

Zweiter Teil: Analyse der Wohngesetzgebung

Nachdem im ersten Teil verschiedene ökonomische Wissensstrukturen vorgestellt wurden, wird die entwickelte Methodik nun auf ihr Potenzial und ihre Grenzen getestet, indem sie auf vier wohngesetzgeberische Instrumente angewendet wird. Dazu werden ausgewählte Gesetzesmaterialien zum Wohngeld, zur Mietpreisbremse, zur Grundsteuer und zu Milieuschutzesatzungen daraufhin untersucht, inwiefern sich die verschiedenen ökonomischen Wissensstrukturen darin ausdrücken. Die Darstellung folgt dabei einem einheitlichen Schema. Der Schwerpunkt liegt jeweils auf der „hermeneutische[n] Detailarbeit“¹ mit den Gesetzesmaterialien (C.). Aus ihnen werden die verschiedenen ökonomischen Argumentationsmuster und die ihnen zugrunde liegenden Wissensstrukturen – kurz: Annahmen – rekonstruiert und verortet. Zuvor werden das jeweilige Instrument kurz vorgestellt und in seinen Kontext eingeordnet (A.) sowie die untersuchten Materialien eingeführt (B.).

Die Wohngesetzgebung wurde über die Jahrzehnte hinweg von diversen Regierungskoalitionen bearbeitet. Zudem sind die verschiedenen wohnpolitischen Säulen von unterschiedlichen Logiken geprägt. Daraus folgt, dass nicht stets alle Wissensstrukturen wirksam werden und dass die Annahmen auch im Widerspruch zueinanderstehen können. Dies und die jeweils wirksamen ökonomischen Annahmen aufzudecken, wird durch die Gegenüberstellung der Instrumente und einen Fokus auf unterschiedliche Zeiträume erleichtert. Gleichzeitig lassen sich mithilfe eines solchen Vorgehens Kontinuitäten und Gemeinsamkeiten feststellen.

Die Analyse der verschiedenen Instrumente folgt einer groben Chronologie: Eine grundlegende ökonomische Bedeutung kam zunächst dem Wohngeld zu, das der Etablierung eines Wohnungsmarktes in der Bundesrepublik diente und hierbei auf Deutungsmustern der Sozialen Marktwirtschaft gründete (§ 7). In das in diesem Zuge etablierte Marktsystem fügten sich mietpreisrechtliche Regelungen, wie seit 2015 die Mietpreisbremse,

1 Waldhoff/Rennert, in: Grimm/König (Hrsg.), Lektüre und Geltung, 2020, S. 83 (108); → § 2 C.

ein (§ 8). Quer hierzu stehen die Grundsteuer (§ 9) und Milieuschutzzustatzen (§ 10). Während die Grundsteuer insbesondere auch steuerrechtlichen Erwägungen folgt, die die klassischen ökonomischen Annahmen teilweise überdecken, schlagen sich im für das Milieuschutzrecht bestimmenden Erhaltungszweck polit-ökonomische Annahmen dominant nieder.

§ 7 Wohngeld

Die Gestalt des heutigen Wohnungswesens ist ökonomisch fundiert, rechtlich verfasst und geht auf verschiedene gesetzgeberische Weichenstellungen zurück. Richtungsweisend für die Gestalt des bundesrepublikanischen Wohnregimes war die Phase des Wiederaufbaus nach 1945.¹ In dieser Zeit hat sich das heute noch vorherrschende Grundverständnis eines zumindest theoretisch funktionsfähigen Wohnungsmarktes durchgesetzt. Anders als in vorherigen Zeiten setzten sich marktwirtschaftliche Deutungsmuster dabei nachhaltig durch, indem soziale Zielsetzungen in das Marktmodell integriert wurden. Eine wesentliche Bedeutung kam hierbei – materiell wie diskursiv – dem Wohngeld zu.

Sowohl das Modell des Wohnungsmarktes als auch das Wohngeld haben sich mit der Zeit weiterentwickelt und normalisiert. Die grundlegenden ökonomischen Mechanismen bleiben aber von hoher Relevanz. Bis heute wird die Bezahlbarkeit des Wohnens unter anderem über die finanzielle Unterstützung der Mieterinnen und selbstnutzenden Wohnungseigentümerinnen, also die Subjektförderung, erreicht und hierfür pro Jahr rund 20 Mrd. Euro aufgewendet.² Angesichts solcher Summen lohnt es sich, die ökonomischen Wissensgrundlagen dieser Gesetzgebung neu zu befragen (C.). Bevor dies geschieht, wird das Wohngeld im Gefüge der direkten Förderung eingeordnet (A.) und seine Entwicklungsgeschichte nachgezeichnet (B.).

1 → § 3 B. II.

2 P. Lange, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 398, 437 ff.; Bundesregierung, Vierter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland 2020 v. 2.7.2021, BT-Drs. 19/31570, 19, 127; aktuell gibt die Bundesregierung Gesamtausgaben von 20,374 Mrd. Euro für Wohngeld und KdU nach dem SGB II an, Antwort der PSt Kaiser v. 3.5.2024 auf die Frage Nr. 132 der Abg. Lay (Linke), BT-Drs. 20/11250, 93 f. Von ähnlichen Summen ging zuvor bereits eine 2024 veröffentlichte Studie aus, Pestel, Bauen und Wohnen 2024, 2024, S. 1, 17, 31.

A. Einordnung: Wohngeld als Instrument der Subjektförderung

Mit der Subjektförderung werden einzelne Haushalte bei der Bezahlung ihrer Mieten und Lasten unterstützt. Ihr liegt allgemein das Problem zugrunde, dass es Haushalte gibt, die wirtschaftlich nicht in der Lage sind, mehr als einen bestimmten Betrag pro Monat für ihre Wohnversorgung auszugeben. Wird nun eine marktwirtschaftliche Wohnversorgung vorausgesetzt,³ bei der der Preis durch den Abgleich von Angebot und Nachfrage ermittelt wird, führt dies dem Modell nach dazu, dass der Marktpreis zu hoch liegt und sich diese Haushalte nicht mit Wohnraum versorgen können.⁴ Gleichzeitig wird mangels zahlungskräftiger Nachfrage nicht ausreichend Wohnraum zur Verfügung gestellt, was die Situation verschärft. Auch wenn eine Vielzahl an Lösungsmöglichkeiten besteht, erscheinen viele von ihnen aus marktwirtschaftlicher Sicht nicht attraktiv. Die Einführung einer Preisobergrenze beispielsweise würde den Modellannahmen nach dazu führen, dass das Angebot kurzfristig zurückgeht, weil alternative Nutzungen bevorzugt werden, und langfristig das Angebot ganz schwindet, beispielsweise durch Abriss und Verfall.⁵ Die Objektförderung hingegen, also die finanzielle Förderung und administrative Verteilung mietenreduzierter Wohnungen, wird als starke staatliche Intervention kritisiert.⁶ Demgegenüber werde mittels eines Wohnkostenzuschusses gewährleistet, dass erstens ausreichend Angebot zur Verfügung steht und zweitens – durch eine Stärkung ihrer Wohnkaufkraft⁷ – alle Haushalte mit Wohnraum versorgt werden.⁸

3 So bei der Subjekt- bzw. Individualförderung, *H. K. Schneider/Schuppener*, Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubventionen, 1971, S. 45. Der Wohnungsmarkt ergibt sich auch in der folgenden Analyse als Voraussetzung für das Wohngeld, dazu → § 7 C. II.

4 Zur insofern bestehenden sozialen Blindheit des Marktmechanismus bei *H. K. Schneider/Kornemann*, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, 1977, S. 3.

5 Zur historischen Parallele zur ökonomischen Begründung des Wohngeldes siehe unten → § 7 C. II.; *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 61 f.

6 *H. K. Schneider/Schuppener*, Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubventionen, 1971, S. 13 f.

7 *Nolte*, Nachfrage- und Angebotswirkungen des Wohngeldes, 1997, S. 1; *H. K. Schneider/Schuppener*, Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubventionen, 1971, S. 13; *Felberg*, Wohngeld, 1972, S. 3, 15; *Henger/Niehues*, Sozialer Fortschritt 2019, 791 (793).

