



InWIS · Springorumallee 20a · 44795 Bochum



InWIS GmbH – Forschungsinstitut
Springorumallee 20a
44795 Bochum

Michael Neitzel

Telefon: +49. 0. 234. 89034. 19
Telefax: +49. 0. 234. 89034. 49

michael.neitzel@inwis.de
www.inwis.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Wohngeldes (Wohngeld-Plus-Gesetz) der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Bundestages-Drucksache 20/3936)

Bochum, 5. November 2022

I. Zusammenfassung

Die mit dem Entwurf des Wohngeld-Plus-Gesetzes verfolgten Zielsetzungen sind grundsätzlich zu begrüßen und leisten wichtige Beiträge, die Wohnkostenbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen zu verringern.

Die **Einführung einer Klimakomponente** ist bereits seit längerem diskutiert worden und ein wichtiger Baustein, um die klimapolitischen Zielsetzungen sozial abzufedern. Daher ist deren Einführung grundsätzlich zu begrüßen. Sie fördert Haushalte, die in einer Wohnung mit höheren Energieeffizienzstandard und einer höheren Nettokaltmiete wohnen, mit höherem Wohngeld. Da sie allen wohngeldberechtigten Haushalten gewährt wird, ist nicht zu vermeiden, dass davon auch Haushalte profitieren, die nicht in einer Wohnung mit höherem Energieeffizienzstandard wohnen. Mit fortgesetzter Modernisierungstätigkeit wird die Klimakomponente in dieser Form zunehmend treffsicherer. Sie hat den Vorteil, dass damit kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht.

Hinsichtlich der Höhe der Klimakomponente ist der Gesetzgeber frei. Sie sollte sich an den Investitionskosten und dem daraus abgeleiteten maximal gesetzlich zulässigen Mieterhöhungsspielraum und damit eher an den Kappungsgrenzen des § 559 Abs., 3a BGB orientieren. Die Berechnung zur Ermittlung der Klimakomponente auf einen Wert von 0,40 Euro/m² Wohnfläche ist nachvollziehbar, jedoch auch unter Anrechnung der etwa entstehenden Heizkostenersparnis als zu niedrig anzusehen. Unter Berücksichtigung der Förderziele, der Tatsache, dass praktisch kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht, und dass ein bestehender Vorschlag zur verwaltungspraktischen Umsetzung eine deutlich geringere Reichweite hätte, ist der jetzt vorgestellte Vorschlag zu begrüßen. Künftig wäre eine deutliche Erhöhung der Klimakomponente notwendig; diese sollte jedoch an den Nachweis eines höheren Energieeffizienzstandards gekoppelt werden, der derzeit verwaltungspraktisch nicht möglich ist.

Die Klimakomponente setzt keine Anreize für vermietende Gebäudeeigentümer, den Wohnungs- und Gebäudebestand energetisch zu ertüchtigen. Das ist auch nicht deren Absicht. Damit eine Sanierungsquote von 1,9 Prozent p.a.

InWIS GmbH – Forschungsinstitut
Geschäftsführer:
Dipl.-Ökonom Michael Neitzel

Sitz der Gesellschaft:
Bochum, HR B Nr. 5115
Steuer-Nr: 350/5709/1025
USt ID: DE 165505952
IBAN: DE58430500010001408251

Bankverbindung:
Sparkasse Bochum
Konto: 140 82 51
BLZ: 430 500 01
BIC: WELADED1BOC

tatsächlich erreicht wird, ist eine Stabilisierung bzw. Ausweitung der BEG-Förderung von Bedeutung.

Die vorgeschlagene **Heizkostenkomponente** ist ein weiterer wichtiger Baustein, um die unmittelbaren Auswirkungen der Gas- und Energiepreiskrise über das Wohngeld abzufedern und von hoher Wohnkostenbelastung betroffenen Haushalten zu helfen. Die pauschale Ausgestaltung setzt einen Anreiz, sich sparsam zu verhalten, ohne dass dies zu einer Verringerung des Wohngeldanspruches führen würde.

Zwar ist eine dauerhafte Ausgestaltung der Heizkostenkomponente zu begrüßen, jedoch sollte deren Höhe von der Energiepreisentwicklung abhängig gemacht werden. Daher sollte die Heizkostenkomponente zumindest zeitnah evaluiert oder für die voraussichtliche Dauer der Energiepreiskrise befristet werden. Wegen des Trade-Offs zwischen der Höhe der Nettokaltmiete eines Gebäudes mit höherem Energieeffizienzstandards und der Höhe der Heizkosten sollte die Heizkostenkomponente vor allem bei Erhöhung der Klimakomponente im Zusammenhang betrachtet und austariert werden.

