynamisierung bisher nicht. Vielmehr erforderte die Realwertsicherung Novelierungen des Wohngeldgesetzes, die in unregelmäßigen Abständen, zuletzt 2016, stattfanden.

3 Die regionale Ausdifferenzierung erfolgt anhand von sechs (bis 2019) bzw. sieben Mietenstufen (ab 2020).

4 Der Parameter *b* bildet ab, wie sich eine Erhöhung der zu berücksichtigenden Unterkunftskosten auf die zumutbare Belastung auswirkt, während der Parameter *c* in analoger Weise den Effekt einer Erhöhung des monatlichen Gesamteinkommens auf die zumutbare Belastung angibt. Beide Parameter sind positiv, wodurch gewährleistet ist, dass bei gegebener Haushaltsgröße die zumutbare Belastung

sowohl bei steigenden zu berücksichtigenden Unterkunftskosten als auch bei steigendem monatlichem Gesamteinkommen zunimmt. Beim Parameter *a* handelt es sich um eine haushaltsgrößen-spezifische Konstante.

5 Der vom Statistischen Bundesamt berechnete Mischindex bildet im Verhältnis 70 zu 30 die Preisentwicklung regelbedarfsrelevanter Güter und Dienstleistungen wie auch die bundesdurchschnittliche Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer ab.

### 3 Policy-Inkohärenz und deren Folgen für Betroffene

Wie im ersten Abschnitt bereits angerissen, ergeben sich zwischen den beiden Leistungssystemen instrumentelle Inkohärenzen, die sich für die Betroffenen beim Wechsel von der Grundsicherung zum Wohngeld bzw. vom Wohngeld zur Grundsicherung zeigen. Im Kern sind diese Inkohärenzen auf zwei Ursachen zurückzuführen: zum einen auf die bislang fehlende Dynamisierung des Wohngelds, zum anderen auf dessen uneingeschränkte Vorrangigkeit, die sich aus § 9 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 12a SGB II ableitet.

#### 3.1 Volatilität der Wohngeldempfängerzahlen und ihre Ursachen

Einen zentralen Ausgangspunkt der Inkohärenz bildet die bislang fehlende Dynamisierung des Wohngelds, die regelmäßig Gegenstand von Reformdiskussionen war (vgl. etwa Voigtländer et al. 2013, S. 132f. sowie Cischinsky et al. 2017, S. 366f.). Hierunter ist das Fehlen einer regelmäßigen Anpassung des Leistungsniveaus an das aktuelle Preis- und Mietniveau zu verstehen, konkret der Umstand, dass die Höchstbeträge, die Einordnung der Kommunen in die einzelnen Wohngeld-Mietenstufen sowie die Wohngeldformel und damit das Berechnungsverfahren zur Ermittlung der Wohngeldhöhe nur unregelmäßig, dann aber sehr deutlich angepasst werden. Beispielsweise wurden bei der letzten Wohngeldreform 2016 die Werte der Wohngeldtabelle, die zuvor 2009 das letzte Mal angepasst worden waren, durchschnittlich um beachtliche 39 % angehoben.

Weil das Wohngeld nur selten erhöht wird, die Grundsicherungsleistungen jedoch regelmäßig angepasst werden, kann im Zeitraum zwischen Wohngelderhöhungen eine immer größer werdende Zahl an Haushalten den Bedarf durch eigenes Einkommen, Wohngeld und etwaige andere vorrangige Leistungen (wie insbesondere den Kinderzuschlag) nicht mehr decken und wechselt folglich aus dem Wohngeld- in den Grundsicherungsbezug. Dabei ist zu beachten, dass sowohl die Entwicklung der Wohnkosten als auch die Veränderung der sonstigen bedarfsrelevanten Größen (Einkommen, Kosten für Güter des Regelbedarfs) für Wechsel ausschlaggebend sind. Kommt es zu einer Anpassung des Wohngelds, ist ein Teil der Bedarfsgemeinschaften, die über eigenes Einkommen verfügen, durch die verbesserte Wohngeldleistung nicht mehr auf die Grundsicherung angewiesen und aufgrund der Vorrangigkeit des Wohngelds daher gezwungen, das Leistungssystem erneut zu wechseln. Die Empfängerzahlen im Wohngeld folgen daher einem typischen Sägezahnmuster mit hohen Beständen unmittelbar nach dem Inkrafttreten einer Wohngeldnovelle und danach stetig fallenden Bestandszahlen, bis eine neue Wohngeldnovelle wieder zu sprunghaft steigenden Empfängerzahlen führt.