8 Grundlegend zur Funktionsweise auch *Nolte*, Nachfrage- und Angebotswirkungen des Wohngeldes, 1997, S. 41 ff.

Die Kosten und Mittel der so charakterisierten Subjektförderung teilen sich auf die Instrumente Wohngeld und Kosten der Unterkunft (KdU) nach den Sozialgesetzbüchern II und XII auf. Das Verhältnis beider Instrumente wird folgend in einem ersten Schritt beschrieben (I.). Anschließend wird die Entwicklungstendenz von Subjekt- zu Objektförderung nachgezeichnet (II.). Beide Annäherungen spiegeln die bis heute umstrittene Einordnung des Wohngelds als sozial- versus wohnungspolitisches Instrument wider, wobei die Schaffung des SGB I im Jahr 1975 den Höhepunkt der Debatte darstellte.⁹ Für die vorliegende Arbeit muss dies jedoch nicht entschieden werden, da mit dem Begriff der Wohngesetzgebung ein weites, vom Wohnen her gedachtes Begriffsverständnis gewählt wurde, das das Wohngeld in jedem Fall umfasst. Deutlich wird gleichwohl, dass die Wohngesetzgebung nicht an eindeutigen, herkömmlichen Grenzen politischer Themenbereiche Halt macht.¹⁰

I. Wohngeld als staatlicher Wohnkostenzuschuss

Nach § 7 SGB I haben diejenigen Personen Anspruch auf einen Zuschuss zur Miete oder vergleichbaren Aufwendungen, die für eine angemessene Wohnung Aufwendungen erbringen müssen, die ihnen nicht zugemutet werden können. Wohnbeihilfen gehören somit zu den sozialen Rechten (§ 2 SGB I), die unter anderem der „Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherung“ dienen (§ 1 SGB I).¹¹ Nach der Einweisungsvorschrift des § 26 SGB I ergeben sich die weiteren Regelungen aus dem Wohngeld-

9 Sozialgesetzbuch I, Gesetz v. 11.12.1975, BGBl. I S. 3015. Die Integration des Wohngelds in das allgemeine System der Sozialleistungen stellte eine sozialpolitische Normalisierung des Wohngelds dar, gleichzeitig ist das Wohngeldgesetz bis zum heutigen Tag nicht im Sozialgesetzbuch aufgegangen. Dies war auch eine wesentliche Forderung aus dem Bundesrat, siehe insb. Stellungnahme BR, Anlage 2 RegE SGB I, BT-Drs. 7/868. Hierzu im Rahmen der Entstehungsgeschichte des § 7 SGB I *Gutzler*, in: *Lilge/Gutzler, SGB I-Komm.*, 5. Aufl. 2019, § 7 Rn. 1–3; *Palsherm*, in: *jurisPK-SGB I*, 4. Aufl. 2024, § 7 Rn. 2.

10 Vgl. daher bspw. die Formulierung der „wohnbezogenen Sozialpolitik“ bei *Cischinsky/Krapp*, WSI-Mitteilungen 2/2020, 100.

11 *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 438; Wohngeld als Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips bei *Gutzler*, in: *Lilge/Gutzler, SGB I-Komm.*, 5. Aufl. 2019, § 7 Rn. 5; *Palsherm*, in: *jurisPK-SGB I*, 4. Aufl. 2024, § 7 Rn. 8. Der ausdrücklich soziale Charakter und Zweck des Wohngelds finden sich auch in den Gesetzesmaterialien wieder und dienen als Ausgangspunkt der Analyse (dazu → § 7 C. I.).

gesetz.¹² Das Wohngeldgesetz ist in acht Teile gegliedert und regelt neben dem Zweck und der Wohngeldberechtigung die Berechnung und Höhe des Wohngelds, das Nichtbestehen des Wohngeldanspruchs, die Bewilligung, Zahlung und Änderung, die Kostentragung und den Datenausgleich sowie die Wohngeldstatistik. Danach stellt das Wohngeld einen aufgrund verschiedener Parameter (Wohnfläche, Haushaltsgröße, Miete) berechneten und durch regionale Höchstbeträge gestaffelten Zuschuss für einkommensschwache Haushalte oberhalb der Grundsicherungsgrenze dar. Die Haushalte erhalten somit unter Berücksichtigung ihrer „persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse“¹³ die Kosten für angemessenes und familiengerechtes Wohnen steuerfrei bezuschusst (§ 1 Abs. 1 WoGG).¹⁴ Neben dem Wohngeldgesetz regeln die Wohngeldverordnung und die Wohngeld-Verwaltungsvorschrift weitere Werte und das Verwaltungsverfahren, das jedoch in Länderhand liegt.¹⁵

Die Kosten der Unterkunft decken demgegenüber seit den Hartz-IV-Reformen als Teil der Grundsicherung für Arbeitssuchende (dann nach § 22 Abs. 1 SGB II) oder für Sozialhilfeempfängerinnen (dann § 35 SGB XII) die zum soziokulturellen Existenzminimum gehörenden Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Im Umkehrschluss verdeutlicht dies, dass sich das Wohngeld gerade nicht an Grundsicherungshaushalte, sondern an einkommensschwache Haushalte oberhalb des Grundsicherungsniveaus richtet. Anders als beim Wohngeld, das einen nach einer gesetzlichen Formel pauschalierten Zuschuss vorsieht, werden mit den KdU die Wohnkosten als solche berücksichtigt, soweit sie angemessen sind.¹⁶ Weitere Unterschiede ergeben sich im Hinblick auf die Verwaltungszuständigkeiten und -verfahren.

12 Wohngeldgesetz (WoGG) v. 24.9.2008, BGBl. I S. 1856, zuletzt geändert durch Art. 50 des Gesetzes v. 5.12.2024, BGBl. I Nr. 387; vgl. *Schollmeier*, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 457.

13 *Kühne-Büning*, in: *Kühne-Büning/Nordalm/Steveling* (Hrsg.), *Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft*, 4. Aufl. 2005, S. 259 (268).

14 Zum Zuschusscharakter *Gutzler*, in: *Lilge/Gutzler*, SGB I-Komm., 5. Aufl. 2019, § 7 Rn. 14. Wesentlich sind demnach der verbleibende Eigenanteil und dass es sich um eine nicht zurückzuzahlende Leistung handelt, *Palsherm*, in: *jurisPK-SGB I*, 4. Aufl. 2024, § 7 Rn. 28 f.

15 Wohngeldverordnung (WoGV) i.d.F. v. 19.10.2001, BGBl. I S. 2722, zuletzt geändert durch Art. 2 der VO v. 21.10.2024, BGBl. I Nr. 314; Wohngeld-Verwaltungsvorschrift (WoGVvV) v. 28.6.2017, BAz AT 10.7.2017 B5.

16 *Bundesregierung*, *Vierter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020* v. 2.7.2021, BT-Drs. 19/31570, 131; *Cischinsky/Krapp*, *WSI-Mitteilungen* 2/2020, 100 (102 f.); *Löcher*, in: *Löcher* (Hrsg.), *Grundsicherung*, 2012, S. 227 (228).

ren, die Kostentragung und das Verhältnis zu anderen Leistungssystemen, wie dem Kindergeld.¹⁷

Auch wenn mittlerweile ein Großteil der Subjektförderung als KdU Arbeitssuchenden und Sozialhilfeempfängerinnen zufließt, ist das Wohngeld gegenüber den KdU vorrangig.¹⁸ Denn diejenigen Haushalte, die ihren allgemeinen Lebensbedarf grundsätzlich durch eigene Einkünfte abdecken können, sollen nicht in das mit vielfältigen Pflichten einhergehende Sozialleistungssystem *abrutschen*.¹⁹ Das Wohngeld soll zudem Arbeitsanreize setzen, eine grundsätzlich freie Wohnungswahl gewährleisten und ist mit weniger staatlichem Kontroll- und Verwaltungsaufwand verbunden.²⁰ Diese und weitere instrumentelle Unterschiede und damit zusammenhängende Problematiken werden an dieser Stelle nicht weiter vertieft.²¹ Deutlich wird gleichwohl, dass das Wohngeld trotz seines finanziellen Rückstands gegenüber den KdU zumindest wohngesetzgeberisch kein „Nischendasein“²² fristet.

17 *Cischinsky/Krapp*, WSI-Mitteilungen 2/2020, 100 (100, 101); *Henger/Niehues*, Sozialer Fortschritt 2019, 791 (796 ff.).

18 So ist das Wohngeld als „erforderliche Hilfe [...] von Trägern anderer Sozialleistungen“ zu verstehen, mit denen die Hilfebedürftigkeit nach § 9 Abs. 1 SGB II bzw. § 2 Abs. 1 SGB XII abgewendet werden kann (auch: Nachranggrundsatz). Umgekehrt schließen Transferleistungen nach dem SGB den Wohngeldanspruch gem. § 7 Abs. 1 WoGG aus. Die hierzu bestehende Literatur wird nicht vertieft behandelt, da die Fragen über das vorliegende Thema hinausweisen, vgl. aber *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 439 f., m.w.N.