Die **generelle und deutliche Anpassung des Wohngeldes** ist angesichts gestiegener Wohnkosten von großer Bedeutung. Da nicht mehr nur Haushalte mit sehr niedrigem, sondern auch Haushalte mit niedrigem und leicht unterdurchschnittlichem Einkommen mit einer gestiegenen und sehr hohen Wohnkostenbelastung konfrontiert sind, ist die **deutliche Ausweitung der Reichweite** dringend erforderlich. Bei bis zu 43 Prozent der deutschen Haushalte liegt die Wohnkostenbelastung (Bruttowarmmiete) bereits oberhalb von 40 Prozent bzw. sie sind als gefährdet anzusehen, dass ihre Wohnkostenbelastung über diese Grenze ansteigt und damit überlastet sind.

Künftig ist damit zu rechnen, dass das Wohngeld an Bedeutung gewinnen wird, da es angesichts der veränderten Rahmenbedingungen für Wohnungsbauinvestitionen in den Neubau und den Bestand immer schwieriger werden wird, bezahlbaren Wohnraum angebotsseitig sicherzustellen. Daher ist es erforderlich, die Wohngeldförderung auch künftig im Hinblick auf Höhe und Reichweite für die von hoher Wohnkostenbelastung betroffenen Haushalten zielgenau zu gestalten.

II. Beurteilung einzelner Aspekte des Wohngeld-Plus-Gesetzes

Diese Stellungnahme bezieht sich vorrangig auf die drei Leistungselemente, die das Wohngeld-Plus-Gesetz für die künftige Höhe des Wohngeldes vorsieht:

- Einführung einer Klimakomponente;
- Gewährung einer dauerhaften Heizkostenkomponente;
- Generelle Anhebung des Wohngeldes und Ausweitung des Kreises der Empfängerhaushalte.

Sachlich handelt es sich bei der Berücksichtigung einer dauerhaften Heizkostenkomponente und bei der erstmaligen Berücksichtigung einer

Klimakomponente um zusätzliche Tatbestandsmerkmale im Wohngeld. Bei der Berechnung des Wohngeldes werden sie jedoch im Rahmen bereits bestehender Sachverhalte behandelt: Mit Blick auf die Heizkostenkomponente als Erhöhung des Betrages zur Entlastung bei Heizkosten auf Grund der Einführung der CO₂-Bepreisung und mit Blick auf die Klimakomponente als Anpassung der Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete/Belastung. De facto handelt es sich um die Veränderung an bestehenden Elementen der Wohngeld-Systematik. Das hat den Vorteil, dass trotz eines hohen Fördereffektes kein zusätzlicher Aufwand bei der Prüfung und Berechnung des Wohngeldanspruches im Rahmen der verwaltungsmäßigen Umsetzung entsteht.

Im Rahmen der Stellungnahme legen wir einen Schwerpunkt auf die Einführung einer Klimakomponente im Wohngeld, da wir vorrangig hierzu in den letzten Jahren gutachterlich tätig waren.

1. Einführung einer Klimakomponente

Die Berücksichtigung einer Klimakomponente im Wohngeld war sowohl hinsichtlich der generellen Machbarkeit und Umsetzung sowie einer möglichst verwaltungspraktischen und -einfachen Umsetzung in das bestehende Antragsverfahren für das Wohngeld Gegenstand mehrerer Gutachten.

Eine Klimakomponente setzt dabei an dem Grundsachverhalt an, dass Gebäude mit hohem Energieeffizienzstandard – entweder jüngeren Baujahres oder durch nachträgliche Modernisierung des Bestandes insbesondere der Baujahre vor 1980 – in der Regel zu einer höheren Nettokaltmiete vermietet werden. Vermietende sind berechtigt, für die Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen an Gebäuden auf der Grundlage des § 559 Abs. 1 BGB in Verbindung mit § 555b, insbesondere Nr. 1 und 2, BGB die jährliche Miete um 8 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten zu erhöhen. Hierbei bleiben Kosten unberücksichtigt, die sonst Instandhaltungsaufwand darstellen würden, und öffentliche Förderungen werden angerechnet (bspw. BEG-Förderung in Form von Zuschüssen oder Zinsverbilligungen).

Der sich daraus ergebende Erhöhungsbetrag auf die Nettokaltmiete wurde mit § 559 Abs. 3a BGB auf maximal 3 Euro/m² Wohnfläche gekappt bzw. auf maximal 2 Euro/m², sofern die Miete vor Mieterhöhung weniger als 7 Euro/m² Wohnfläche beträgt. Aufgrund der hohen Kosten für die Durchführung von energetischen Modernisierungsmaßnahmen und trotz der BEG-Förderung ist es – je nach Umfang der tatsächlich realisierten Maßnahmen – häufig der Fall, dass der maximal mögliche Mieterhöhungsspielraum ausgeschöpft werden kann und Mieter*innenhaushalte stärker belastet werden. Das hängt damit zusammen, dass die rechtlich zulässige Mietanpassung in der Regel nicht durch entsprechende Energiekosteneinsparungen kompensiert werden können. Eine höhere Gesamtbelastung entsteht für Mietende in solchen Fällen, in denen Vermietende die Mieterhöhung nicht freiwillig aus eigenen, sozialen Erwägungen heraus begrenzen und versuchen, weitgehend Warmmietenneutralität herzustellen.