In *Abbildung 1* lässt sich diese Entwicklung, dargestellt für die reinen Wohngeldhaushalte (ohne Mischhaushalte), für den Zeitraum ab 2005 nachvollziehen. Der Startzeitpunkt 2005 erklärt sich mit der seinerzeit in Kraft getretenen Reform des Grundsicherungssystems. Diese Reform brachte es u. a. mit sich, dass Grundsicherungsempfänger kein Wohngeld mehr erhalten, was die Zahl der Wohngeldempfänger drastisch von rund 3,5 Mio. auf unter 1 Mio. reduzierte. In den Folgejahren fiel aufgrund fehlender Wohngeldanpassungen – die letzte Wohngeldnovelle datierte von 2001 – der Wohngeldempfängerbestand kontinuierlich. Die Novellierung des WoGG zum 1. 1. 2009, die u. a. in einer Erhöhung der Tabellenwerte des Wohngelds um 8 % und einer Anhebung der Höchstbeträge bestand, bewirkte dann einen sprunghaften Anstieg der reinen Wohngeldhaushalte von rund 570 000 Haushalten auf knapp 860 000. Für die Jahre danach zeigt sich das zu erwartende Bild fallender Empfängerzahlen, bis eine erneute, am Jahresanfang 2016 in Kraft getretene Novelle, die ebenfalls zu einer Anhebung der Tabellenwerte und der Höchstbeträge führte, die Entwicklung wieder umkehrte.

Zu beachten ist, dass sich die von einem auf das nächste Kalenderjahr verändernden Empfängerzahlen von Wohngeld nicht in gleichem Umfang in steigenden oder schrumpfenden Empfängerzahlen von Grundsicherung niederschlagen. So führt z. B. eine Leistungsverbesserung im Wohngeld nicht nur dazu, dass aufgrund des Vorrangprinzips des Wohngelds vormalige Grundsicherungsempfänger auf das Wohngeld verwiesen werden. Denn gleichzeitig gibt es auch Haushalte, die erst durch die Novelle Wohngeldansprüche erwerben oder die ihre zuvor bereits bestehenden Wohngeldansprüche erst danach geltend machen, weil sie diesen Schritt infolge der Leistungsverbesserungen attraktiv finden oder durch die mediale Berichterstattung über die Novelle auf ihre Ansprüche aufmerksam wurden. Beispielsweise identifizierte eine Mikrosimulation auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zu den Wirkungen der 2009er Wohngeldnovelle 73 000 Wechslerhaushalte, also Haushalte, die im Jahr 2008 noch Grundsicherungsleistungen bezogen hatten und ein Jahr später im Wohngeldsystem landeten, aber mehr als doppelt so viele Wohngeldempfängerhaushalte, die zuvor weder Grundsicherung noch Wohngeld erhalten hatten (Voigtländer et al. 2013, S. 29ff.). Ungeachtet dessen zeigt die Quantifizierung durch die Studie von Voigtländer et al., dass es eine hohe Zahl an Wechslerhaushalten gibt. Der Studie zufolge stellen alleinstehende Rentner und Familien mit vier Personen die größten Wechslergruppen. Ein Grund für den hohen Anteil der Haushalte mit Kindern unter den Wechslerhaushalten liegt demnach auch in der Reform des Kinderzuschlags, die zum 1. Oktober 2008 in Kraft trat und ebenfalls Leistungsverbesserungen mit sich brachte. Zwar beziehen sich die Befunde zur Sozialstruktur der Wechslerhaushalte nur auf das Wechselgeschehen im Zuge der 2009er Wohngeldnovelle, doch ist davon auszugehen, dass die erwähnten soziodemografi-

schen Gruppen diejenigen sind, die in besonderer Weise von der bislang fehlenden Dynamisierung des Wohngelds sowie dessen uneingeschränkter Vorrangigkeit betroffen sind und allein deswegen zwischen Wohngeld und Grundsicherung hin- und herwechseln.

### 3.2 Relevanz für die vom Wohngeld in die Grundsicherung wechselnden Haushalte

Der Wechsel von einem Leistungssystem in ein anderes kann für die betroffenen Haushalte diverse Folgen haben, die sich insbesondere beim Wechsel vom Wohngeld in die Grundsicherung negativ darstellen.

*Antragstellung und administrative Zuständigkeiten:* Da grundsätzlich alle Mitglieder eines Haushalts einen gemeinsamen Wohngeldhaushalt bilden, ist ein gemeinsamer Wohngeldantrag zu stellen. Gehören dem Haushalt Kinder mit Kindergeldanspruch an, kommt gegebenenfalls noch ein Antrag auf Kinderzuschlag hinzu, der bei der Familienkasse zu stellen ist.