19 *Henger/Niehues*, Sozialer Fortschritt 2019, 791 (792); *Henger/Niehues*, IW-Kurzbericht 32/2019, I: „Netz vor dem Netz“. Gesellschaftliche Stigmata bzw. die sozial-psychologischen Auswirkungen von Sozialleistungen spielten im Übrigen bereits 1965 bei der Umbenennung der Wohnbeihilfe in Wohngeld eine Rolle, dazu Ausschussbericht *Berger-Heise*, WoGG 1965, zu BT-Drs. 4/3018, 3; siehe auch *P. Lange*, Entwicklung Wohnraumvorsorge, ZUR 2022, 67 (71 Fn. 63). Doch auch zuvor lassen sich entsprechende Sorgen feststellen: In diesem Sinne wohl schon die Betonung im 1. BMG, dass es sich bei den Wohnbeihilfen nicht um Leistungen der öffentlichen Fürsorge handele (§ 15 Abs. 2 I. BMG); zum „Arme-Leute-Geruch“, der Mietbeihilfen anhaften kann, *Hauffe* (SPD), Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4897D.

20 *Henger/Niehues*, Sozialer Fortschritt 2019, 791 (798 f.).

21 Bspw. die Frage der Heizkosten (dazu aber → § 7 B. II. 2. b.) oder der Umgang mit sog. Wechselhaushalten, *Henger/Niehues*, Sozialer Fortschritt 2019, 791; *Cischinsky/Krapp*, WSI-Mitteilungen 2/2020, 100 (104 ff.); *Brecht-Heitzmann/Pannenberg*, NZS 2022, 521 (525).

22 So aber *Henger/Niehues*, IW-Kurzbericht 32/2019, I.

II. Wohngeld im System der öffentlichen Förderung

Das Wohngeld konkurriert nicht nur mit dem Kosten der Unterkunft, sondern auch mit der anderen Säule der direkten Förderung: der Objektförderung. Die Objektförderung setzt anders als die Subjektförderung nicht am geförderten Individuum, sondern am Objekt, marktwirtschaftlich gesprochen: der Angebotsseite, an.²³ Mit der Objektförderung werden insbesondere die Angebotsausweitung und eine mittlerweile beschränkte Bestandspolitik durch Belegungsrechte und Mietpreisbindungen verfolgt.²⁴

Die Objektförderung war in der Nachkriegszeit ein wichtiges Mittel beim Wiederaufbau und wurde in dieser Zeit durch das Erste und Zweite Wohnungsbaugesetz geprägt.²⁵ Mit der Zeit gingen ihr finanzieller Rahmen, ihre politische Bedeutung und zeitlich versetzt auch die Belegungsbindungen zurück.²⁶ Sie entwickelte sich zu einer „selektiven Angebotspolitik für bestimmte soziale Gruppen“²⁷ und wird heutzutage vor allem mit dem sozialen Wohnungsbau verbunden.²⁸ Dies legt nahe, dass die Objektförderung vor allem als Mittel gegen quantitative Wohnungsnot angesehen und diese nur als temporäres Problem verstanden wird: Mit dem Auslaufen der Problemlage laufen auch die Bindungen aus.²⁹ Die Subjektförderung hat hingegen seit ihrer Einführung (nicht nur finanziell) an Bedeutung gewonnen und somit die Objektförderung gewissermaßen abgelöst.³⁰ Der Be-

23 Anstelle vieler *Molinari*, Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt, 2021, S. 122.

24 §§ 26, 28 WoFG; früh *Felberg*, Wohngeld, 1972, S. 11.

25 Siehe bereits → § 3 B. II. Eine Übersicht mit den für die Entwicklung der direkten Wohnungsbauförderung maßgeblichen Gesetzen findet sich bei *Leutner*, Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, 1990, S. 307 f.; *A. Mayer*, Theorie und Politik des Wohnungsmarktes, 1998, S. 226 f.; *Schollmeier*, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 363 ff.

26 → § 3 B. II., III.

27 *Leutner*, Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, 1990, S. 304.

28 → § 3 Fn. 153. Vgl. die Systematisierung bei *Egner*, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (13 ff.); zu den damit einhergehenden Auflagen *A. Mayer*, Theorie und Politik des Wohnungsmarktes, 1998, S. 231; zur Funktion *Kofner*, Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, 2010, S. 124.

29 Prägnant *Weißmüller*, Wie der soziale Wohnungsbau vor die Hunde ging, SZ v. 17.12.2021: „Statt einen wachsenden Bestand an bezahlbaren Wohnungen zu errichten, den gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften verwalten und kontinuierlich ausbauen konnten, verdammt die öffentliche Hand sich selbst dazu, den Sisyphus in der Wohnungsfrage zu spielen.“

30 *Jenkis*, in: *Jenkis* (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (93); vgl. auch *Kofner*, Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, 2010, S. 125; *Knabe*, in: *Kessl/Reutlinger*

deutungswandel der direkten Förderung drückt sich insbesondere im Wohnungsbaureformgesetz von 2001 aus.³¹ Das darin enthaltene Wohnraumförderungsgesetz löste das Zweite Wohnungsbauengesetz ab. Hierbei ersetzte die soziale Wohnraumförderung (§ 1 Abs. 1 WoFG) den sozialen Wohnungsbau begrifflich. Zugleich erfolgte eine Verengung des Begünstigtenkreises von den breiten Schichten der Bevölkerung (2. WoBauG) auf Haushalte, die sich nicht am Markt versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind (§ 1 Abs. 2 WoFG).³² Dies entspricht einem liberalen Wohlfahrtsmodell.³³

Die maßgeblichen Vor- und Nachteile von Subjekt- und Objektförderung werden seit Jahrzehnten diskutiert. Die Objektförderung wird insbesondere aufgrund der mit ihr verbundenen Segregationseffekte kritisiert.³⁴ Politökonomische Ansätze bemängeln daneben, dass die Belegungsbindungen lediglich eine Form „sozialer Zwischennutzung“ darstellen.³⁵ Aus neoklassischer Sicht richtet sich die Kritik hingegen vor allem gegen mit der Objektförderung verbundene Fehlbelegung, Fehlförderung und Mietpreisverzerrung.³⁶ Insbesondere wird die Objektförderung aufgrund der mit ihr verbundenen Auflagen und Auswirkungen auf die übrigen Mietpreise als marktinkonform bezeichnet.³⁷ Die Subjektförderung gilt demgegenüber als besonders treffsicher und flexibel und daher als Musterinstrument für so-

(Hrsg.), Handbuch Sozialraum, 2. Aufl. 2019, S. 635 (647); siehe die (auch grafische) Darstellung bei Pestel, Bauen und Wohnen 2024, 2024, S. 1, 19, 31.

31 Gluns, in: Freise/Zimmer (Hrsg.), Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel, 2019, S. 257 (272); Gebhardt, in: Herlitz/Saxinger (Hrsg.), Hdb. soz. Wohnungsbau und MietR, 2019, Kap. 3 Rn. 37: „Paradigmenwechsel“.

32 Knabe, in: Kessl/Reutlinger (Hrsg.), Handbuch Sozialraum, 2. Aufl. 2019, S. 635 (647); Heinelt, in: Egner/Georgakis/Heinelt/Bartholomäi (Hrsg.), Wohnungspolitik in Deutschland, 2004, S. 35 (40).

33 → § 5 A. II. 2.

34 Egner, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (15); BMWi, Soziale Wohnungspolitik, 2018, S. 10.

35 Siehe bereits → § 5 B. I. 2. a., Fn. 114; Donner, Wohnungspolitiken, 2000, S. 200; Holm, in: Hamann/Kaltenborn (Hrsg.), Die Legende vom Sozialen Wohnungsbau, 2021, S. 24 (62 f., 68 ff.); Hamann/Kaltenborn, in: Hamann/Kaltenborn (Hrsg.), Die Legende vom Sozialen Wohnungsbau, 2021, S. 16 (19).

36 Egner, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (14); Jenkis, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (92); Leutner, Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, 1990, S. 314, 323; Gebhardt, in: Herlitz/Saxinger (Hrsg.), Hdb. soz. Wohnungsbau und MietR, 2019, Kap. 3 Rn. 10; Molinari, Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt, 2021, S. 124.

