

Gutachten
zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit
einem neuen Fördermodell für Wohnungsmieter

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion der CDU mit der Erstellung eines Gutachtens zu einem neuen Fördermodell für Wohnungsmieter beauftragt.

Dieses Modell betrifft die finanzielle Förderung von Wohnungsmietern (Subjektförderung), die keine staatlichen Transferleistungen, insbesondere keine Leistungen nach SGB II oder SGB XII beziehen. Die Förderung soll insbesondere Familien zugute kommen und einkommensabhängig gewährt werden, wobei eine regelmäßige Kontrolle des Einkommens durch die Bezirksamter erfolgen soll. Dabei ist beabsichtigt, im Rahmen eines Gutscheinsystems die freie Wohnungswahl bei Einhaltung gewisser Rahmenbedingungen, wie beispielsweise der Wohnungsgröße je Personenzahl, zu ermöglichen.

Es sind folgende Fragen zu erörtern:

1. Unter welchen Voraussetzungen ist die vorstehend genannte Förderung unter Beachtung der jeweiligen Kompetenzen des Landes Berlin und unter Beachtung

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

insbesondere des Gleichbehandlungsgrundsatzes, des grundrechtlichen Schutzes der Familie sowie unter Wahrung der sozialen Gerechtigkeit zulässig?

2. Welche Rahmenbedingungen wären für eine solche Förderung zu beachten und zulässig?
3. Mit welchen Mitteln / wie ließe sich das genannte Vorhaben zulässig verwirklichen?
4. Welche Einkommensgrenze als Bedingung für die Förderung wäre unter Beachtung der o. g. Grundsätze zulässig und wie kann diese umgesetzt werden? Welche rechtlich zulässigen Konsequenzen können an die Überschreitung der Einkommensgrenze geknüpft werden?

II. Gutachten

A. Zulässigkeit des geplanten Fördermodells

1. Zulässige Handlungsform

Zunächst stellt sich die Frage nach der zulässigen staatlichen Handlungsform für das oben dargestellte Fördermodell.

Nach der so genannten Wesentlichkeitstheorie muss der parlamentarische Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.¹ Diese Theorie ist zwar ursprünglich im Hinblick auf den Bereich der Grundrechtsausübung entwickelt worden, hat aber auch für staatliche Tätigkeiten Bedeutung erlangt, die keine Eingriffe in Grundrechte oder die Ausgestaltung von Grundrechten darstellen.² Zwar bedeutet dies nicht, dass für jede staatliche Leistung zwangsläufig ein entsprechendes Gesetz notwendig ist.³ Jedoch können umfassende Fördermaßnahmen von erheblichem Gewicht, wie die geplante Mieterförderung, nicht am Gesetzgeber vorbei in die Wege geleitet werden, insbesondere

¹ BVerfGE 98, 218, 251; 101, 1, 34; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2016, Art. 20 Rn. 71; Schnapp, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 76; Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 116.

² Vgl. Jarass (Fn. 1), Art. 20 Rn. 72 ff.; Sachs (Fn. 1), Art. 20 Rn. 116, 117.

³ Vgl. BVerfGE 68, 1, 109; BVerwGE 45, 8, 11.

auch deshalb, weil die Begründung von entsprechenden Leistungsansprüchen mit erheblichen Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt verbunden ist.⁴

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin⁵ (VvB), wonach jeder Mensch das Recht auf angemessenen Wohnraum hat. Zwar handelt es sich bei dieser Norm um kein Grundrecht, sondern um eine Staatszielbestimmung⁶, aber auch die konkrete Verwirklichung von Staatszielbestimmungen erfordert wegen ihrer Bedeutung ein Tätigwerden des Gesetzgebers. Dies muss auch für staatliche Vorhaben gelten, die zwar nicht unmittelbar auf die in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 VvB vorgesehene Schaffung und Erhaltung von Wohnraum gerichtet sind, aber letztlich ein vergleichbares Ziel verfolgen.

Somit müsste das geplante Fördermodell seine Grundlage in einem Gesetz des Landes Berlin haben.

2. Verfassungsrechtliche Aspekte

Im Folgenden sollen die in Frage 1 angesprochenen verfassungsrechtlichen Aspekte des neuen Fördermodells erörtert werden.

