

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (14. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

– Drucksache 15/4977 –

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes

A. Problem

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 11. Dezember 2003 entschieden, dass aufgrund der 1999 erfolgten Änderung des Wohngeldgesetzes zum 1. Januar 2001 den Heimbewohnern gewährte Hilfe in besonderen Lebenslagen nach dem Bundessozialhilfegesetz wohngeldrechtlich kein Einkommen ist; die Anrechnung einer entsprechenden Pauschale aufgrund der Wohngeldverordnung ist durch die Ermächtigung im Wohngeldgesetz nicht gedeckt. Außerdem können nach diesem Urteil eigene Einnahmen des Heimbewohners (z. B. eine Rente) nicht bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen und beim Wohngeld gleichzeitig anspruchsmindernd berücksichtigt werden. Aufgrund dieses Urteils ist deshalb im Fall von Heimbewohnern die Zurechnung der Hilfe in besonderen Lebenslagen zum Jahreseinkommen im Sinne des Wohngeldgesetzes für die Zeit vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2004 nicht möglich. Der Wille des Gesetzgebers 1999 war es jedoch, den für den Lebensunterhalt bestimmten Anteil der Hilfe in besonderen Lebenslagen dem wohngeldrechtlichen Einkommen zuzurechnen. Diesem Willen des Gesetzgebers, die hinsichtlich der Zurechnung der Hilfe in besonderen Lebenslagen zum wohngeldrechtlichen Einkommen bis Ende 2000 geltende Rechtslage fortzuführen, entsprachen die einhellige Auslegung der 1999 geänderten Norm in Bund und Ländern sowie die einhellige Vollzugspraxis.

B. Lösung

Mit der Änderung des Wohngeldgesetzes für die Zeit ab dem 1. Januar 2001 soll der gesetzgeberische Wille klargestellt werden. Für die Zeit vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2004 soll die Einkommensermittlung für Heimbewohner bei Empfang von Hilfe in besonderen Lebenslagen neu geregelt werden. Dabei wird die Maßgabe des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts berücksichtigt, dass eigenes Einkommen von Heimbewohnern, welches bereits bei der Ermittlung des Anspruchs auf Hilfe in besonderen Lebenslagen berücksichtigt wurde, im Rahmen der Pauschalierung wohngeldrechtlicher Einnahmen abzusetzen ist. Zur Sicherstellung der Anwendung der rückwirkenden Vorschriften erfolgen entsprechende verfahrensrechtliche Änderungen des Wohngeldgesetzes. Zu

Gunsten betroffener Anspruchsberechtigter wird im Rahmen dieser Regelungen ein Nachteilsausgleich geregelt.

Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf – Drucksache 15/4977 – unverändert anzunehmen.

Berlin, den 13. April 2005

Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Eduard Oswald
Vorsitzender

Gero Storjohann
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Gero Storjohann

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 15/4977 in seiner 163. Sitzung am 10. März 2005 beraten und an den Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen. An den Haushaltsausschuss hat er den Gesetzentwurf gemäß § 96 der Geschäftsordnung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Gesetzentwurf soll einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Dezember 2003 Rechnung getragen werden, nach dem aufgrund der 1999 erfolgten Änderung des Wohngeldgesetzes zum 1. Januar 2001 den Heimbewohnern gewährte Hilfe in besonderen Lebenslagen nach dem Bundessozialhilfegesetz wohngeldrechtlich kein Einkommen ist, die Anrechnung einer entsprechenden Pauschale aufgrund der Wohngeldverordnung durch die Ermächtigung im Wohngeldgesetz nicht gedeckt ist und eigene Einnahmen des Heimbewohners (z. B. eine Rente) nicht bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen und beim Wohngeld gleichzeitig anspruchsmindernd berücksichtigt werden können. Aufgrund dieses Urteils ist im Fall von Heimbewohnern die Zurechnung der Hilfe in besonderen Lebenslagen zum Jahreseinkommen im Sinne des Wohngeldgesetzes für die Zeit vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2004 nicht möglich. Mit dem Gesetzentwurf soll für die Zeit vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2004 die Einkommensermittlung für Heimbewohner bei Empfang von Hilfe in besonderen Lebenslagen neu geregelt werden. Dabei soll die Maßgabe des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts berücksichtigt werden, dass eigenes Einkommen von Heimbewohnern, welches bereits bei der Ermittlung des Anspruchs auf Hilfe in besonderen Lebenslagen berücksichtigt wurde, im Rahmen der Pauschalierung wohngeldrechtlicher Einnahmen abzusetzen ist. Zur Sicherstellung der Anwendung der rückwirkenden Vorschriften sollen entsprechende verfahrensrechtliche Änderungen des Wohngeldgesetzes erfolgen. Zu Gunsten betroffener Anspruchsberechtigter soll im Rahmen dieser Regelungen ein Nachteilsausgleich geregelt werden.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 15/4977 in seiner 53. Sitzung am 16. März 2005 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU dessen Annahme.