37 Felberg, Wohngeld, 1972, S. 14; Molinari, Interventionen in den Mietwohnungsmarkt, 2021, S. 124.

ziale Sicherung im marktwirtschaftlichen System.³⁸ Zudem besteht im Vergleich zum sozialen Wohnungsbau eine verringerte Gefahr der Ghettoisierung.³⁹ Insbesondere das Wohngeld verliert jedoch dadurch an Wirkkraft, dass eine hohe Anzahl der Leistungsberechtigten keinen Antrag stellt.⁴⁰ Gleichwohl fließen bereits bei der derzeitigen Ausschöpfung große Summen, wenngleich indirekt, an die Vermieterinnen – ohne einen Ausgleich wie über Belegungsrechte – und stabilisieren dadurch hohe Mieten.⁴¹

B. Materialienkorpus: Gesetzgeberische Meilensteine des Wohngelds

Mit dem Wohngeld wird folgend somit ein gesetzgeberisch konsentiertes, (polit-)ökonomisch jedoch nicht unumstrittenes Instrument auf die zugrunde liegenden ökonomischen Annahmen untersucht. Diese Analyse steht vor der Herausforderung, dass die gesetzgeberischen Annahmen eines Instruments rekonstruiert werden sollen, das auf eine lange und reichhaltige Entwicklungsgeschichte – mit fast jährlichen Reformen – zurückblickt. Eine Analyse jeglicher das Wohngeldgesetz und seine Vorgänger betreffenden Gesetzesänderungen würde den Rahmen dieser Arbeit zweifellos überschreiten. Stattdessen ist eine Vorauswahl erforderlich.⁴² Daher werden folgend die Entwicklungsgeschichte des Wohngelds nachvollzogen, in drei gesetzgeberische Phasen aufgeteilt und die jeweils wesentlichen Reformen

38 Jenkis, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (94); Kühne-Büning, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 259 (277): „ein im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft systemkonformes Instrument“; Gebhardt, in: Herlitz/Saxinger (Hrsg.), Hdb. soz. Wohnungsbau und MietR, 2019, Kap. 3 Rn. 11.

39 Jenkis, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (94).

40 Jenkis, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (94); Leutner, Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, 1990, S. 354. Aktueller Bruckmeier/Wiemers, Comparative Economic Studies 60 (2018), 583 (594), wonach die Zahl der Nicht-Inanspruchnahme mit rund 86,6 % beachtlich ist.

41 Jenkis, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (94); Landmesser/Metzkow, in: Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 172 (178); Gebhardt, in: Herlitz/Saxinger (Hrsg.), Hdb. soz. Wohnungsbau und MietR, 2019, Kap. 3 Rn. 11; Molinari, Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt, 2021, S. 125; aus feministischer Perspektive aktuell Schollmeier/Lange/Röhner, DJB-Z 1/2024, 1 (6).

42 Allgemein zur Materialauswahl siehe → § 2 C. Folgend findet sich eine Darstellung aller relevanten und ausgewerteten Materialien. Für eine ausgewählte Übersicht der Materialien, die sich in der Analyse niederschlagen, siehe das Verzeichnis am Ende der Arbeit.

vorgestellt. Die hierbei identifizierten Gesetzesmaterialien liegen der anschließenden Untersuchung zugrunde.

Das Wohngeld wurde 1965 unter dieser Bezeichnung durch das Wohngeldgesetz eingeführt. Dies mag dazu verleiten, den Startpunkt einer Analyse in diesem Jahr zu verorten. Dabei würde jedoch übersehen, dass mit dem Wohngeldgesetz lediglich die Vereinheitlichung und Umbenennung des zuvor bestehenden Instruments der Wohnbeihilfen erfolgte.⁴³ Daher markiert das Jahr 1965 nicht den Beginn der Wohngeldentwicklung, sondern den Endpunkt einer fast zehn Jahre andauernden Einführungsphase (I.).⁴⁴ In der hieran anschließenden Phase der Normalisierung erfolgten vor allem Detailänderungen (II.). Zuletzt, seit 2019, wird das Wohngeld wieder stärker diskutiert und weitreichenderen Reformen unterworfen (III.). Auch diese knüpfen aber in weiten Teilen an das bestehende System an und werden über Regierungswechsel hinaus verfolgt. Zu bemerken ist schließlich noch, dass die höchstrichterliche und Verfassungsrechtsprechung sich anders als bei den anderen Instrumenten der vorliegenden Untersuchung kaum auf die Gesetzgebung zum Wohngeld ausgewirkt hat.⁴⁵

I. Einführungsphase

Bereits vor der Einführung des Wohngelds unter dieser Bezeichnung existierten in der Bundesrepublik verschiedene Formen der Wohnbeihilfen. Diese wurden im Juli 1954 erstmals in einem Gesetzentwurf für ein Zweites Wohnungsbaugesetz erwähnt. Das erste Gesetz aber, das Wohnbeihilfen vorsah, war das Erste Bundesmietengesetz von 1955. Die verschiedenen

43 L. Zimmermann, in: L. Zimmermann (Hrsg.), WoGG-HK, 2014, Einleitung Rn. 4.

44 Walter, Wohnrecht, 1965, S. 29.

45 Hervorzuheben insofern BVerfG, Beschluss v. 14.11.1969 – 1 BvL 4/69, zu § 29 WoGG. Die Norm regelte den Ausschluss von Sozialhilfe- und Kriegsfürsorgeempfängerinnen. Sie wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren im mitberatenden Ausschuss für Kommunalpolitik und Sozialhilfe aufgrund der (eigentlichen) Subsidiarität dieser Leistungen und der dadurch entstehenden Benachteiligung der Sozialhilfe- und Kriegsfürsorgeempfängerinnen kritisiert und ihre ersatzlose Streichung gefordert, vgl. Ausschussbericht *Berger-Heise*, WoGG 1965, zu BT-Drs. 4/3018, 1f., 5. Der Beschluss des BVerfG ist vor allem für das Verhältnis von Sozialhilfe und Wohngeld bedeutsam und wurde daher u.a. im Zuge der Einführung des SGB I 1975 diskutiert. Diese Entwicklungen werden vorliegend jedoch nicht gesondert berücksichtigt, da sich die gesetzgeberischen Debatten vorwiegend um sozialrechtliche Fragestellungen bzw. das System der sozialen Sicherungen und weniger um die Rolle des Wohngelds als Instrument der Wohngesetzgebung drehen.

gesetzlichen Kontexte verweisen auf die noch umstrittene Funktion der Wohnbeihilfen: Während sie im Ersten Bundesmietengesetz auf den Ausgleich von Mieterhöhungen zielten (1.), dienten sie im Zweiten Wohnungsbaugesetz der Förderung des Wohnungsbaus (2.).

Nachdem die Beihilfen in diesen Gesetzen zunächst befristet waren, wurden sie mit dem Abbaugesetz von 1960 normalisiert, als Instrument der Sozialen Marktwirtschaft etabliert und schließlich 1963 in einem eigenständigem Gesetz teilweise zusammengeführt (4.). Den Schlusspunkt der Einführung markiert schließlich das Wohngeldgesetz von 1965 (5.), das auch den Begriff des Wohngeldes an die Stelle der Wohnbeihilfen setzte.

1. Erstes Bundesmietengesetz (1955)

Mit dem Ersten Bundesmietengesetz wurden in der Bundesrepublik erstmals an Mieterinnen gezahlte Zuschüsse gesetzlich geregelt.⁴⁶ Eigentlicher inhaltlicher Schwerpunkt des Ersten Bundesmietengesetzes war aber die Lockerung der Mietpreisbindungen, um den Altbaubesitz wirtschaftlich verträglicher zu gestalten.⁴⁷ Die im Zuge der Mietpreislockerungen erwarteten Mieterhöhungen und dadurch entstehende Härten sollten durch die Mietbeihilfen gemildert werden (§ 15 Abs. 1 S. 1 i. V. m. BMG).⁴⁸

Das Gesetz geht auf einen Gesetzentwurf der Bundesregierung zurück,⁴⁹ der im Bundesrat umfänglich kritisiert wurde⁵⁰ und nach einer Gegenäußerung der Bundesregierung schließlich im Bundestag einging.⁵¹ Vom

46 → § 3 Fn. 62. Mit Hinweis auf im Nationalsozialismus gezahlte „Mietbeihilfen“ Heinel/Egner, in: M. Schmidt/Zohnhöfer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, 2006, S. 203 (214).

47 Hinkelmann (heute Flatow), *Ortsübliche Miete*, 1999, S. 56 f., m.V.a. die Gesetzesmaterialien; → § 7 C. II. 1. b.

48 L. Zimmermann, in: L. Zimmermann (Hrsg.), *WoGG-HK*, 2014, Einleitung Rn. 1.

49 RegE 1. BMG, BR-Drs. 290/54, vom Bundeskabinett am 15.9.1954 beschlossen, Eingang beim Bundesrat am 24.9.1954. Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zum 2. WoBauG, BT-Drs. 2/722, datiert zwar auf den 13.7.1954, das 2. WoBauG wurde jedoch erst deutlich nach dem 1. BMG erlassen.