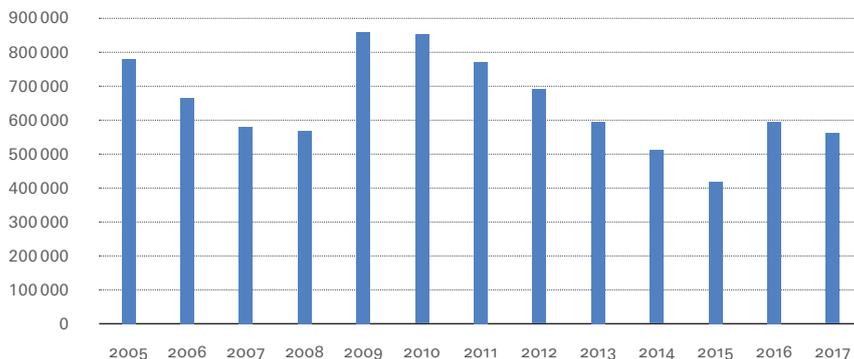
Gegenüber dem Wohngeld sind die Zielgruppenabgrenzungen im System der Grundsicherung enger gefasst und die Zuständigkeiten fragmentiert. Dieser Umstand erzeugt aus Sicht der Betroffenen nicht nur Intransparenz, sondern kann in besonderen Haushaltskonstellationen auch die Notwendigkeit implizieren, mit mehreren unterschiedlichen Behörden in Kontakt zu treten. Als Extrembeispiel sei ein Vierpersonenhaushalt mit zwei Kindern angeführt, von denen das eine das 25. Lebensjahr bereits überschritten hat. Ein Elternteil beziehe eine Frührente und der andere Elternteil sei dauerhaft voll erwerbsgemindert. Während der Elternteil in Frührente an die Hilfe zum Lebensunterhalt verwiesen wird, ist für den anderen die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuständig. Die beiden Kinder erhalten dagegen, sofern erwerbsfähig, Grundsicherung für Arbeitsuchende (konkret Arbeitslosengeld II), können aber keine gemeinsame Bedarfsgemeinschaft bilden und müssen daher getrennte Anträge stellen.

*Auskunfts- und Mitwirkungspflichten:* Darüber hinaus sind die umfangreichen Auskunfts- und Mitwirkungspflichten von Bedarfsgemeinschaften und die Auskunfts- einholungsrechte der Grundsicherungsstellen zu nennen, die dem Wohngeldsystem in dieser Form und Tiefe fremd sind. Die in den §§ 60 bis 67 SGB I geregelten allgemeinen Mitwirkungspflichten sind zwar grundsätzlich auch beim Bezug von Wohngeld einschlägig,<sup>6</sup> spielen dort in der Leistungsgewährung allerdings eine nicht so dominante Rolle wie in der Grundsicherung. In den §§ 56 bis 62 SGB II sind spezielle Mitwirkungspflichten zur Einkommensfeststellung beschrieben, die sich aufgrund der zu gewährleistenden Existenzsicherung bzw. der Vermeidung von Leistungsmissbrauch auch auf Dritte, u. a. auch auf den Arbeitgeber, erstrecken. In den §§ 52 und 52a SGB II sind zudem weitere Ermächtigungen der Grundsicherungsträger für den automatisierten Datenabgleich

ABBILDUNG 1

### Entwicklung der Zahl der Wohngeldhaushalte, 2005–2017

Angaben in absoluten Zahlen<sup>A</sup>



A Jahresendbestände, nur reine Wohngeldhaushalte (ohne Mischhaushalte)

Quelle: Statistisches Bundesamt: Soziale Leistungen – Wohngeld, Fachserie 13, Reihe 4, 2005–2017. Eigene Berechnung und Darstellung

WSI Mitteilungen

und für die anlassbezogene Einholung von Auskünften aus diversen Registern enthalten, um die missbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen zu vermeiden. Neben diesem deutlich umfangreicheren Kanon an Informationsrechten und -pflichten ist zudem auf die Möglichkeit der Sanktionierung bei Pflichtverletzungen (§ 31 SGB II) und bei Versäumnissen der persönlichen Vorsprache (§ 32 SGB II) zu verweisen.

*Berücksichtigung von Vermögen bei der Prüfung von Leistungsansprüchen:* Mit dem Wechsel vom Wohngeld in die Grundsicherung sehen sich Betroffene auch anderen Regelungen im Hinblick auf den Leistungsanspruch gegenüber. Hier sind insbesondere divergente Regelungen bei der Berücksichtigung von Vermögen zentral. Die jeweiligen Vermögensobergrenzen sind unterschiedlich hoch angesetzt, wobei die aus Betroffenen-sicht günstigsten Regelungen im Wohngeldsystem gelten, gefolgt von der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Mit dem Wechsel vom Wohngeld in die Grundsicherung kann dies dazu führen, dass im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung Vermögen auf den Grundsicherungsanspruch angerechnet wird und schlussendlich aufzulösen ist, um ein Abrutschen unter das menschenwürdige Existenzminimum zu verhindern. Wie im Wohngeldrecht fällt zwar auch im Regelungsbereich des SGB II eine selbstgenutzte Immobilie unter die Schonvermögensregelung; allerdings gelten strengere Maßstäbe, indem nur Immobilien angemessener

<sup>6</sup> Hinzu tritt die Verpflichtung, der Wohngeldbehörde unverzüglich Meldung zu erstatten, wenn sich im laufenden Bewilligungszeitraum die persönlichen Lebensumstände dahingehend ändern, dass der Wohngeldanspruch sinkt oder gar entfällt (§ 27 Abs. 3 WoGG).