Zwar müssten in der Vergangenheit durchgeführte Wirtschaftlichkeitsrechnungen angesichts des gestiegenen Energiepreisniveaus aktualisiert werden, um bisherige Befunde auf den Prüfstand zu stellen. Jedoch dürften sich solche Berechnungen angesichts der Langfristigkeit von Bestandsinvestitionen nicht am aktuell sehr hohen Energiepreisniveau orientieren, sondern müssten sich mit dem voraussichtlich langfristig geltenden Preisniveau nach Überwindung der derzeitigen Krise befassen, da die derzeitige Heizkostenbelastung dauerhaft weder von den privaten Haushalten getragen werden kann noch durch staatliche Unterstützung dauerhaft abgedeckt werden kann.

Alternativ zum Verfahren der modernisierungsbedingten Mieterhöhung können Vermietende auch eine Anpassung nach § 558 BGB bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete wählen. Dies ist ein einfach anzuwendendes Verfahren, sofern ein Mietspiegel energetische Ausstattungs- und Beschaffenheitsmerkmale aufweist. In der Regel ist der in Mietspiegeln ausgewiesene Erhöhungsbetrag derzeit niedriger, als eine Anpassung nach § 559 BGB im Zusammenhang mit einer energetischen Modernisierungsmaßnahme ermöglichen würde.

Die „Machbarkeits- und Umsetzungsstudie zur Klimakomponente im Wohngeld“ (BBSR 2017) hat sich ausführlich mit verschiedenen Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimakomponente im Wohngeld auseinandergesetzt und empfohlen, die Gewährung an einen höheren energetischen Standard eines Gebäudes zu knüpfen und formal durch eine Erhöhung des Höchstbetrages der zu berücksichtigenden Miete/Belastung in die Wohngeld-Systematik zu implementieren.

Damit wird den Anforderungen an die Verringerung des CO₂-Ausstoßes und den Schutz des Klimas Rechnung getragen. Die Erhöhung des Höchstbetrages stellt sicher, dass einerseits zusätzliches Wohngeld lediglich in dem Maße gewährt wird, wie eine höhere Netto- bzw. Bruttokaltmiete tatsächlich von den wohngeldberechtigten Haushalten gezahlt wird, und andererseits die Höhe des Wohngeldes nach den sonst geltenden Vorschriften berechnet wird.

Mit der Festlegung des energetischen Standards kann die Wirkung der Klimakomponente im Hinblick auf den Klimaschutz austariert werden. Die Festlegung der Höhe der Klimakomponente, d.h. die Anhebung der Höchstbeträge, kann sich an dem sich maximal ergebenden Mieterhöhungsspielraum orientieren oder rein normativ erfolgen und somit auch darunter liegen.

Die Wirkung einer unterschiedlichen Höhe einer Klimakomponente lässt sich an dem folgenden Beispiel verdeutlichen: War der Höchstbetrag der zu berücksichtigenden Miete der jeweiligen Mietstufe vor Durchführung einer energetischen Modernisierungsmaßnahme bereits ausgeschöpft, so wird bei einer Klimakomponente unterhalb des maximal möglichen Mieterhöhungsbetrages (ggf. bis zur Kappungsgrenze) Wohngeld zusätzlich nur anteilig auf die tatsächlich angepasste Miete gewährt. Je niedriger die Klimakomponente ausfällt, desto geringer ist die Entlastungsfunktion und damit die Möglichkeit der wohngeldberechtigten Haushalte, in der bisher gemieteten Wohnung wohnen zu bleiben oder – im Falle der Neuanmietung einer Wohnung – eine Wohnung mit höherem Energieeffizienzstandard zu erreichen.

Angesichts der Höhe der Investitionskosten für einen möglichst hohen Energieeffizienzstandard und mit Blick auf den Klimaschutz und die mit dem Wohngeld verbundenen Förderziele ist daher eine Klimakomponente bis zur Höhe der derzeit geltenden Kappungsbeträge zweckmäßig, erfordert jedoch auch die Festlegung eines Energieeffizienzstandards, ab dem die Klimakomponente gewährt wird (siehe Gutachten „Praktikabler Nachweis des Energiestandards bei einer Klimakomponente im Wohngeld“; BBSR 2022).

Der im Wohngeld-Plus-Gesetz enthaltene Vorschlag für die Klimakomponente im Wohngeld setzt hinsichtlich der Anpassung des Höchstbetrages für die zu berücksichtigende Miete/Belastung an den Ergebnissen der Machbarkeits- und Umsetzungsstudie an und ist in dieser Form gut umsetzbar.