IV. Beratungsverlauf im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 15/4977 in seiner 69. Sitzung am 16. März 2005 anberaten.

Die Fraktion der SPD vertrat die Auffassung, es handele sich bei der vorgeschlagenen Änderung des Wohngeldgesetzes lediglich um eine Klarstellung. Das Bundesverwaltungsgericht habe die bisherige Praxis in Frage gestellt; mit dem Gesetzentwurf solle dies wieder geheilt werden. Es sei wichtig, dass der Gesetzgeber hier möglichst schnell Klarheit schaffe. Da mehr Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. mehr Hilfe in besonderen Lebenslagen zu weniger Wohngeld führe und umgekehrt, bedeute die Änderung des Wohngeldgesetzes für die Betroffenen von wenigen Ausnahmefällen abgesehen keine Schlechterstellung. Der Gesetzgeber habe auch bei der ursprünglichen Gesetzesfassung keine Besserstellung gewollt. Ohne die Neuregelung könne es möglicherweise dazu kommen, dass rückwirkend Zahlungen in einer Größenordnung von 800 Mio. Euro zu leisten seien. Solche zusätzlichen Zahlungen an Heimbewohnerinnen und Heimbewohner hätten aber nie dem Willen des Gesetzgebers entsprochen. Für bestimmte Fälle sei im Gesetz ein Nachteilsausgleich vorgesehen. Sie fürchte auch, dass zusätzliche finanzielle Lasten, die ohne die gesetzliche Änderung einträten, nicht anders erwirtschaftet werden könnten als durch eine generelle Kürzung des Wohngeldes. Das wolle niemand. Der Bundesrat habe gegen den Gesetzentwurf keinerlei Einwendungen erhoben. Es gehe bei dem Gesetzentwurf lediglich darum, dass vom Gesetzgeber Gewollte, was auch gängige Praxis gewesen sei, noch einmal klarzustellen. Es gehe hier nicht um eine Verschlechterung für die Betroffenen, sondern um die Vermeidung einer Besserstellung, die von Anfang nicht beabsichtigt gewesen sei.

Die Fraktion der CDU/CSU erklärte, sie sehe das Problem des Gesetzentwurfs in der rückwirkenden Änderung der Rechtslage. Die Bundesregierung gehe davon aus, dass Sozialhilfeträger keinen Vertrauensschutz genießen, was aber zweifelhaft sei. Sie wies darauf hin, dass der zuständige Ausschuss für Städtebau und Wohnungswesen des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf eine sehr kritische und ablehnende Stellungnahme abgegeben habe. Die Entscheidung des Bundesrates, sich nicht gegen den Gesetzentwurf auszusprechen, sei nur auf das Votum der Finanzexperten der Länder zurückzuführen. Sie wolle sicherstellen, dass bei der Entscheidung auch die Auswirkungen auf die kommunale Seite mitberücksichtigt würden. Sie beantrage daher, vor einer Entscheidung eine schriftliche Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände einzuholen.

Die Fraktion der FDP bekundete, sie stimme dem Gesetzentwurf zu.