Größe geschützt werden (§ 12 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 SGB II). Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind die Regularien noch restriktiver. Denn während das SGB II ausschließlich auf die Angemessenheit der Größe des Hausgrundstücks oder der Eigentumswohnung abstellt, erstreckt sich die Angemessenheitsdefinition des SGB XII auch auf weitere Kriterien, z. B. auf den Immobilienwert (§ 90 Abs. 2 Nr. 8 SGB XII).

Für Wohngeldbezieher mit eigenem Vermögen – und sei es auch nur in moderater, aber die grundsicherungsrechtlichen Vermögensobergrenzen überschreitender Höhe – hat die weniger großzügige Schonvermögensregelung nach SGB II bzw. XII zur Folge, dass bei einem Abrutschen in die Hilfebedürftigkeit erst nach einer Aufzehrung des nicht geschützten Teils des Vermögens Grundsicherungsansprüche entstehen.

*Unterhaltsrückgriff bei der Prüfung von Leistungsansprüchen:* Ferner ist der bei der grundsicherungsrelevanten Bedürftigkeitsprüfung verankerte Unterhaltsrückgriff von Bedeutung. Während im Wohngeldsystem nur die Einkommens- und Vermögenssituation des Wohngeldhaushalts, also der gemeinsam vor Ort wohnenden und wirtschaftenden Personen, relevant ist, gehen im Grundsicherungssystem grundsätzlich sämtliche monetären Ansprüche der leistungsberechtigten Personen an die Grundsicherungsstellen über, sofern der Unterhaltsanspruch nicht durch laufende Zahlungen erfüllt wird (§ 33 SGB II). Dies gilt insbesondere auch für die bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsansprüche (Ehegattenunterhalt, Verwandtenunterhalt und Unterhalt des Lebenspartners einer eingetragenen Lebenspartnerschaft). Einen Unterhaltsrückgriff gegenüber Eltern und Kindern gibt es in der Grundsicherung für Arbeitsuchende allerdings grundsätzlich nicht: Eltern werden, von Ausnahmen abgesehen,<sup>7</sup> nicht zu Unterhaltszahlungen an ihre Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld beziehenden Kinder herangezogen. Das gleiche gilt umgekehrt für volljährige Kinder, deren Eltern Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen (BMAS 2018, S. 35). Auch bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erfolgt in der Regel kein Unterhaltsrückgriff gegenüber Kindern oder Eltern (BMAS 2017, S. 55). Erst wenn diese die Einkommensgrenze von 100 000 € jährlich überschreiten, entfällt der Grundsicherungsanspruch (§ 43 Abs. 5 SGB XII).

*Arbeitsmarktpolitische Pflichten:* Für vom Wohngeld in die Grundsicherung für Arbeitsuchende wechselnde Haushalte folgt außerdem, dass nun der arbeitsmarkt-

politische Kanon an Rechten und Pflichten für Arbeitsuchende („Fördern und Fordern“) relevant wird, der dem Wohngeldsystem fremd ist. Die Betroffenen sind mit der Grundpflicht konfrontiert, sich aktiv um die Beendigung der eigenen Hilfebedürftigkeit zu bemühen – etwa indem sie ihre Arbeitszeit ausweiten oder den Job wechseln. Hier ist insbesondere die Verpflichtung zur Aufnahme einer zumutbaren Arbeit zu nennen, die bei ungerechtfertigter Zuwiderhandlung zu Leistungssanktionen führen kann (§§ 31, 31a und 31b SGB II). Dabei ist zu berücksichtigen, dass gemäß § 10 SGB II grundsätzlich jede Arbeit zumutbar ist. Hinzu kommen die SGB-II-spezifischen Meldepflichten und Erreichbarkeitsanforderungen. Auch ein Urlaub benötigt die Zustimmung des Jobcenters. Darüber hinaus ist zu beachten, dass durch den Wechsel in die Grundsicherung für Arbeitsuchende die beschriebenen Pflichten für alle erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft gelten, also nicht nur für den Antragsteller. Folglich sind die vom Wechsel betroffenen Haushalte mit einer im Vergleich zum Wohngeldsystem deutlich restriktiveren und auf Gegenleistung beruhenden Systemlogik konfrontiert, die prinzipiell großen Einfluss auf die Lebensführung der Haushaltsmitglieder haben kann, gerade dann, wenn diese erwerbsfähig sind.