Die Höhe der Klimakomponente von 0,40 Euro/m² Wohnfläche (Anpassung der Höchstbeträge für die zu berücksichtigende Miete/Belastung) kann jedoch im Hinblick auf die Intentionen der Klimakomponente und im Hinblick auf die Entlastungswirkung lediglich als Einstieg verstanden werden.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Klimakomponente in der im Gesetz vorgeschlagenen Form allen wohngeldberechtigten Haushalten gewährt wird, und zwar ohne sie erst ab einem höheren Energieeffizienzstandard anzuwenden. Dafür entfällt im Antragsverfahren die aufwändige Prüfung des Energieeffizienzstandards.

Je mehr Bestandsgebäude in den nächsten Jahren energetisch modernisiert werden, desto zielgenauer wird die Klimakomponente auch wohngeldberechtigte Haushalte entlasten, die von einer höheren Netto- bzw. Bruttokaltmiete aufgrund energetischer Modernisierung betroffen sind oder eine Wohnung mit höherem Standard anmieten wollen. Die Klimakomponente in der jetzt vorgeschlagenen Form wird damit im Zeitablauf treffsicherer.

Sie wird im Zeitablauf immer weniger Haushalten gewährt, die durch eine höhere Nettokaltmiete aufgrund anderer Tatbestände belastet sind und die durch die Klimakomponente ein höheres Wohngeld erhalten können, ohne dass sie in einem energetisch besseren Gebäude wohnen und die positiven Effekte für das Klima aufgrund eines geringeren Energieverbrauchs zum Tragen kommen.

In den Gutachten zum „Nachweis des Energiestandards zur Umsetzung einer Klimakomponente im Wohngeld“ (BBSR 2019) und „Praktikabler Nachweis des Energiestandards bei einer Klimakomponente im Wohngeld“ (BBSR 2022) ist deutlich geworden, dass ein verwaltungspraktisches und -einfaches Verfahren, das möglichst viele betroffene Wohngeldhaushalte berücksichtigt und im Hinblick auf den Nachweis des Energieeffizienzstandard valide und zielgenau ist, nicht existiert.

Selbst das in dem 2022 veröffentlichten Gutachten von InWIS und der EBZ Business School empfohlene Verfahren, für die Gewährung der Klimakomponente an eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung anzuknüpfen, ist hinsichtlich des Energieeffizienzstandards nur bedingt zielgenau zu bewerten bzw. berücksichtigt die nach Gebäudeenergiegesetz (GEG) vorgesehenen Mindeststandards. Zudem würde damit nur ein geringer Anteil von Haushalten

berücksichtigt, die von einer höheren Nettokalt- bzw. Bruttokaltmiete betroffen sind, nämlich nur diejenigen, die von Modernisierungsmaßnahmen unmittelbar betroffen ist und bei denen ein Verfahren nach § 559 BGB durchgeführt wird. Dieser Vorschlag war daher ebenfalls nur als Einstieg zu verstehen.

Das in der Studie 2022 empfohlene Verfahren löst einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand aus, der allerdings nach Auffassung der Autoren unter normalen Umständen – also vor einer Ausweitung des Adressatenkreises des Wohngeldes – als vertretbar einzustufen wäre.

Der jetzt im Gesetz vorgesehenen Vorschlag zur Einführung einer Klimakomponente im Wohngeld sollte daher vor dem Hintergrund der insgesamt mit dem Wohngeld-Plus-Gesetz beschlossenen Regelungen sowie der Reichweite und Treffsicherheit im Verhältnis zu anderen Vorschlägen beurteilt werden:

- Die Wohngeldstellen werden durch die deutliche und sehr zu begrüßende Ausweitung des Kreises der wohngeldberechtigten Haushalte mit einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand konfrontiert. Daher sollten zusätzliche Verfahrens- und Prüfschritte, die mit einer komplizierter ausgestalteten Klimakomponente verbunden wären, nach Möglichkeit vermieden werden. Das wird mit der jetzt im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelung erreicht, die keinen Mehraufwand auslöst.
- Im Verhältnis zur Anknüpfung der Klimakomponente an eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung ist mit dem jetzigen Vorschlag eine deutlich höhere Reichweite verbunden, die den mit der Klimakomponente verbundenen Intentionen eher Rechnung trägt, während mit dem bisher vorgelegten Vorschlag für eine verwaltungspraktische Umsetzung lediglich ein geringer, wenn auch jährlich wachsender Anteil erreicht werden würde – in Abhängigkeit von dem jährlichen Modernisierungsgeschehen.
- Die Treffsicherheit ist mit Blick auf den Energieeffizienzstandard als vergleichsweise gering einzuschätzen, jedoch werden mögliche Fehlansätze durch die moderate Höhe von 0,40 Euro/m² je Richtfläche gedämpft. Zwar erhalten diejenigen Haushalte, die von einer höheren Nettokaltmiete infolge eines höheren Energieeffizienzstandards betroffen sind, nur eine verhältnismäßig geringe Förderung und Entlastung. Dafür ist die Fehlallokation bei Haushalten gering, die zwar eine höhere Mietbelastung haben, die aber nicht auf einen höheren Energieeffizienzstandard zurückzuführen ist und die eine Klimakomponente daher zu Unrecht erhalten würden. Hinzu kommt, dass eine hohe Entlastung von Mieter- und Selbstnutzerhaushalten mit niedrigem Einkommen angesichts des allgemein hohen Mietniveaus und vor allem der hohen Heizkosten generell erforderlich ist, sodass eine Anpassung der Höchstbeträge eine zusätzliche Förderung gerade von Haushalten mit hoher Mietbelastung darstellt und dass die Gefahr einer Fehlallokation daher derzeit als eher gering oder geringer als sonst einzuschätzen ist.