50 Stellungnahme BR, Anlage B zum RegE 1. BMG, BT-Drs. 2/1110, 135 ff.; Ausschussempfehlungen, 1. BMG, BR-Drs. 290/1/54; Sten. Bericht der 129. Sitzung, 19.10.1954, BR-PlProt. 54/129, 1. BMG, 260–266.

51 Gegenäußerung BReg, Anlage C zum RegE 1. BMG, BT-Drs. 2/1110, 140 ff.; RegE 1. BMG, BT-Drs. 2/1110 v. 5.1.1955.

Bundestag wurde der Gesetzentwurf nach Diskussionen in Ausschuss⁵² und Plenum⁵³ in geänderter Form verabschiedet. Durch den Bundesrat wurde schließlich der Vermittlungsausschuss einberufen⁵⁴ und das Gesetz abermals verändert angenommen. Diskutiert wurden unter anderem die Vorschriften zur Mietbeihilfe: Umstritten waren deren Übergangscharakter und Finanzierung, unstrittig hingegen, dass Mietbeihilfen gewährt werden sollten.⁵⁵

2. Zweites Wohnungsbaugesetz (1956)

Im Jahr 1956 wurde mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz⁵⁶ eine weitere Wohnbeihilfe eingeführt. Anders als die Beihilfen nach dem Ersten Bundesmietengesetz war sie jedoch nicht als Ausgleichsmaßnahme, sondern als öffentliche Wohnraumförderung konzipiert.⁵⁷ Dabei wurden die obersten Landesbehörden ermächtigt (§ 46 Abs. 1 Ziff. c) 2. WoBauG), zur Gewähr-

52 Ausschussbericht, 1. BMG, BT-Drs. 2/1421; Ausschussbericht *Hauffe*, 1. BMG, zu BT-Drs. 2/1421. Die Regelungen zur Beihilfe wechselten im Verlaufe der Ausschussberatungen ihre Nummerierung und wurden von einem Paragraphen (ursprünglich § 11) auf drei Paragraphen (§§ 15–17) ausgeweitet. Wie im endgültigen Gesetz (dort § 16 Abs. 3) war die nähere Ausgestaltung hinsichtlich Personenkreis, Bezugsvoraussetzungen und Höhe weitgehend den Ländern überlassen (§ 11 Abs. 1 S. 2).

53 Sten. Bericht der 67. Sitzung, 18.2.1955, BT-PlProt. 2/67, 1. BMG, 3427 ff.; Sten. Bericht der 86. Sitzung, 14.6.1955, BT-PlProt. 2/86, 1. BMG, 4685 ff.; Sten. Bericht der 98. Sitzung, 14.7.1955, BT-PlProt. 2/98, 1. BMG, 5484 ff.

54 Sten. Bericht der 143. Sitzung, 24.6.1955, BR-PlProt. 55/143, 1. BMG, 177–181; Einberufung des Vermittlungsausschusses, 1. BMG, BT-Drs. 2/1496; Berichterstattung im Bundestag durch *Seidl* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 98. Sitzung, 14.7.1955, BT-PlProt. 2/98, 5485C; im Bundesrat Sten. Bericht der 145. Sitzung, 22.7.1955, BR-PlProt. 55/145, 1. BMG, 222–223.

55 Einberufung des Vermittlungsausschusses, 1. BMG, BT-Drs. 2/1496, 3. Im Vermittlungsausschuss erhielt der § 15 Abs. 1 S. 1 1. BMG eine zeitliche Begrenzung auf drei Jahre, was den Übergangscharakter der Vorschrift betonen sollte. Bezüglich der Finanzierung der Beihilfeleistungen wurde mit § 17 Abs. 3 ein Kompromiss erreicht. Siehe hierzu Mündlicher Bericht des Vermittlungsausschusses, 1. BMG, BT-Drs. 2/1579, 3.

56 → § 3 Fn. 64.

57 *L. Zimmermann*, in: *L. Zimmermann* (Hrsg.), *WoGG-HK*, 2014, Einleitung Rn. 2; *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 438. Das 2. WoBauG verfolgte auch insgesamt ein anderes Ziel als das 1. BMG, es steht für eine Schwerpunktverlagerung hin zum Eigenheimbau bzw. zur Wohneigentumsbildung (*Frerich/M. Frey*, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik* Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 130).

leistung tragbarer Mieten öffentliche Mittel auch als Subjektförderung, in Form der Miet- und Lastenbeihilfe, einzusetzen (§§ 72–74 2. WoBauG).⁵⁸

Das Zweite Wohnungsbaugesetz ist die Synthese von drei verschiedenen Gesetzentwürfen.⁵⁹ Ein erster Gesetzentwurf stammt von der CDU/CSU-Fraktion und war auf die Förderung von Familienheimen und Eigentumsförderung ausgerichtet.⁶⁰ In diesem Gesetzentwurf war kein System staatlicher Beihilfen für Mieterinnen vorgesehen. Ein halbes Jahr später und während der laufenden parlamentarischen Behandlung folgte ein daran anknüpfender Gesetzentwurf der Bundesregierung, der ebenfalls einen Fokus auf die Eigentumsförderung und den Bau von Familienheimen legte und sich auf Objektförderung und indirekte Förderung beschränkte.⁶¹ In engem zeitlichen Zusammenhang legte auch die SPD-Fraktion einen Gesetzentwurf vor und setzte dabei einen anderen Schwerpunkt, indem vor allem der soziale Wohnungsbau gestärkt werden sollte.⁶² Als Ausgangspunkt diente dabei die Nachfrageseite, genauer: die Wohnbedürfnisse und Leistungsfähigkeit der verschiedenen Bevölkerungsgruppen (§ 1 Abs. 1).⁶³ Insbesondere enthielt der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion in § 19 eine Regelung zu Mietbeihilfen: Soweit die Richtsatzmieten von Bevölkerungskreisen mit

58 Mit Aussagen zur zulässigen Miete (§ 72, Durchschnittsmiete aufgrund einer Wirtschaftlichkeitsberechnung nach Genehmigung der Bewilligungsstelle), zur Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen (§ 73) sowie zur Kostentragung durch die Länder (§ 74). Systematisch sind die §§ 72–74 im Fünften Abschnitt zu Mieten und Belastungen für öffentlich geförderte Wohnungen angesiedelt, gelten also nur für diese Finanzierungsform.

59 Die weitere Vorgeschichte und erste Novelle des Wohnungsbaugesetzes referiert u.a. Ausschussbericht *Brönner*, 2. WoBauG, zu BT-Drs. 2/2270, 1.

60 GesE CDU/CSU, 2. WoBauG, BT-Drs. 2/5, für eine kurze Zusammenfassung Ausschussbericht *Brönner*, 2. WoBauG, zu BT-Drs. 2/2270, 2. Der zugehörigen Plenardebatte kommt aufgrund des fehlenden Bezugs zu Wohnbeihilfen keine Bedeutung zu.

61 RegE 2. WoBauG, BT-Drs. 2/601; mit einer Darstellung des wesentlichen Inhalts Ausschussbericht *Brönner*, 2. WoBauG, zu BT-Drs. 2/2270, 2 f. Mangels Befassung mit Wohnbeihilfen werden auch die hierzu gehörigen Materialien vorliegend vernachlässigt.

62 GesE SPD, 2. WoBauG, BT-Drs. 2/722. Dazu *Jacobi* (SPD), Sten. Bericht der 48. Sitzung, 14.10.1954, BT-PlProt. 2/48, 2. WoBauG, 2375B, mit der kurzen Erwähnung, dass der Wohnungsbau nach dem Gesetzentwurf vor allem auf die unteren Einkommensschichten abzielte und „[i]m übrigen [...] für Wohnungsbewerber mit besonders niedrigem Einkommen Mietbeihilfen vor[sieht]“.