Auf Antrag der Fraktion der CDU/CSU beschloss der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, den drei kommunalen Spitzenverbänden gemäß § 69 Abs. 5 GO-BT Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat daraufhin mit Schreiben vom 6. April 2005 folgende Stellungnahme abgegeben (Ausschussdrucksache 15(14)1616):

Ausgangssituation

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 11. Dezember 2003 festgestellt, dass eine anteilige Berücksich-

tigung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen bei der Berechnung des wohngeldrechtlichen Einkommens nach dem Wortlaut des § 10 Abs. 2 Nr. 16 WoGG ausgeschlossen ist. Für Heimbewohner bedeutet dies, dass ihnen bei einem geringeren wohngeldrechtlichen Einkommen ein höherer Wohngeldanspruch zusteht.

Für die Sozialhilfeträger bedeutet dies, dass sie über die den Heimbewohnern geleistete Hilfe in besonderen Lebenslagen seit 2001 das diesen zustehende Wohngeld teilweise quasi vorfinanziert haben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stehen ihnen in diesen Fällen somit als nachrangig verpflichtete Sozialleistungsträger Erstattungsansprüche zu. Soweit es in Folge der bisherigen Praxis der Wohngeldstellen zur Ablehnung von Wohngeld oder zur Bewilligung eines zu geringen Wohngeldes gekommen ist, haben die Sozialhilfeträger zugleich nach § 44 SGB X die Rücknahme der rechtswidrigen Verwaltungsakte und die Neuentscheidung beantragt und können insoweit übergeleitete Ansprüche geltend machen.

Finanzielle Folgen

Die finanziellen Folgen sind erheblich: Die vom Gesetzentwurf ohne die beabsichtigte Neuregelung erwarteten Wohngeldmehrausgaben für Bund und Länder gemeinsam in Höhe von bis zu 800 Mio. Euro würden zu einem Großteil den Sozialhilfeträgern über die Erstattungsansprüche bzw. übergeleiteten Ansprüche zustehen.

Dies soll nun durch den vorliegenden Gesetzentwurf ausgeschlossen werden. Dies lehnen wir nachdrücklich ab. Damit würde die vom Bundesverwaltungsgericht festgestellte eindeutige Rechtssituation zu Lasten der Sozialhilfeträger geändert werden und Bund und Länder würden sich von ihrer gerichtlich festgestellten Leistungsverpflichtung entlasten. Es käme zu einer ungerechtfertigten Verschiebung der Finanzierungslast von dem für das Wohngeld zuständigen Bund und Ländern auf die Kommunen als Sozialhilfeträger.

Wille des Gesetzgebers fraglich

Sofern in der Begründung zum Gesetzentwurf darauf abgestellt wird, es handele sich lediglich um die Umsetzung des Willen des Gesetzgebers, der bereits bei der jetzigen Regelung gewollt habe, den für den Lebensunterhalt bestimmten Anteil der Hilfe in besonderen Lebenslagen dem wohngeldrechtlichen Einkommen zuzurechnen, sehen wir dies nicht so eindeutig, wie die Begründung suggeriert.

Die in der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf auf S. 8 zitierte Begründung aus der Drucksache 14/1636 wird nur unvollständig wiedergegeben. Nicht aufgeführt wird der Teil der Begründung, „dass es in der Regel nicht zu finanziellen Nachteilen für die Wohngeldempfänger kommen wird“. Bei Heimbewohnern kommt es aber bei beiden Lesarten in der Regel nicht zu finanziellen Nachteilen, da ein geringeres Wohngeld durch höhere Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt ausgeglichen wird.

Das Bundesverwaltungsgericht verweist auf S. 7 f. des Urteilsumdrucks vom 11. Dezember 2003 zutreffend auf die Formulierung „laufende Leistungen für den Lebensunterhalt“, unter die auch der Anteil der Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen subsumiert werden kann. Diese Formulierung steht aber vorliegend nicht zur Disposition. Vielmehr hat der Gesetzge-

ber in § 10 Abs. 2 Nr. 16 WoGG die Formulierung „Leistungen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach den Vorschriften des BSHG“ verwandt. Dies ist etwas anderes und schließt, wie das BVerwG dargestellt hat, die Hilfe in besonderen Lebenslagen gerade nicht mit ein.