Für die Bestimmung der Höhe der Klimakomponente hat das iw Köln die für den vermieteten Wohnungsbestand bei energetischer Modernisierung anfallenden

Investitionskosten ermittelt und unter Berücksichtigung der BEG-Förderung ein maximal mögliches Mieterhöhungspotenzial berechnet. Die Höhe der Klimakomponente wird mit dem Anteil der bis 2030 zusätzlich modernisierten Gebäude begründet, sofern jährlich 1,9 Prozent des Bestandes modernisiert werden. Die Berechnung ist nachvollziehbar.

Die Festlegung der Höhe der Klimakomponente liegt ohnehin im freien Ermessen des Gesetzgebers. Daher ist eine Klimakomponente in Höhe von 0,40 Euro/m² Richtfläche im Verhältnis zu den Investitionskosten und dem maximal zulässigen Mieterhöhungspotenzial zwar eher als niedrig einzustufen, jedoch grundsätzlich nicht zu beanstanden.

Die Höhe der Klimakomponente sollte sich aus sachlichen Erwägungen heraus an der Höhe der Investitionskosten und den gesetzlich zulässigen Mieterhöhungsspielräumen und daher eher an den Kappungsgrenzen orientieren. Dies entspricht grundsätzlich den Förderzielen des Wohngeldes, das sich an der Bruttokaltmiete orientiert. Wegen des Trade-Offs zwischen Heizkosten und Nettokaltmiete im Hinblick auf den Energieeffizienzstandard, wäre es sachlich richtig, die mit dem höheren Energieeffizienzstandard in der Regel von den wohngeldberechtigten Haushalten erzielbare Heizenergieverbrauchs- und Heizkostenersparnis gegenzurechnen und eine Klimakomponente daher unterhalb der maximal möglichen Mieterhöhungsspielräume bzw. unterhalb der Kappungsgrenzen festzulegen. Selbst unter Anrechnung einer möglichen, langfristig erzielbaren Energiekostenersparnis ist ein Betrag in Höhe von nur 0,40 Euro/m² Richtfläche als niedrig einzustufen.

Bei einer weiteren Dynamisierung des Wohngeldes sollte daher auch über eine Anpassung der Klimakomponente auf ein höheres Niveau beraten werden, aber die Gewährung dann an einen höheren Energieeffizienzstandard geknüpft werden. Wird die Gewährung einer Klimakomponente an einen hohen Energieeffizienzstandard gekoppelt, ist ein Betrag von nur 0,40 Euro/m² als deutlich zu niedrig einzustufen. Für die Prüfung des Energieeffizienzstandards wären Energieausweise – trotz der bisher vorgetragenen inhaltlichen Bedenken – ein leicht zu handhabendes Instrument. Deren Angaben wurden bereits in einigen Mietspiegeln zur Ermittlung von Zu- oder Abschlägen eingesetzt. Dies setzt jedoch eine rechtssichere und einheitliche Ausgestaltung der Energieausweise voraus.

Je treffsicherer die Klimakomponente künftig hinsichtlich des mindestens zu erreichenden Energieeffizienzstandards ausgestaltet wird, desto eher ist mit einer Verringerung des Heizenergieverbrauchs und somit der Heizenergiekosten zu rechnen. Wohngeldberechtigte Haushalte, die in einer Wohnung mit höherem Energieeffizienzstandard wohnen, werden daher in der Lage sein, eine Heizenergieersparnis dauerhaft erzielen können. Daher sollte für Haushalte, für die eine Klimakomponente gewährt wird, die Höhe der auf Dauer angelegten Heizkostenkomponente künftig im Zusammenhang mit der Höhe der Klimakomponente betrachtet und austariert werden. Sonst findet eine Dreifachförderung statt: Durch die Klimakomponente, durch die Heizkostenersparnis und den pauschal gewährten Heizkostenzuschuss. Das ist allenfalls in der jetzigen Phase der Energiepreiskrise und angesichts der niedrigen Höhe von 0,40 Euro/m² Richtfläche, jedoch nicht dauerhaft vertretbar.