63 Eine Zusammenfassung liefert erneut der Ausschussbericht *Brönner*, 2. WoBauG, zu BT-Drs. 2/2270, 3 f. Auch dieser Entwurf sah die Förderung von Familienheimen und Eigentum (§ 1 Abs. 3 u. 4) vor. Die Eigentumsbildung sollte jedoch im Rahmen des Bedarfs gefördert und nicht zusätzlich angereizt werden.

besonders niedrigem Einkommen nicht aufgebracht werden könnten, sollten diese Mieterinnen Beihilfen erhalten.⁶⁴ In der Ausschussphase wurden die drei Gesetzentwürfe zusammengeführt.⁶⁵ Nach dem Gesetzesbeschluss im Bundestag⁶⁶ wurde das Gesetz dem Bundesrat zugeleitet, der den Vermittlungsausschuss einberief.⁶⁷ Die Änderungen im Vermittlungsausschuss betrafen auch die Wohnbeihilfevorschriften, die zentrale Regelung in § 73 Abs. 1 und 2 2. WoBauG blieb jedoch unverändert.⁶⁸

3. Abbaugesetz (1960)

Schon vier Jahre später wurde im Zuge des Abbaugesetzes ein eigenes Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen eingeführt.⁶⁹ Während mit dem Abbaugesetz insgesamt der Abbau der öffentlichen Wohnraumbewirtschaftung geregelt wurde, sah das Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen Regelungen für die Zeiträume vor (§§ 3–13) und nach (§§ 1–2) der Mietpreisfreigabe vor. Zudem wurden die §§ 73, 74 2. WoBauG harmonisiert und die Kostenaufbringung neu geregelt. Der größte Teil des Gesetzes betraf die Regelung der Wohnbeihilfen vor der Mietpreisfreigabe; es handelte sich mithin um eine Übergangsregelung (vgl. § 2). Demnach war die Berechtigung für Wohnbeihilfen stets an Mieterhöhungen im Zuge des Abbaus von Mietpreisvorgaben geknüpft. Für die Zeit nach der Wohnraumbewirtschaftung war ein eigenes Bundesgesetz über Wohnbeihilfen vorgesehen, das zugleich die Voraussetzung für den endgült-

64 GesE SPD, 2. WoBauG, BT-Drs. 2/722, 7.

65 Schriftl. Bericht, 2. WoBauG, BT-Drs. 2/2270; Ausschussbericht *Brönner*, 2. WoBauG, zu BT-Drs. 2/2270. Der Ausschussbericht ist aufgrund der Zusammenführung für die Analyse von hoher Relevanz. An der Ausschussfassung wurden in zweiter Lesung (Sten. Bericht der 142. Sitzung, 3.5.1956, BT-PlProt. 2/142, 2. WoBauG, 7379 ff.) weitere Änderungen vorgenommen, siehe Zusammenstellung 2. WoBauG, BT-Drs. 2/2353. Diese Phase ist im Hinblick auf die Mietbeihilfen weniger erheblich.

66 Sten. Bericht der 143. Sitzung, 4.5.1956, BT-PlProt. 2/143, 2. WoBauG, 7573 ff.

67 Sten. Bericht der 159. Sitzung, 18.5.1956, BR-PlProt. 159/56, 2. WoBauG, 172–183. Die Einberufung sollte eigentlich durch eine „ständige Fühlung“ mit Vertretern der Ministerien und des Bundesrates vermieden werden, Ausschussbericht *Brönner*, 2. WoBauG, zu BT-Drs. 2/2270, 4.

68 Mündlicher Bericht Vermittlungsausschuss, 2. WoBauG, BT-Drs. 2/2445; Sten. Bericht der 149. Sitzung, 8.6.1956, BT-PlProt. 2/149, 2. WoBauG, 7896 ff.; Sten. Bericht der 160. Sitzung, 15.6.1956, BR-PlProt. 160/56, 2. WoBauG, 191 f.

69 → § 3 Fn. 67, 71.

tigen ‚Abbau‘ darstellte.⁷⁰ Trotz ihres Übergangscharakters stellen die Regelungen zur Wohnbeihilfe im Abbaugesetz einen wesentlichen Meilenstein für das Wohngeld dar, mit dem der Grundstein für eine Dauerregelung gelegt wurde.

Das Gesetzgebungsverfahren zum Abbaugesetz wurde durch die Bundesregierung initiiert.⁷¹ Nach der ersten Lesung im Bundestag⁷² wurde der Gesetzentwurf dem Ausschuss für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht zugewiesen.⁷³ Nach zweiter und dritter Lesung⁷⁴ wurde das Abbaugesetz schließlich vom Bundestag mit den Stimmen der CDU/CSU und DP sowie der oppositionellen FDP gegen die Stimmen der SPD beschlossen.⁷⁵ Auch der Bundesrat stimmte dem Gesetz anschließend zu.⁷⁶

4. Wohnbeihilfegesetz (1963)

Mit dem Gesetz über Wohnbeihilfen⁷⁷ wurde 1963 das im Abbaugesetz erwartete eigenständige Wohnbeihilfegesetz geschaffen. Das Wohnbeihilfegesetz umfasste 58 Paragraphen in fünf Teilen. Damit wurde mit dem Gesetz nicht nur eine Vereinheitlichung, sondern auch Verfeinerung und systematische Neustrukturierung vorgenommen. Insbesondere standen zu Beginn

70 Auch die mit dem AbbauG geänderten Regelungen in § 15 Abs. 1 2. BMG und § 54 Abs. 1 MSchG bestimmten jeweils, dass die Mietpreise für preisgebundenen Wohnraum nicht vor Inkrafttreten des Gesetzes über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen freigegeben werden sollten bzw. das Mieterschutzgesetz nicht vorher außer Kraft treten sollte. Vgl. auch *P. Lange*, ZUR 2022, 67 (71).

71 RegE AbbauG, BR-Drs. 188/59; Stellungnahme BR, AbbauG, BR-Drs. 188/59(B); Sten. Bericht der 207. Sitzung, 26.6.1959, BR-PlProt. 207/59, AbbauG, 102–108. Für den Bundestag: RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, mit der Stellungnahme des Bundesrates als Anlage 2.

72 Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 1880B–4922D.

73 Erster Schriftlicher Ausschussbericht, AbbauG, BT-Drs. 3/1850; erster Ausschussbericht *Mick*, AbbauG, zu BT-Drs. 3/1850. Am Gesetzentwurf wurden eine Reihe von – auch wesentlichen – Änderungen vorgenommen, jedoch, wie der Ausschussbericht betont, „[o]hne die Gesamtkonzeption aufzugeben“, ebd., 88.

74 Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6697B–6778B. In die Untersuchung finden lediglich die Abschnitte der Plenardebatte Eingang, die das Beihilfesystem zum Gegenstand haben.

75 Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6776D ff.

76 Sten. Bericht der 220. Sitzung, 10.6.1960, BR-PlProt. 220/60, AbbauG, 403–406; Beschluss BR, Abbaugesetz, BR-Drs. 140/60(B); entgegen den Empfehlungen der Ausschüsse, Abbaugesetz, BR-Drs. 140/1/60.

77 Gesetz über Wohnbeihilfen v. 29.7.1963, BGBl. I S. 508.

des Gesetzes nun eine Reihe von Begriffsbestimmungen (§§ 1–7). Inhaltlich fand jedoch kein grundlegender Wandel statt.⁷⁸

Ausgangspunkt des Gesetzgebungsverfahrens waren wiederum zwei Gesetzentwürfe: einer der Regierungsfractionen, der andere von der Bundesregierung.⁷⁹ Die Gesetzentwürfe entsprechen sich in weiten Teilen. Die feststellbaren Differenzen sind nicht durchschlagend, das Wohnbeihilfegesetz greift im Ergebnis Formulierungen beider Entwürfe auf. Beide Gesetzentwürfe wurden nach der ersten Lesung des Bundestagsentwurfs in der Ausschussphase nach intensiver Beratung zusammengeführt.⁸⁰ Nach dem Gesetzesbeschluss im Bundestag⁸¹ stimmte auch der Bundesrat dem Gesetz zu.⁸²

78 Wohnbeihilfen können weiterhin als Miet- oder Lastenbeihilfen ergehen (§ 1 Abs. 2) und sind von gewissen Einkommensgrenzen (§ 8, zur Einkommensermittlung auch §§ 15 ff.), Wohnkostenbelastungen (§§ 9 ff.) und der ordnungsgemäßen Beantragung (§§ 30 ff.) abhängig. Versagungsgründe und Ausschlussgründe finden sich ebenfalls im Gesetz (§§ 24 ff.).

79 GesE CDU/CSU und FDP, Wohnbeihilfegesetz, BT-Drs. 4/971 v. 13.2.1963; RegE Wohnbeihilfegesetz, BR-Drs. 111/63 v. 15.3.1963; dazu die Materialien aus dem ersten Durchgang: Empfehlungen der Ausschüsse, Wohnbeihilfegesetz, BR-Drs. 111/1/63; Stellungnahme des Bundesrates, Wohnbeihilfegesetz, BR-Drs. 111/63[B]; Sten. Bericht der 256. Sitzung, 5.4.1963, BR-PlProt. 256/63, Wohnbeihilfegesetz, 75–78.