*Regelungen zur Angemessenheit von Unterkunftskosten:* Bezogen auf die Wohnbedingungen kann der Wechsel in die Grundsicherung implizieren, dass bei unangemessen hohen Unterkunftskosten durch den Grundsicherungsträger eine Aufforderung zur Kostensenkung erteilt wird. In diesem Fall werden den Grundsicherungsempfängern die tatsächlichen Unterkunftskosten nur noch maximal sechs Monate lang anerkannt. Werden die Kosten nicht gesenkt – etwa durch die Anmietung einer preisgünstigeren Wohnung oder durch Untervermietung –, übernimmt der Grundsicherungsträger in der Folge nur noch Kosten in Höhe der Angemessenheitsgrenze. Nur in begründeten Einzelfällen ist von dieser Maßnahme zur Kostensenkung abzusehen, wobei in der Praxis vor allem höhere Anforderungen der Barrierefreiheit, der Rollstuhlgerechtigkeit und etwa bei Alleinerziehenden Anforderungen an die Zimmerzahl anerkannt werden. Darüber hinaus hat es sich bei einem Teil der Grundsicherungsträger etabliert, Standortbindungen aufgrund von schulpflichtigen Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen zu berücksichtigen. Insgesamt ist der Anteil der anerkannten Mehrkosten aufgrund solcher Härtefälle bzw. Mehrbedarfe im Regelungsbereich des SGB XII deutlich höher als im Bereich des SGB II.<sup>8</sup>

7 Ausnahmen sind Fälle, in denen die Kinder das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet und die Erstausbildung noch nicht abgeschlossen haben, sowie solche, in denen die Kinder die Unterhaltsansprüche selbst geltend gemacht haben.

8 Laut einer im Januar 2016 durchgeführten bundesweiten Befragung der kommunalen Grundsicherungsstellen werden im SGB XII in 34,4% der Haushalte mit Unterkunftskosten,

die oberhalb der Angemessenheitsgrenze liegen (sog. Überschreiter), die Mehrkosten als Härtefälle anerkannt. Im SGB II sind es hingegen nur 10,4%. Hinzu kommen anerkannte Mehrkosten in Fällen, bei denen ein Umzug durch die Grundsicherungsstelle als unwirtschaftlich bewertet wurde. Hier zeigen sich nur geringe Unterschiede zwischen SGB II (15,3% der Überschreiter) und SGB XII (13,8% der Überschreiter) (Malottki et al. 2017, S. 64).

Greifen diese Ausnahmetatbestände nicht, sind die betroffenen Grundsicherungsempfänger gezwungen, ihre Unterkunftskosten zu reduzieren und gegebenenfalls ihre alte Wohnung aufzugeben oder die Differenz etwa aus dem Regelbedarf zu begleichen.

Als weitere Restriktion gilt, dass bei nicht erforderlichen Umzügen in angemessene, aber teurere Wohnungen im Regelungsbereich des SGB II nur die bisherigen Kosten übernommen werden.<sup>9</sup> Dies bedeutet letztlich, dass für Haushalte mit bisher geringen Unterkunftskosten nur bei Unzumutbarkeit der alten Wohnung (vor allem infolge veränderter Bedarfsbedingungen) ein Umzug in eine teurere, aber dennoch angemessene Wohnung faktisch möglich ist (Krapp/Malotki 2017).<sup>10</sup> Die restriktive Handhabung bei der Genehmigung von Umzügen verschließt den Betroffenen in letzter Konsequenz auch das Segment energetisch hochwertiger Wohnungen, die typischerweise höhere Nettomieten aufweisen. Nur im Fall einer Warmmietenneutralität, bei der die neu bezogene Wohnung die bruttokalte Angemessenheitsgrenze einhält, ist eine vollständige Kostenübernahme gedeckt.

Solange ein vom Wohngeld in die Grundsicherung überwechselnder Mieterhaushalt in einer grundsicherungsrechtlich angemessenen Wohnung lebt und er daher von Aufforderungen zur Kostensenkung verschont bleibt, scheinen für ihn die Regularien zur Übernahme der Unterkunftskosten auf den ersten Blick nicht unvorteilhaft zu sein. Etwaige Mieterhöhungen werden im Fall der Rechtmäßigkeit bis zur Angemessenheitsgrenze vollumfänglich vom Grundsicherungsträger übernommen, und auch der Umstand, dass dem Haushalt das Segment energetisch hochwertiger, aber daher teurerer Wohnungen faktisch verschlossen bleibt, mag hinnehmbar sein, da die Heizkosten auch unsanierter Wohnungen in aller Regel in voller Höhe übernommen werden. Auch für die Vermieterseite sind die einschlägigen Regularien nicht unattraktiv, da bei Mieterhöhungsverlangen bis zur Angemessenheitsgrenze kaum Widerstände seitens der mietenden Grundsicherungsempfänger drohen (Cischinsky et al. 2017, S. 371). Ungeachtet der aus gesamtgesellschaftlicher Sicht problematischen Rahmenbedingungen können die genannten Punkte in langfristiger Perspektive jedoch auch für die betroffenen Haushalte von Nachteil sein, wenn sie nämlich mit entsprechenden Kostenstrukturen (gegebenenfalls sogar überhöhten Mieten) nach Beendigung des Grundsicherungsbezugs konfrontiert werden.