Die Klimakomponente ist im Kern ein sozialpolitisches Förderinstrument und flankiert die klimapolitische Zielsetzung eines klimaneutralen Wohnungsbestandes bis 2045, in dem die sozialen Folgen der Modernisierung des Wohnungs- und Gebäudebestandes auf einen höheren Energieeffizienzstandard abgefedert werden. Damit sind keine Anreize für vermietende Gebäudeeigentümer intendiert, in höherem Umfang energetische Modernisierungen durchzuführen. Eine Anreizwirkung der Klimakomponente wäre dann zu vermuten, wenn der Gebäudeeigentümer im Vorfeld einer Maßnahme Kenntnis darüber besäße, welche Haushalte einen Anspruch auf Wohngeld-Förderung haben und einen Wohngeldantrag stellen würden und diese Kenntnis dann bei der Gestaltung der Modernisierungsmaßnahme berücksichtigt werden könnte. Um Kenntnis über einen potenziellen Anspruch zu erhalten, müsste dies von Vermietenden bei den Mieter*innenhaushalten hinreichend genau abgefragt werden. Unabhängig von der Einhaltung datenschutzrechtlicher Anforderungen, scheint dies jedoch schwierig und aufwendig zu sein.

Um zusätzliche Anreize für die Modernisierung des Bestandes auf einen höheren Energieeffizienzstandard zu bieten und das Ziel zu erreichen, jährlich 1,9 Prozent des Wohnungsbestandes bis zum Jahr 2030 und darüber hinaus zu modernisieren, müsste nach unserer Auffassung die Förderkulisse verbessert werden.

2. Gewährung einer dauerhaften Heizkostenkomponente

Angesichts der Gas-/Energiepreiskrise ist es dringend notwendig und sachlich gerechtfertigt, die extrem gestiegenen Heizkosten für Zeiträume ab dem 1. Januar 2023 trotz des beschlossenen Gaspreisdeckels mit einem Heizkostenzuschuss im Wohngeld abzufedern.

Die tatsächlichen Heizkosten streuen sehr stark. Erhebungen im Zusammenhang mit der Erstellung von Schlüssigen Konzepten im Jahr 2021 für das Abrechnungsjahr 2020 haben ergeben, dass warme Betriebskosten für den Wohnungsbestand insbesondere der 1950er bis 1970er Jahre in Durchschnitt bei rd. 1,20 Euro/m² lagen, wobei rd. 75 Prozent auf Heizenergiekosten entfielen. Die Kosten können verbrauchsabhängig deutlich darüber und auch deutlich darunter liegen. Der Energieeffizienzstandard des Gebäudebestandes ist zumindest eine Voraussetzung dafür, dass geringe Heizenergieverbräuche und entsprechend niedrigere Heizkosten entstehen. Davon ausgehend entscheidet das individuelle Verbrauchsverhalten der Haushalte über den tatsächlichen Verbrauch und die anfallenden Kosten.

Eine pauschale Heizkostenkomponente in Höhe von 2,00 Euro/m² Richtfläche pro Monat trägt den unterschiedlich hohen Heizkosten zwar nicht Rechnung. Jedoch ist angesichts der gestiegenen Energiepreise insbesondere für Erdgas auf der Grundlage von Modellrechnungen eher mit einer Verdoppelung bis Verdreifachung der Arbeitspreise je kWh eingesetzten Erdgases zu rechnen. Selbst bei einem Gaspreisdeckel in Höhe von 12 ct/kWh Erdgas wird mit der jetzt vorgesehenen Höhe für viele Haushalte voraussichtlich nur auf einen Teilbetrag der tatsächlichen Heizkosten ein Wohngeldanspruch gewährt.

Die Heizkostenkomponente sollte vorrangig auf den Zeitraum extrem hoher Energie- und Gaspreise begrenzt und damit befristet werden. Alternativ sollte diese Regelung nach zwei Jahren evaluiert und bei Bedarf – insbesondere bei deutlich gesunkenem Energiepreisniveau – nachjustiert werden.

Damit kann vermieden werden, dass Haushalten eine anteilige Wohngeldförderung in Höhe der pauschalen Heizkostenkomponente gewährt wird, deren Verbrauch entweder aufgrund von sparsamen Verhalten und/oder aufgrund eines energieeffizienteren Gebäudes niedriger liegt als bei anderen Haushalten. Damit bleibt die horizontale Fördergerechtigkeit im Wohngeld erhalten.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass eine pauschale Heizkostenkomponente für Haushalte, die sich sparsam verhalten und wenig Heizenergie verbrauchen, eine Belohnung für deren Sparsamkeit darstellt. Insofern setzt der jetzt gewählte pauschale Ansatz für eine Heizkostenkomponente zugleich einen Anreiz, Energiekosten einzusparen, sofern dieser Zusammenhang den wohngeldberechtigten Haushalten deutlich wird.