Fraglich ist, welche Auswirkungen der allgemeine Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes⁷ (GG) und Art. 10 Abs. 1 VvB, wonach alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, auf das geplante Gesetz hat. Seinem Regelungsgehalt nach verbietet es der Gleichheitssatz, Gleiches ungleich und Ungleiches gleich zu behandeln. Differenzierungen durch das Gesetz bzw. das Fehlen von Differenzierungen bedürfen eines hinreichend gewichtigen Grundes.⁸ Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht eine umfangreiche, stark kasuistisch orientierte Rechtsprechung entwickelt.⁹ Die Förderung bestimmter Mieter wäre eine Ungleichbehandlung gegenüber den nicht geförderten Mietern. Die Differenzierung anhand des jeweiligen Einkommens würde eine solche

⁴ BVerfGE 125, 175, 224.

⁵ Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

⁶ Driehaus, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 28 Rn. 2 m. w. N.

⁷ Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetze vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2346, 2347).

⁸ BVerfGE 98, 365, 385; 100, 138, 174; 116, 164, 180; Jarass (Fn. 1), Art. 3 Rn. 8, 14.

⁹ Zur Entwicklung der Rechtsprechung vgl. Boysen, in: von Münch/Kunig (Fn. 1), Art. 3 Rn. 15 ff.; Osterloh/Nußberger, in: Sachs (Fn. 1), Art. 3 Rn. 8 ff.

Ungleichbehandlung grundsätzlich rechtfertigen. Allerdings könnte sie zur Folge haben, dass Mieter, deren Einkommen knapp über der Förderungsgrenze liegt und die daher nichts erhalten würden, gegenüber Förderungsempfängern auf dem Wohnungsmarkt schlechter gestellt wären. Derartige Folgen sind aber bei der Verteilung von Leistungen nie ganz zu vermeiden und müssen hingenommen werden.¹⁰ Die Festlegung von bestimmten Grenzwerten ist eine faktische Voraussetzung für die Förderung von Privaten durch den Staat. Insoweit lässt sich eine Parallele zu gesetzlichen Pauschalierungen und Stichtagsregelungen ziehen, deren Zulässigkeit unstreitig ist.¹¹

Aus Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 VvB folgt eine Pflicht des Staates, die Familie zu schützen und zu fördern.¹² Hieraus kann sich ein ausreichender Grund für gesetzliche Ungleichbehandlungen ergeben, wobei es aber auf die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen gesetzlichen Regelung ankommt. Grundsätzlich besteht auf diesem Gebiet eine weite Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Daher ergeben sich aus Art. 6 Abs. 1 GG keine konkreten Ansprüche auf staatliche Leistungen.¹³ Somit lässt sich aus dieser Vorschrift auch kein Anspruch auf die Förderung von Familien in Bezug auf Wohnungsmieten herleiten. Auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip wird lediglich eine allgemeine Pflicht zum Familienlastenausgleich bejaht, die aber, soweit es um finanzielle Leistungen geht, unter dem Vorbehalt des Möglichen steht.¹⁴

Das Sozialstaatsprinzip wird aus Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG bzw. Art. 22 Abs. 1 VvB hergeleitet. Es ist eine Staatszielbestimmung, die dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit eine verfassungsrechtliche Grundlage gibt. Daraus ergibt sich aber kein Gebot, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren. Das Sozialstaatsprinzip ist keine Grundlage für subjektive Rechte.¹⁵ Daher bestehen insoweit keine Auswirkungen auf die geplante Mieterförderung.

¹⁰ Vgl. Boysen (Fn. 9), Art. 3 Rn. 32.

¹¹ Boysen (Fn. 9), Art. 3 Rn. 111; Osterloh/Nußberger (Fn. 9), Art. 3 Rn. 104 ff.; Jarass (Fn. 1), Art. 3 Rn. 30, 32.

¹² BVerfGE 130, 240, 252; von Coelln, in: Sachs (Fn. 1), Art. 6 Rn. 34; Jarass (Fn. 1), Art. 6 Rn. 20.

¹³ BVerfGE 130, 240, 252; von Coelln (Fn. 12), Art. 6 Rn. 35; vgl. Driehaus (Fn. 6), Art. 12 Rn. 2.

¹⁴ BVerfGE 87, 1, 35; Jarass (Fn. 1), Art. 6 Rn. 20.