Problematisch wird ein Wechsel vom Wohngeldsystem in die Grundsicherung auch dann, wenn der betroffene Haushalt in einem noch nicht abbezahlten Eigenheim wohnt. Denn im Rahmen der Grundsicherung werden zwar auch anfallende Unterkunftskosten von Eigentümern übernommen. Da aber nur Leistungen mit dem Ziel der aktuellen Existenzsicherung erbracht werden, werden im Gegensatz zum Wohngeldsystem Tilgungsraten in der Regel als Vermögensbildung bewertet und deshalb nicht übernommen oder wenigstens bezuschusst (vgl. hierzu

auch Deutscher Verein 2014, S. 76f.). Im Extremfall führt dies für selbstnutzende Haushalte, die vom Wohngeld in die Grundsicherung wechseln, zum Verlust des noch nicht abbezahlten Eigenheims.

### 3.3 Relevanz für die von der Grundsicherung ins Wohngeld wechselnden Haushalte

Als zweite zentrale Ursache für Inkohärenzen ist die uneingeschränkte Vorrangigkeit des Wohngelds (gegebenenfalls in Verbindung mit dem ebenfalls vorrangigen Kinderzuschlag) zu sehen, wodurch bei einer Leistungsverbesserung des Wohngelds ein Teil der Grundsicherungsempfänger an das Wohngeldsystem verwiesen wird. Auch ein solcher Wechsel kann für die Betroffenen Nachteile mit sich bringen.

*Antragstellung und administrative Zuständigkeiten:* Auch wenn – wie im vorigen Abschnitt ausgeführt – die Zuständigkeiten in der Grundsicherung aufgrund engerer Zielgruppenabgrenzungen fragmentierter sind, ist für die meisten Familien mit Kindern nur die Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständig. Tritt eine Wohngeldnovelle in Kraft, prüft der Grundsicherungsträger, ob solche Familien dank des angehobenen Wohngelds zusammen mit dem Kinderzuschlag die Hilfebedürftigkeit überwinden können. Bei positivem Befund fallen die betroffenen Familien aus dem Grundsicherungsbezug heraus und die Grundsicherungsleistung wird durch zwei vorrangige Leistungen, nämlich Wohngeld und Kinderzuschlag, ersetzt. Häufig erhalten die Familien am Ende keine nennenswert höheren Transferzahlungen. Der Wechsel ist aber mit der negativen Konsequenz verbunden, dass mit der Wohngeldstelle und der Familienkasse zukünftig zwei Behörden aufzusuchen und zwei Anträge zu stellen sind.

*Wegfall von Vergünstigungen für Grundsicherungsempfänger:* Generell entfallen bei einem Wechsel von der Grundsicherung ins Wohngeldsystem diverse Vergünstigungen, ohne dass dieser Umstand bei der Vorrangprüfung berücksichtigt wird. Diese Vergünstigungen reichen von deutlich niedriger angesetzten Befreiungsgrenzen für Zuzahlungen im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung (§ 62 Abs. 2 SGB V) bis hin zu reduzierten Eintrittspreisen für öffentliche Einrichtungen (z. B. für Schwimmbäder und Museen) und verbilligten Fahrscheinen für den öffentlichen Personennahverkehr. Zwar lässt sich der genaue Umfang solcher Vergünstigungen auf-

9 Im SGB XII findet sich eine großzügigere Regelung (§ 35 Abs. 2 Satz 4 SGB XII).

10 Diese Kostendeckelung gilt nur für Umzüge innerhalb eines lokal definierten Vergleichsraums (vgl. Malotki et al. 2017, S. 156) und greift bei Umzügen in andere Vergleichsräume nicht. Allerdings ist insbesondere bei nicht erforderlichen Umzügen die Übernahme der Umzugskosten ungewiss.

grund ihrer Heterogenität und ihrer zum Teil nur regional begrenzten Gewährung nicht feststellen, und erst recht kann man den geldwerten Vorteil der Vergünstigungen nicht seriös beziffern, da über das Ausmaß ihrer Inanspruchnahme keine belastbaren Daten vorliegen. Gleichwohl machen die angeführten Beispiele deutlich, dass sich die Vergünstigungen mit Blick auf die gewöhnlichen Einkommensverhältnisse der betrachteten Haushalte durchaus zu merklichen Beträgen addieren können, wodurch ein erzwungener Wechsel von der Grundsicherung ins Wohngeldsystem letztlich eine finanzielle Schlechterstellung dieser Haushalte bewirken kann.

## 4 Reformvorschläge

Die Ausführungen oben haben dargelegt, dass zwischen den beiden unterkunftsbezogenen Sozialleistungen des Wohngelds und der Grundsicherung essenzielle Unterschiede bestehen. Insbesondere die Grundlagen der Leistungsbemessung wie auch die weiteren Anforderungen und Pflichten, die an die Leistung geknüpft sind, unterscheiden sich deutlich. Vor diesem Hintergrund können sich instrumentelle Policy-Inkohärenzen, die sich bei dem (vorübergehenden) Wechsel zwischen beiden Leistungssystemen zeigen, für die betroffenen Haushalte in gravierender Weise darstellen.