3. Generelle Anpassung der Höhe des Wohngeldes

Das Wohngeld trägt maßgeblich dazu bei, die Wohnkostenbelastung durch Miete sowie kalte und warme Betriebskosten (Bruttowohnkostenbelastung) von Haushalten mit niedrigem Einkommen auf nicht mehr als 40 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens zu begrenzen bzw. auf einen Zielwert von 33 bis 38 Prozent auszutariieren, auch wenn die Bestimmung der Höhe des Wohngeldes nur auf die Bruttokaltmiete ausgelegt ist.

Die im Rahmen der Studie „Wohntrends 2035“ (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., GdW Branchenbericht Nr. 7, 2018) durchgeführte Befragung von Mieter*innenhaushalten hat ergeben, dass die Wohnkostenbelastung (Bruttowarmmiete) von Haushalten, die ihre Miete in städtischen Regionen als viel zu hoch einschätzen, im Durchschnitt bei 36,6 Prozent liegt. Bei Haushalten, die ihre Wohnkostenbelastung als hoch einschätzen, beträgt diese durchschnittlich rd. 33,7 Prozent, jeweils bezogen auf das Haushaltsnettoeinkommen.

Ein Sechstel der befragten Mieter*innenhaushalte wies eine Wohnkostenbelastungsquote von mehr als 40 Prozent auf. Obwohl diese Haushalte als überlastet anzusehen sind, schätzt ein Viertel dieser Haushalte die Belastung noch als günstig und sehr günstig ein, 28 Prozent der Haushalte halten sie dagegen für hoch oder viel zu hoch. Der Großteil der Haushalte – rd. 50 Prozent – hält diese Belastung deutschlandweit jedoch für angemessen. In den städtischen Strukturtypen ist der Anteil derjenigen, die eine Belastung über 40 Prozent als zu hoch einschätzen, höher und steigt auf ein Drittel.

Eine Quote von 40 Prozent wurde im Zusammenhang mit dem Eurostat-Indikator „Housing Cost Overburden Rate“ als Überlastungsgrenze normativ festgelegt, ohne dass dafür eine empirisch eindeutige Begründung vorgelegt wurde. Die Befunde aus der Wohntrends 2035-Studie sehen wir als Beleg dafür an,

dass erst ab einer Wohnkostenbelastungsquote (Bruttowarmmietbelastung) von 40 Prozent und mehr von einer Überlastung gesprochen werden kann, jedoch nicht bei einer Quote, die (deutlich) darunter liegt. Denn einerseits schätzen Haushalte eine Wohnkostenbelastung in einer Größenordnung von 33 bis 37 Prozent als schon sehr hoch ein, doch andererseits gibt es einen nennenswerten Anteil von Haushalten, die selbst ein Niveau oberhalb von 40 Prozent noch als angemessen ansehen. Hierfür spielen auch individuelle Präferenzen oft eine Rolle.

Zum Teil wird in diesen Antworten ein gewisser Fatalismus zum Ausdruck kommen, dass es keine greifbare bzw. schnell umsetzbare Alternative gibt, der hohen Wohnkostenbelastung auszuweichen, wenn die individuelle Wohnsituation nicht grundlegend verändert werden soll (bspw. durch einen Umzug in das oftmals noch günstigere Umland). Aus den Antworten lässt sich daher keine Akzeptanz hoher Wohnkosten ablesen, sondern eher die Einsicht, dass eigene Handlungsmöglichkeiten begrenzt sind. Umso wichtiger ist es, die Wohnkostenbelastung durch das Wohngeld erträglicher zu gestalten.

Hier besteht die Vermutung, dass Wohngeld nicht von allen Haushalten beantragt wird, die dazu berechtigt wären. Betrachtet man die in der Studie befragten Single-Haushalte, die eine Bruttowohnkostenbelastung von 40 Prozent und mehr aufweisen, so haben davon lediglich 15 Prozent Wohngeld bezogen, bei Paarhaushalten waren es nur 12,3 Prozent. Für Haushalte mit derart hohen Wohnkostenbelastungsquoten wäre im Einzelfall zu prüfen, ob sie einen Anspruch auf Wohngeld hätten. Anhand von einzelnen Fällen lässt sich zeigen, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit Wohngeld gewährt werden würde. Der geringe Grad der Inanspruchnahme lässt die Vermutung zu, dass nur ein vergleichsweise geringer Anteil von Haushalten, die wohngeldberechtigt sind und einen Antrag auf Gewährung von Wohngeld stellen könnten, von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch macht. Daher ist gerade in der jetzigen Krise davon auszugehen, dass mehr Haushalte sich mit der Wohngeldförderung auseinandersetzen und Anträge stellen werden, sodass eine Aufstockung der dafür vorgesehenen Haushaltsmittel auch ohne Anhebung der Leistung notwendig ist.