80 Sten. Bericht der 63. Sitzung, 8.3.1963, BT-PlProt. 4/63, Wohnbeihilfegesetz, 2913D–2928C. In dieser Debatte wird ein von der SPD-Fraktion vorgelegter, die Wohnbeihilfen betreffender Gesetzentwurf (BT-Drs. 4/900) mitbehandelt. Dieser war jedoch lediglich auf eine Verlängerung der Fristen der Mietfreigabe ausgelegt und ist vor dem Hintergrund der vorliegenden Analyse nicht relevant. Weiter zur Ausschussberatung – zwölf Sitzungen mit Unterstützung von Verbänden und Sachverständigen: Ausschussbericht *Berger-Heise*, Wohnbeihilfegesetz, zu BT-Drs. 4/1335. Der Aufbau und wesentliche Normen des Gesetzes entsprechen noch im Wesentlichen dem Bundestagsentwurf (insb. § 1 Abs. 1 ist unverändert). Auch lassen sich große Ähnlichkeiten zwischen Gesetzesbegründung und Ausschussbericht feststellen, weshalb jedenfalls an den Stellen, an denen Ähnlichkeiten vorliegen, die Gesetzesbegründung nicht an Aussagekraft einbüßt. Für die Ausschussphase siehe auch Schriftlicher Bericht des Ausschusses, Wohnbeihilfegesetz, BT-Drs. 4/1335.

81 Sten. Bericht der 82. Sitzung, 27.6.1963, BT-PlProt. 4/82, Wohnbeihilfegesetz, 3993C–4012D. Bei Stimmenthaltung der Opposition, hervorgehoben durch den Abg. *Czaja* (CDU/CSU), ebd., 3998B, der hierin eine grundsätzliche Zustimmung zur Grundkonzeption erkennt.

82 Beschluss BR, Wohnbeihilfegesetz, BR-Drs. 306/63(B); Sten. Bericht der 260. Sitzung, 12.7.1963, BR-PlProt. 260/63, Wohnbeihilfegesetz, 147 f.; gegen einen Antrag des Landes Niedersachsen.

5. Wohngeldgesetz (1965)

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Wohnbeihilfen und der darauf beruhenden Neubekanntmachung als Wohngeldgesetz endet die Einführungsphase im Jahr 1965.⁸³ Mit dieser Reform wurden die Begrifflichkeiten geändert, die Zweckbestimmung neu formuliert sowie die Rechtslage bundesweit vereinheitlicht und konzentriert.⁸⁴ Gleichzeitig behielt das Gesetz die Struktur des Wohnbeihilfegesetzes im Wesentlichen bei.

Das Wohngeldgesetz von 1965 basiert auf zwei jeweils kurzen Gesetzentwürfen der Fraktionen SPD⁸⁵ und CDU/CDU⁸⁶, die nach erster Lesung in der Ausschussphase zu einem umfänglichen Reformgesetz verbunden wurden, das über die ursprünglichen Entwürfe hinausging.⁸⁷ Anschließend

83 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Wohnbeihilfen v. 23.3.1965, BGBl. I S. 140; Neubekanntmachung der Neufassung des Wohngeldgesetzes v. 1.4.1965, BGBl. I S. 177, 178; im Folgenden als Wohngeldgesetz 1965 bzw. WoGG 1965 bezeichnet.

84 Augenscheinlich ist zunächst die Umbenennung von Wohnbeihilfen bzw. Miet- und Lastenbeihilfen in Wohngeld; daneben erfolgten auch Änderungen von „Mietbeihilfe“ zu „Mietzuschuß“, „Lastenbeihilfe“ zu „Lastenzuschuß“ und Beihilfeberechtigter“ zu „Antragsberechtigter“ u.s.w. (Art. I Nr. 1–9). Siehe weiter L. Zimmermann, in: L. Zimmermann (Hrsg.), WoGG-HK, 2014, Einleitung Rn. 3 f. Übersichtlich zusammengefasst werden die Änderungen im Ausschussbericht *Berger-Heise*, WoGG 1965, zu BT-Drs. 4/3018, 2 f.

85 GesE SPD, WoGG 1965, BT-Drs. 4/2646. Vorgeschlagen wurden Änderungen bei der tragbaren Miete, der Wohnfläche, Mietobergrenzen. Eine Begründung war dem Gesetzentwurf nicht beigelegt.

86 GesE CDU/CSU, WoGG 1965, BT-Drs. 4/2717. Dieser Gesetzentwurf fokussierte sich auf kleine Änderungen bei der Ermächtigung für Rechtsverordnungen sowie zur Erstattung. Auch dieser Gesetzentwurf enthielt keine Begründung.

87 Sten. Bericht der 145. Sitzung, 11.11.1964, BT-PIProt. 4/145, WoGG 1965, 7181B–7204C. Der Gesetzentwurf wurde mit verschiedenen Gesetzesentwürfen der SPD-Fraktion (BT-Drs. 4/2646), der CDU/CSU-Fraktion (BT-Drs. 4/2717 und 4/2718) sowie einem Antrag der FDP-Fraktion (BT-Drs. 4/2720) gemeinsam behandelt. In der Debatte wurden die verschiedenen Anträge vorgestellt und einzelne Änderungen der Regelungen debattiert. Die Änderungen des Wohnbeihilferechts nahmen dabei wenig Raum ein und betrafen weniger die Grundausrichtung als Einzelfragen, wie die Höhe der Mietbelastung. Weiter Schriftlicher Ausschussbericht, WoGG 1965, BT-Drs. 4/3018; Ausschussbericht *Berger-Heise*, WoGG 1965, zu BT-Drs. 4/3018, 2. Mit den Ausschussberatungen erhielt das Gesetz seine eigentliche Form, weshalb diese Phase erneut von besonderer Relevanz für die Analyse ist.

wurde das Gesetz vom Bundestag beschlossen⁸⁸ und erhielt die Zustimmung des Bundesrates.⁸⁹

II. Normalisierungsphase

In der Zwischenzeit hat sich das Wohngeld etabliert. Auch über gesellschaftliche Veränderungen und Umbrüche sowie Regierungswechsel hinweg wurde am Wohngeld festgehalten. Dabei wurde das Wohngeldgesetz zwar unzählige Male verändert und häufig das Wohnkostenniveau angepasst.⁹⁰ Der grundlegende Charakter des Wohngelds hat sich jedoch wenig geändert. Und auch die gesetzgeberischen Debatten waren ab dem Ende der Einführungsphase vielfach nur auf punktuelle Änderungen bezogen, technischer und weniger programmatisch. Daher können und müssen für die hier so bezeichnete Normalisierungsphase nur wenige ausgewählte Reformen betrachtet werden. Insofern soll mit der vorliegenden Auswahl ein Überblick über die verschiedenen Zeitpunkte und markante Gesetzgebungsprojekte erreicht werden.

1. Zweites Wohngeldgesetz (1970)

Vor dem Hintergrund steigender Mieten, einer wachsenden Anzahl an Wohngeldempfängerinnen und der Erfahrungen mit dem Wohngeldgesetz erfolgte 1970 die erste wesentliche Reform.⁹¹ Mit dem Zweiten Wohngeldgesetz⁹² wurden viele der einzelnen Vorschriften und teilweise auch die

88 Sten. Bericht der 163. Sitzung, 12.2.1965, BT-PlProt. 4/163, WoGG 1965, 8002C–8033A. Neben dem Gesetz wurde zudem ein Entschließungsantrag verabschiedet, wonach die Bundesregierung jährliche Wohngeldberichte vorzulegen hat. Mit diesem Schritt kann von einer Etablierung des Wohngeldsystem ausgegangen werden (deutlich so *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 81).

89 Beschluss, WoGG 1965, BR-Drs. 74/65(B); Sten. Bericht der 279. Sitzung, 5.3.1965, BR-PlProt. 279/65, WoGG 1965, 39 f.

90 *L. Zimmermann*, in: *L. Zimmermann* (Hrsg.), *WoGG-HK*, 2014, Einleitung Rn. 5. Zur Illustration der teils eng getakteten Novellierungen vgl. die Bekanntmachung der Neufassung des Wohngeldgesetzes v. 2.1.2001, BGBl. I S. 2, zu deren Beginn sich eine Übersicht der 19 berücksichtigten Gesetzesänderungen seit der vorherigen Neubekanntmachung im Jahr 1993 findet.

91 Vgl. RegE 2. WoGG, BT-Drs. 6/1116, 29; *Frerich/M. Frey*, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik* Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 133.

92 → § 3 Fn. 89.