¹⁵ Vgl. BVerfGE 27, 253, 282; 110, 412, 445; Sachs (Fn. 1), Art. 20 Rn. 50; Driehaus (Fn. 6), Art. 22 Rn. 1.

3. Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin

Zu prüfen ist, ob dem Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz für das erforderliche Gesetz zusteht. Dies wäre gemäß Art. 70 Abs. 1 GG der Fall, wenn für die entsprechende Materie keine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes bestehen würde.

Vor der Föderalismusreform hatte der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „das Wohnungswesen“. Hieraus leitete er die Befugnis zur finanziellen Unterstützung von Mietern durch das Wohngeldgesetz (WoGG)¹⁶ her. Im Rahmen der Föderalismusreform wurde Art. 74 GG geändert.¹⁷ Der umfassende Begriff des Wohnungswesens ist entfallen. Hieraus sind einzelne, in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ausdrücklich aufgeführte Regelungsbereiche dem Bund verblieben. Andere Materien, wie etwa der soziale Wohnungsbau, fallen nunmehr in die Länderzuständigkeit.¹⁸ Zu den beim Bund verbliebenen Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung gehört unter anderem „das Wohngeldrecht“. Somit sind die Länder auch weiterhin nicht befugt, neben dem schon bestehenden Wohngeldgesetz des Bundes eigene Gesetze zu erlassen, die die Leistung von Wohngeld zum Inhalt haben.

Daher ist zu prüfen, ob das geplante Fördermodell als Gesetz eine Regelung auf dem Gebiet des Wohngeldrechts darstellen würde. Wäre dies der Fall, bestünde keine Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Berlin.

Das neue Gesetz würde eine Subjektförderung von Mietern zum Gegenstand haben. Die Förderung wäre nicht auf Mietzuschüsse für Mieter von Sozialwohnungen ausgerichtet, sondern würde unabhängig vom Regelungsbereich des sozialen Wohnungsbaus erfolgen. Dem Mieter würde grundsätzlich die Möglichkeit der freien Wohnungswahl verbleiben. Dieser Ansatz entspricht dem des Wohngeldgesetzes. Auch das Wohngeld stellt eine Subjektförderung der Mieter dar, die von der Objektförderung des sozialen Wohnungsbaus zu trennen ist und die Möglichkeit bietet, eine Wohnung frei zu wählen.¹⁹

¹⁶ Vom 1. April 1965 (BGBl. I S. 177), neu gefasst durch Gesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. November 2016 (BGBl. I S. 2500).

¹⁷ Durch Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

¹⁸ Vgl. hierzu das Wohnraumgesetz Berlin (WoG Bln) vom 1. Juli 2011 (GVBl. S. 319), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 2017 (GVBl. S. 380).

¹⁹ Schubart/Kohlenbach/Wienicke, Wohn- und Mietrecht, Stand 2017, Kommentar zum WoGG, Einführung S. 1, § 1 Anm. 1.

Nach dem geplanten Landesgesetz wären nur Mieter leistungsberechtigt, die keine staatlichen Transferleistungen (insbesondere nach den SGB II und SGB XII) beziehen. Auch durch § 7 WoGG werden Empfänger von verschiedenen staatlichen Transferleistungen vom Wohngeld ausgeschlossen. Hierzu gehören gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WoGG auch Empfänger von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach dem SGB II sowie gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 WoGG Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII. In den §§ 20 und 21 WoGG wird festgesetzt, dass für die Empfänger von bestimmten Transferleistungen ein Wohngeldanspruch nicht besteht. Hierbei wird in § 21 Nr. 2 WoGG ausdrücklich der Fall aufgeführt, dass alle Haushaltsmitglieder gemäß den §§ 7 und 8 WoGG vom Wohngeld ausgeschlossen sind. Die Personen, die von der Förderung nach dem neuen Gesetz ausgeschlossen sein sollen, dürften also den Mietern entsprechen, die auch nach dem Wohngeldgesetz keine Leistungsansprüche haben.

Maßstab für die Förderung sollen das Einkommen der Mieter und die Personenzahl in den Wohnungen sein. Auch gemäß § 4 Nr. 1 und 3 WoGG sind das Einkommen und die Zahl der Haushaltsmitglieder Berechnungsgrößen für das Wohngeld.