Betrachtet man die Wohnkostenbelastung der deutschen Haushalte insgesamt, so zeigen Auswertungen aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (Jahr 2018), dass die Wohnkostenbelastung aller Haushalte (einschl. Eigentümerhaushalten) mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 1.300 im Durchschnitt bei 44,5 Prozent liegt. Diese Gruppe repräsentiert 13 Prozent aller Mieter- und Eigentümerhaushalte. Sie werden mit hoher Wahrscheinlichkeit bereits überlastet sein oder sich kurz vor dieser Grenze bewegen. Haushalte in der Einkommensklasse von 1.300 bis 2.600 Euro – 30 Prozent aller Haushalte – sind durchschnittlich mit 38,5 Prozent belastet. Auch in dieser Klasse wird sich – je nach Verteilung von Wohnkosten zu Haushaltneuttoeinkommen – ein hoher Anteil von überlasteten Haushalten befinden. Diese beiden Gruppen stellen immerhin 43 Prozent aller deutschen Haushalte dar.

Diese Betrachtung ist zu grobkörnig, um empirisch valide auf die Problematik hoher und zu hoher Wohnkostenbelastung aufmerksam zu machen. Hierfür wären Detailanalysen erforderlich. Zudem fließen für Eigentümerhaushalte noch

Kosten für Wohnungsinstandhaltung mit ein. Die Befunde dienen jedoch als Indiz dafür, dass eine deutliche Anhebung des Wohngeldes für Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen dringend angezeigt ist, um die Wohnkostenbelastung möglichst weit und idealerweise unter 40 Prozent zu verringern. Mit der Ausweitung des Berechtigtenkreises auch auf Haushalte nicht nur mit sehr niedrigem, sondern eher niedrigem bzw. bereits eher leicht unterdurchschnittlichem Einkommen wird gerade in der jetzigen Situation eine wirksame Verringerung der Wohnkostenbelastungsquote für solche Haushalte erreicht, die in den letzten Jahren und gerade in der jetzigen Energiepreiskrise mit deutlich gesteigener Belastung konfrontiert wurden/werden.

Daher ist sowohl die deutliche Anhebung der Förderung bei sonst gleicher Miethöhe und gleichem Einkommen wie auch die deutliche Ausweitung des Adressatenkreises zu befürworten und trägt der momentan angespannten Lage Rechnung. Darüber hinaus ist es wichtig, die betroffenen und stark belasteten Haushalte gerade angesichts der hohen Energiekosten dafür zu sensibilisieren, Wohngeld als wichtiges sozialpolitisches Förderinstrument tatsächlich in Anspruch zu nehmen, selbst wenn dadurch die Zahl der Anträge deutlich zunehmen wird und der Verwaltungsaufwand erheblich steigen wird.

Künftig ist damit zu rechnen, dass die Bedeutung des Wohngeldes zur Sicherung bezahlbaren Wohnens deutlich zunehmen wird, da es angesichts gestiegener Bauleistungspreise, des erhöhten Zinsniveaus, der Verfügbarkeit von Baustoffen und -materialien und angesichts von Lieferkettenproblemen sowie aufgrund des Fachkräftemangels immer schwerer werden wird, bezahlbaren Wohnraum angebotsseitig zu sichern und durch zusätzlichen Neubau zur Verfügung zu stellen.

Sowohl im Neubau als auch in der Modernisierung wird es für Investoren/-innen erforderlich werden, die Grenzbelastung der Mieter*innen bei Erstvermietung bzw. nach einer Modernisierung auszuloten und die Höhe der Miete stärker als bisher an dieser Grenze auszurichten. Sonst ist es wirtschaftlich nicht vertretbar, in großem Stil wie bisher Neubau zu betreiben und – gerade aus klimapolitischer Sicht – erwünschte energetische Modernisierungen im Bestand durchzuführen. Selbst im öffentlich geförderten Segment ist es – je nach Gestaltung der Förderkonditionen schwer – eine angemessene Mindestverzinsung auf das eingesetzte Kapital sicherzustellen.

Zusätzlich zeigt sich in den letzten 1,5 Jahren bei der Erstellung von Mietspiegeln, dass sich die Steigerungsrate der ortsüblichen Vergleichsmiete durch Mietpreisbremse, Kappung von modernisierungsbedingten Mieterhöhungen und die Ausweitung des Betrachtungszeitraumes von vier auf sechs Jahre in vielen Städten auf weniger als zwei Prozent jährlich einstellt und damit unter der derzeitigen Inflationsrate und der Steigerungsrate von Löhnen und Gehältern sowie von Bauleistungspreisen liegt.

Es wird künftig deutlich schwieriger werden, die Bezahlbarkeit des Wohnens durch Neubau sicherzustellen, sodass die regelmäßige Anpassung des Wohngeldes, wie durch die Dynamisierung bereits vorgesehen, sowie die Justierung insbesondere der für die Einkommenshöhe und damit die Reichweite

relevanten Parameter wichtiger werden wird, damit eine wirksame Entlastung der besonders betroffenen Ziel- und Mieter*innengruppen erreicht werden kann.

Bochum, den 5. November 2022

Dipl.-Ökonom Michael Neitzel
Geschäftsführer