Als Lösungsansatz empfiehlt sich, zum einen die uneingeschränkte Vorrangigkeit des Wohngelds durch Wahloptionen aufzulösen, zum anderen das Wohngeld durch eine Dynamisierung in seiner grundlegenden Funktionsweise zu stärken und damit die beschriebenen Inkohärenzen einzugrenzen. Die bereits oben erwähnte Reform des Wohngelds ist deshalb vom Grundsatz her zu begrüßen.

Konkret sieht die zukünftige Fortschreibung des Wohngelds beginnend zum 1. Januar 2022 alle zwei Jahre eine Anpassung der wohngeldrechtlichen Höchstbeträge sowie der Parameter  $b$  und  $c$  der in Abschnitt 2.3 dargestellten Wohngeldformel vor. Dabei soll auf den Teilindex für Nettokaltmiete und (kalte) Wohnungsnebenkosten des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes (Höchstbeträge und Parameter  $b$ ) sowie auf den gesamten Verbraucherpreisindex (Parameter  $c$ ) zurückgegriffen werden.

Bei einer isolierten Betrachtung des Wohngeldsystems, d. h. ohne Berücksichtigung der Wechselwirkungen zur Grundsicherung, erscheint die Umsetzung der Dynamisierung sachgerecht. Zu kritisieren ist lediglich der Umstand, dass die Mietenfortschreibung nicht nach Mietstufen differenziert und dadurch etwaige Unterschiede in der Mietpreisentwicklung nicht berücksichtigt, obwohl eine Ermittlung der mietenstufenspezifischen Mietpreis-

entwicklungen als Basis der Fortschreibung durchaus möglich wäre.

Weitet man allerdings den Blick und schließt die Wechselwirkung zur Grundsicherung in die Betrachtung ein, stellt sich die Bewertung anders dar. Zwar werden durch die intendierte Dynamisierung des Wohngelds Policy-Inkohärenzen zwischen Wohngeld und Grundsicherung fraglos reduziert. Eine vollständige Beseitigung dieser Inkohärenzen gelingt jedoch nicht. Eine völlige Unterbindung des Wechselgeschehens zwischen Wohngeld und Grundsicherung wäre bei gegebener grundsicherungsrechtlicher Fortschreibungspraxis nur möglich, wenn der Wohngeldanspruch jedes anspruchsberechtigten Wohngeldhaushalts einzelfallspezifisch um exakt denjenigen Betrag steigen würde, um den sein Grundsicherungsbedarf fortschreibungsbedingt zunimmt.

Zumindest zu einer Reduzierung der Inkohärenzen würde es führen, wenn die Fortschreibungsregularien im Wohngeldsystem an die der Grundsicherung angepasst werden würden. Dazu wäre zweierlei erforderlich: Erstens wären anstelle des intendierten Rückgriffs auf den Verbraucherpreisindex zur Realwertsicherung des einkommensabhängigen Terms der Wohngeldformel (Parameter  $c$ ) eine stärkere Anlehnung an die Fortschreibungspraxis der Grundsicherung in Bezug auf Regelbedarfe geboten, wo nicht nur die Preisentwicklung regelbedarfsrelevanter Güter und Dienstleistungen, sondern auch die bundesdurchschnittliche Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer berücksichtigt wird (vgl. Fußnote 5). Zweitens wäre eine stärkere Orientierung an den unterkunftskosten-spezifischen Fortschreibungspraktiken der Grundsicherungsträger erforderlich. Da hier – wie in Abschnitt 2.3 skizziert – eine uneinheitliche Praxis besteht, ist es jedoch schlicht unmöglich, eine harmonisierte Fortschreibungsregel im Wohngeld zu verankern.

Letztlich sind beide Ansätze mit der dem Wohngeldsystem inhärenten Logik jedoch nicht vereinbar bzw. nicht umsetzbar. Dies zeigt in letzter Konsequenz aber nur, dass – so begrüßenswert eine Dynamisierung im Wohngeld auch ist – eine vollständige Beseitigung der Inkohärenzen nur gelingen kann, wenn beide Leistungssysteme angeglichen werden, was letztlich darauf hinauslaufen würde, das nur historisch erklärbare Nebeneinander von Wohngeld und Grundsicherung aufzugeben (vgl. hierzu die Vorschläge in Kirchner et al. 2014).