Das geplante Modell zur Mieterförderung entspricht also in seinen Grundgedanken dem bereits bestehenden Wohngeldgesetz des Bundes. Die Förderung durch ein Gutscheinsystem wäre keine substantielle Abweichung, da auch innerhalb eines solchen Systems staatliche Leistungen an Mieter gewährt würden, die nicht in Sozialwohnungen wohnen und keine Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch erhalten, aber in Anbetracht ihres Einkommens als förderungsbedürftig erscheinen.

Es ist zu erwägen, ob der in dem neuen Projekt enthaltene Gesichtspunkt einer Förderung von Familien eine eigenständige gesetzliche Einführung von Mietzuschüssen durch das Land Berlin rechtfertigen könnte. Hierbei stellt sich die Frage, ob man insoweit vom Bestehen einer Regelungslücke im Wohngeldgesetz ausgehen kann, die ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers ermöglicht. Dagegen spricht, dass gemäß § 1 Abs. 1 WoGG das Wohngeld der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens dient. Der Bundesgesetzgeber hat somit das Wohngeldgesetz nicht zuletzt mit Blick auf die Situation von Familien auf dem Wohnungsmarkt geschaffen.²⁰ Auch findet die Familie bei der Berechnung des Wohngelds gemäß § 19 WoGG Beachtung. So wird das Kindergeld nicht als Teil des zu berücksichtigenden Einkommens gemäß den §§ 13 ff. WoGG angesehen. Das Elterngeld bleibt gemäß § 14 Abs. 2 Nr. 6 WoGG in Verbindung

²⁰ Zum Regelungsgehalt von § 1 Abs. 1 WoGG vgl. Klein/Schulte/Unkel, Wohngeldgesetz, Kommentar, 2015, § 1 Rn. 9.

mit § 10 Abs. 1 des Bundeselterngeld- und Elternteilzeitgesetzes²¹ bis zur Höhe von 300 Euro als Einkommen unberücksichtigt.²² Darüber hinaus werden beim Vorliegen der in § 17 Nr. 3 und 4 WoGG aufgeführten Voraussetzungen bei der Ermittlung des zu berücksichtigenden Einkommens Freibeträge für Kinder in Höhe von 1320 Euro (§ 17 Nr. 3 WoGG) bzw. bis zu 1200 Euro (§ 17 Nr. 4 WoGG) gewährt.

Allerdings enthält das Gesetz darüber hinaus keine weiteren direkten Ansprüche für Familien. Dieser Umstand begründet aber keine Regelungslücke innerhalb des Wohngeldgesetzes. Der Gesetzgeber hat auf dem Gebiet der Familienförderung einen weiten Gestaltungsspielraum (s. o.). Wenn er es für angebracht hält, Familien durch steuerliche Vergünstigungen und Kindergeld zu unterstützen, und auf erhöhte Leistungen in einzelnen leistungsgewährenden Gesetzen verzichtet, eröffnen sich damit keine Regelungslücken in diesen Gesetzen, die Raum für ein Tätigwerden der Landesgesetzgeber schaffen.

Daher bleibt festzustellen, dass das neue Gesetz – soweit ersichtlich – dem Wohngeldgesetz des Bundes entsprechen würde. Für das Land Berlin besteht insoweit keine Gesetzgebungskompetenz mehr.

Von einer Bearbeitung der Fragen 2, 3 und 4 kann daher abgesehen werden.

B. Ergebnis

Das neue Modell zur Mieterförderung würde durch ein Gesetz realisiert, das eine subjektbezogene und einkommensabhängige Unterstützung von solchen Mietern zum Gegenstand hätte, die keine Sozialleistungen erhalten. Dieses Gesetz würde – soweit ersichtlich – weitgehend dem Wohngeldgesetz des Bundes entsprechen. Der Bundesgesetzgeber hat auf diesem Gebiet von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG Gebrauch gemacht. Für das Land Berlin besteht insoweit keine Gesetzgebungskompetenz mehr.

Dr. Fehlau

²¹ Gesetz zum Elterngeld und zur Elternteilzeit in der Fassung vom 27. Januar 2015 (BGBl. I S. 33), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1228).

²² Vgl. Klein/Schulte/Unkel (Fn. 20), § 14 Rn. 170.