Rückwirkung

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird – zutreffend – ausgeführt, dass die geplante Änderung der Einkommensberechnung eine echte Rückwirkung entfaltet, da in die Wohngeldnachzahlungsansprüche von Heimbewohnern eingegriffen wird. Als Argument für die Zulässigkeit der Rückwirkung wird in der Begründung angeführt, ein Vertrauensschutz sei vorliegend nicht gegeben, da die betroffenen Empfänger aufgrund der – vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts – einhelligen Gesetzesauslegung und Praxis nicht damit hätten rechnen können, höhere Wohngeldansprüche zu haben.

Wir halten diese Argumentation nicht für tragfähig, da beispielsweise im Land Baden-Württemberg schon im Jahr 2002, also weit vor der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Dezember 2003, eine sehr hohe Zahl von Widersprüchen gegen die Wohngeldbescheide mit der Begründung eingelegt wurde, dass die Hilfe in besonderen Lebenslagen kein Einkommen im Sinne des § 10 Abs. 2 Nr. 16 WoGG sei. Auch ohne die Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung wurde mithin aufgrund des Gesetzeswortlautes mit höheren Wohngeldansprüchen gerechnet, als nach damaliger Verwaltungspraxis zugebilligt. Insofern halten wir das für eine Anwendung des rechtsstaatlichen Rückwirkungsverbots notwendige Vertrauen in die Fortgeltung der bestehenden gesetzlichen Regelung für gegeben.

Den mit Rücksicht auf das Rückwirkungsverbot in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Nachteilsausgleich für die betroffenen HbL-Empfänger und private Dritte halten wir zudem für nicht ausreichend. Denn die HbL-Empfänger wurden in den meisten Fällen durch die fehlerhafte Einkommensberechnung nicht benachteiligt, da die niedrigeren Wohngeldzahlungen durch entsprechend höhere Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen kompensiert wurden.

Insofern sind von der rückwirkenden Gesetzesänderung im Wesentlichen die Sozialhilfeträger betroffen. Der Hinweis auf ihre Rolle als „Träger öffentlicher Aufgaben“ vermag hieran nichts zu ändern, da er die unterschiedliche Finanzierungsverantwortung für das Wohngeld und die Sozialhilfeleistungen völlig außer Acht lässt. Die rückwirkende Gesetzesänderung entlastet den Haushalt von Bund und Ländern auf Kosten der Sozialhilfeträger. Insofern sind die Träger der Sozialhilfe – unabhängig davon ob man das Rückwirkungsverbot aus Grundrechten oder aus allgemeinen Staatsprinzipien ableitet – vorliegend ebenso wie die HbLEmpfänger und private Dritte von der Rückwirkung des Gesetzes nachteilig betroffen.

Aus den genannten Gründen bitten wir darum, von der geplanten Änderung des Wohngeldgesetzes und der Wohngeldverordnung Abstand zu nehmen.

Auf diese Stellungnahme hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen durch die Parlamentarische Staatssekretärin Iris Glicke, MdB, mit Schreiben vom

11. April 2005 Folgendes erwidert (Ausschussdrucksache 15(14)1622):

I. Zu „Finanzielle Folgen“

Unzutreffend ist, dass durch den Gesetzentwurf eine „ungerechtfertigte Verschiebung der Finanzierungslast ... auf die Kommunen als Sozialhilfeträger (Kommunalen Spitzenverbände, S. 2, 2. Absatz [hier: oben Seite 4, rechte Spalte, 3. Absatz]) erfolge:

Da keine neue Belastung der Sozialhilfeträger erfolgt, sondern lediglich Erstattungsansprüche aus der Vergangenheit nicht mehr durchgesetzt werden können (vgl. Gesetzesbegründung, Drucksache 15/4977, S. 10), liegt keine ungerechtfertigte Finanzierungslastenverschiebung vor. Mit diesen Erstattungsansprüchen konnten die Träger auch nicht rechnen. In einheitlicher Auslegung und Praxis wurde die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz im bestimmten Umfang als wohngeldrechtliches Einkommen angerechnet. Anders lautende Entscheidungen wurden gerade nicht getroffen, Entscheidungen (bzw. Widerspruchsentscheidungen) wurden allenfalls ausgesetzt.