Begünstigend für eine kohärente Sozialpolitik wäre zudem, grundsätzlich darauf hinzuwirken, dass für die Weiterentwicklung der sozialen Absicherung des Wohnens institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen würden, durch die der fachliche Austausch zwischen den jeweiligen Fach-Communities – gemeint sind primär die unterschiedlichen ministeriellen Fachressorts sowie die jeweiligen Fachausschüsse im Deutschen Bundestag – gestärkt würde. Auch die Idee der Übertragung der Zuständigkeit für Rechtsstreitigkeiten nach dem WoGG von der (all-

gemeinen) Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die für die Grundsicherung zuständige Sozialgerichtsbarkeit (Becker 2019, S.18) erscheint in diesem Zusammenhang bedenkenswert. ■

## LITERATUR

- BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2014): Fachliche Weisungen SGB II – § 9 SGB II – Hilfebedürftigkeit, Nürnberg
- BA** (2018): Jahresbericht 2017. Zahlen. Daten. Fakten, Nürnberg
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)** (2017): Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Berlin
- BMAS** (2018): Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sozialgesetzbuch SGB II. Fragen und Antworten, Berlin
- Becker, P.** (2019): Schriftliche Stellungnahme, in: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 19(11)270 vom 15. März 2019
- Cischinsky, H. / Kirchner, J. / Malottki, C. von** (2017): Das deutsche Transfersystem in Zeiten von Klimaschutz und Energiewende, in: Großmann, K. / Schaffrin, A. / Smigiel, C. (Hrsg.): Energie und soziale Ungleichheit. Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa, Wiesbaden, S. 349–376
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge** (2014): Empfehlungen des Deutschen Vereins zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach §§ 22ff. SGB II und §§ 35ff. SGB XII, Berlin
- Hoebink, P.** (2005): Coherence and development policy: An autopsy with some European examples, in: Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (Hrsg.): Österreichische Entwicklungspolitik 2004. EU-Entwicklungspolitik Quo vadis?, Wien, S. 37–50
- Kirchner, J. / Cischinsky, H. / Rodenfels, M.** (2014): Transferleistungen zur Sicherung angemessenen Wohnens, in: Zeitschrift für Sozialreform 60 (4), S. 379–412
- Knickrehm, S.** (2015): Wann sind Unterkunftskosten für SGB-II-Empfänger „angemessen“? Das schlüssige Konzept. Kontrollierte Methodenfreiheit bei Methodenvielfalt, in: Soziale Sicherheit 64 (7), S. 287–293
- Krapp, M.-C. / Malottki, C. von** (2017): Wahlfreiheiten und Autonomieschranken bei der Deckung von Unterkunftsbedarfen durch die Grundsicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform 63 (3), S. 389–413
- Lang, A. / Tosun, J.** (2014): Policy Integration und verwandte Ansätze: Möglichkeiten der Theorieintegration, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 24 (3), S. 353–371
- Malottki, C. von / Krapp, M.-C. / Kirchner, J. / Lohmann, G. / Nuss, G. / Rodenfels, M.** (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 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin
- May, P. J. / Jones, B. D. / Beem, B. E. / Neff-Sharum, E. A. / Poague, M. K.** (2005): Policy coherence and component-driven policymaking: Artic policy in Canada and the United States, in: The Policy Studies Journal 33 (1), S. 37–63
- May, P. J. / Sapotichne, J. / Workman, S.** (2006): Policy coherence and policy domains, in: The Policy Studies Journal 34 (3), S. 381–403
- Nilsson, M. / Zamparutti, T. / Petersen, J. E. / Nykvist, B. / Rudberg, P. / McGuinn, J.** (2012): Understanding policy coherence: Analytical framework and examples of sector-environment policy interactions in the EU, in: Environmental Policy and Governance 22 (6), S. 395–423
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder** (2019): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2017, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt** (2018a): 17,2 Milliarden Euro Eingliederungshilfe für behinderte Menschen im Jahr 2017. Pressemitteilung Nr. 298 vom 13. 08. 2018, [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18\\_298\\_221.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/08/PD18_298_221.html) (letzter Zugriff: 29. 03. 2019)
- Statistisches Bundesamt** (2018b): Rund 592 000 Haushalte bezogen am Jahresende 2017 Wohngeld. Pressemitteilung Nr. 328 vom 04. 09. 2018. [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/09/PD18\\_328\\_223.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/09/PD18_328_223.html) (letzter Zugriff: 29. 03. 2019)
- Voigtländer, M. / Clamor, T. / Henger, R.** (2013): Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: BBSR-Forschungsbericht, Bonn

## AUTOREN

**HOLGER CISCHINSKY**, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Wohnen und Umwelt (IWU) in Darmstadt. Forschungsschwerpunkte: Fragestellungen der Sozial- und Wohnungspolitik, Konzeption von Mikrosimulationsmodellen der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland.

@ h.cischinsky@iwu.de

**MAX-CHRISTOPHER KRAPP**, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Wohnen und Umwelt (IWU) in Darmstadt. Forschungsschwerpunkte: Wohnungspolitische Instrumente mit besonderem Fokus auf der Grundsicherung sowie der Wohnraumförderung.

@ m.krapp@iwu.de