Hinzu kommt, dass in der der Sozialhilfe zu Grunde liegenden Finanzausstattung der Kommunen durch die Länder die ursprüngliche Kostenverteilung für 2001 bis 2004 bereits berücksichtigt worden ist (Finanzausstattung auf Grund des Konnexitätsprinzips, An. 104a Abs. 1 GG).

II. Zu „Wille des Gesetzgebers fraglich“

Der Gesetzentwurf stellt den ursprünglichen Willen des Gesetzgebers klar (vgl. Begründung, Drucksache 15/4977, S. 9).

Soweit die Kommunalen Spitzenverbände argumentieren, der gesetzgeberische Wille „sei nicht so eindeutig, „wie die Begründung suggeriert“ (Kommunalen Spitzenverbände, S. 2, 3. Absatz [hier: oben Seite 4, rechte Spalte, 4. Absatz]), ist dies unzutreffend: Dieser Wille ist eindeutig, wie sich sowohl aus der Gesetzesbegründung als auch zusätzlich aus der Systematik des § 10 Abs. 2 Nr. 16 (Nr. 7) WoGG ergibt (vgl. Drucksache 15/4977, S. 8 f.).

III. Zu „Rückwirkung“

Die Rückwirkung des Gesetzes ist sowohl gegenüber den betroffenen Bürgern (denen für den Ausnahmefall finanzieller Betroffenheit ein umfassender Nachteilsausgleich gewährt wird) als auch insbesondere gegenüber den Sozialhilfeträgern zulässig.

Die Kommunalen Spitzenverbände meinen, die betroffenen Empfänger hätten damit rechnen können, höhere Wohngeldansprüche zu haben; z. B. sei im Land Baden-Württemberg 2002 eine sehr hohe Zahl von Widersprüchen eingelegt worden (Kommunalen Spitzenverbände, S. 3, 1. Absatz [hier: oben Seite 5, linke Spalte, 4. Absatz]). Das Land Baden-Württemberg hat bereits am 27. Mai 2004 mitgeteilt, dass die Bearbeitung von Widersprüchen zurückgestellt werde; deren Anzahl ist aufgrund des mit der Ermittlung verbundenen hohen Verwaltungsaufwandes nicht bekannt.

Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat den Gesetzentwurf in seiner 70. Sitzung am 13. April 2005 abschließend beraten.

Die **Fraktion der SPD** stellte fest, sie unterstütze den Gesetzentwurf nach wie vor. Es sei zu erwarten gewesen, dass die kommunalen Spitzenverbände so argumentieren würden, wie sie es getan hätten. Die Bundesregierung habe diese Einwände entkräftet. Sie seien zwar verständlich, aber in sich nicht schlüssig.

Die **Fraktion der CDU/CSU** äußerte, sie halte die politische Forderung aufrecht, diesen Gesetzentwurf nicht so zu beschließen, wie er vorgelegt worden sei. Die Bundesregierung stelle fest, dass lediglich Erstattungsansprüche der Sozialhilfeträger entfielen, was deutlich mache, dass es hier Erstattungsansprüche der Kommunen oder der Sozialhilfeträger gebe. Dabei gehe es um eine Größenordnung von 800 Mio. Euro von der sich Bund und Länder zu Lasten der Sozialhilfeträger befreien wollten. Man halte dies für rechtswidrig und unbillig, zumal es rückwirkend für die Jahre 2001-2004 geschehen solle. Man empfehle daher die Ablehnung des Gesetzentwurfes.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärte, sie stimme dem Gesetzentwurf zu.

Die **Fraktion der FDP** bemerkte, der Gesetzentwurf sei die Konsequenz einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes; man werde ihm zustimmen.

Berlin, den 13. April 2005

Gero Storjohann
Berichterstatter