Systematik des Wohngeldgesetzes verändert, der Aufbau des Gesetzes wurde jedoch grundsätzlich beibehalten. Insbesondere erhielt § 1 Abs. 1 WoGG seinen bis 1999 geltenden Wortlaut. Initiiert wurde das Gesetzgebungsverfahren zum einen durch die Bundesregierung⁹³ und zum anderen durch einen Gesetzentwurf aus der Mitte des Bundestages⁹⁴. In der Ausschussphase wurde der Regierungsentwurf leicht abgeändert und der Bundestagsentwurf abgelehnt.⁹⁵ Nach einstimmigem Gesetzesbeschluss im Bundestag⁹⁶ wurde das Gesetz dem Bundesrat zugeleitet, der ebenfalls zustimmte.⁹⁷

2. Wohngeldsondergesetz (1991)

Der Einigungsvertrag von 1990 sah vor, das ostdeutsche Wohnungswesen in das bundesrepublikanische Vergleichsmietensystem zu überführen.⁹⁸ Die hierbei durch Mieterhöhungen entstehenden Probleme sollten durch das Wohngeld aufgefangen werden.⁹⁹ Ursprünglich sollte schon ab 1991 das bundesrepublikanische Wohngeldrecht wirken, de facto griffen jedoch bis zum Jahresende 1996 ein Wohngeldsondergesetz¹⁰⁰ und bis Ende 2004

93 RegE 2. WoGG, BT-Drs. 6/1116; Sten. Bericht der 354. Sitzung, 26.6.1970, BR-PlProt. 70/354, 2. WoGG, 152, 169 ff.; Stellungnahme BR und Gegenäußerung BReg, Anlage B und C zum RegE 2. WoGG, BT-Drs. 6/1116, 37–39, 40.

94 GeSE SPD und FDP, 2. WoGG, BT-Drs. 6/2.

95 Ausschussbericht, 2. WoGG, BT-Drs. 6/1310. Zu den Plenardebatten Sten. Bericht der 64. Sitzung, 16.9.1970, BT-PlProt. 6/64, 2. WoGG, 3596 ff.; Sten. Bericht der 75. Sitzung, 4.11.1970, BT-PlProt. 6/75, 2. WoGG, 4169 ff.

96 Sten. Bericht der 75. Sitzung, 4.11.1970, BT-PlProt. 6/75, 2. WoGG, 4185B.

97 Sten. Bericht der 359. Sitzung, 4.12.1970, BR-PlProt. 71/359, 2. WoGG, 271–274.

98 Siehe die Erläuterungen zu den Anlagen zum Einigungsvertrag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 11/7817, 174. Aufgrund des abweichenden Einkommens-, Preis- und Mietniveaus in den neuen Bundesländern wurde diese Überführung schrittweise vorbereitet und vollzogen. Verwirklicht wurde das Ziel mit dem Mietenüberleitungsgesetz (→ § 3 Fn. 120). Doch bereits die Anlage I Kapitel XIV Abschnitt 2 Einigungsvertrag enthielt in den Nr. 7 und 8 Regelungen betreffend das Miethöherecht und das Wohngeld. Siehe zur schrittweisen Anpassung auch den Rückblick im RegE MÜG, BT-Drs. 13/783, 1 f.

99 Erläuterungen zu den Anlagen zum Einigungsvertrag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 11/7817, 174.

100 Gesetz über die Einführung eines Wohngeldsondergesetzes für das in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannte Gebiet, die Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer wohngeldrechtlicher Vorschriften sowie über die Änderung des Ersten Buches Sozialgesetzbuch v. 20.6.1991, BGBl. I S. 1250. Wie der Titel zeigt, enthielt das Gesetz nicht nur das Wohngeldsondergesetz (Art. 1), sondern auch Änderungen weiterer Gesetze (Art. 2–6). Die Darstellung des Inhalts beschränkt sich jedoch

Übergangsregelungen.¹⁰¹ Das Wohngeldsondergesetz war dem Wohngeldgesetz nachempfunden, enthielt aber eine Reihe von Vereinfachungen.¹⁰²

Die Gesetzesinitiative für das Wohngeldsondergesetz entstammt formal dem Ausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Bundestag,¹⁰³ der den wohngeldrechtlichen (zustimmungsbedürftigen) Teil (Art. 5 und 6) aus dem Haushaltsbegleitgesetz 1991¹⁰⁴ ausgliederte.¹⁰⁵ Es wurde anschließend nach zweiter und dritter Lesung vom Bundestag verabschiedet¹⁰⁶ und erhielt die Zustimmung des Bundesrates¹⁰⁷.

3. Gesetz zur Änderung des Wohngeldrechts und anderer Gesetze (1999)

Die nächste größere Reform des Wohngelds erfolgte im Zuge der verschiedenen wohn- und sozialrechtlichen Reformen der rot-grünen Bundesregierung zur Jahrtausendwende. Mit dem Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze wurden drei Reformen des Wohngeldgesetzes mit jeweils unterschiedlichen Zeitpunkten für das Inkrafttreten normiert.¹⁰⁸ Die umfangreichste Änderung erfolgte mit Art. 5 zum 1.1.2002, wobei erstmals seit dem Zweiten Wohngeldgesetz der § 1 Abs. 1 WoGG geändert wurde. Daneben wurden eine mathematische Formel zur Berechnung des Wohngelds eingeführt (§ 2 Abs. 1), Wohnraum neu definiert (§ 4 a) und Mitbewohnerinnen berücksichtigt (§ 7 Abs. 3 n.F.).

auf das Wohngeldsondergesetz. Aus der Literatur *Drieheas*, Wohngeldsondergesetz, 1991; *Zerche/W. Schönig*, in: *Zerche/Krieger* (Hrsg.), *Vom sozialistischen Versorgungsstaat zum Sozialstaat Bundesrepublik*, 1994, S. 210 (216 ff.).

101 *L. Zimmermann*, in: *L. Zimmermann* (Hrsg.), *WoGG-HK*, 2014, Einleitung Rn. 6.

102 Vgl. auch Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeldsondergesetz, BT-Drs. 12/495, 28.

103 Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeldsondergesetz, BT-Drs. 12/495.

104 *GeSe CDU/CSU und FDP*, Haushaltsbegleitgesetz 1991, BT-Drs. 12/221; *RegE Haushaltsbegleitgesetz 1991*, BT-Drs. 12/401. Diese Gesetzentwürfe sahen noch vor, lediglich das Wohngeldgesetz zu ändern. Die Entscheidung für ein Wohngeldsondergesetz entstammt somit auch den Ausschüssen.

105 Dies geht u.a. auf eine Forderung des Bundesrates zurück, siehe hierfür *Stellungnahme BR*, Anlage 2 zum *RegE Haushaltsbegleitgesetz 1991*, BT-Drs. 12/401, 7. Dem schloss sich die Bundesregierung an, *Gegenäußerung BReg*, Haushaltsbegleitgesetz 1991, BT-Drs. 12/461, 2.

106 *Sten. Bericht der 25. Sitzung*, 14.5.1991, BT-PlProt. 12/25, Wohngeldsondergesetz, 1708D–1715B.

107 *Sten. Bericht der 630. Sitzung*, 17.5.1991, BR-PlProt. 91/630, Wohngeldsondergesetz, 179.

108 *Gesetz v. 22.12.1999*, BGBl. I S. 2671, im Folgenden *Wohngeldnovellierungsgesetz* (*WoGNovG*).

Das Wohngeldnovellierungsgesetz wurde als zustimmungsbedürftiger Teil des Haushaltssanierungsgesetzes 1999 (HSanG)¹⁰⁹ auf Initiative des Haushaltsausschusses aus dem Gesetzgebungsverfahren ausgegliedert.¹¹⁰ Die Wohngeldnovelle wurde noch in zweiter und dritter Lesung mit dem HSanG zusammen verhandelt und schließlich als eigenständiges Gesetz beschlossen.¹¹¹ Nach Zuleitung an den Bundesrat rief dieser unter Berufung auf verlagerte Finanzierungslasten und die Nichtberücksichtigung der diesbezüglich im ersten Durchgang vorgetragenen Kritik den Vermittlungsausschuss an.¹¹² Im Vermittlungsausschuss wurde die Novelle in drei Gesetze aufgeteilt und anschließend beschlossen.¹¹³

4. Wohngeldnovelle (2008)

Im Jahr 2008 erfolgte schließlich eine „konstitutive Neufassung des Wohngeldgesetzes“.¹¹⁴ Diese Wohngeldnovelle von 2008¹¹⁵ markiert einen vorläu-

109 Für den ursprünglichen Gesetzentwurf des HSanG siehe GesE SPD und B90/Gr, HSanG, BT-Drs. 14/1523; dort für das Wohngeld Art. 13–15 und 33. Die für die Analyse hervorzuhebenden Formulierungen der §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 sind abgesehen von Fragen der alten bzw. neuen Rechtschreibung bereits im Gesetzentwurf zum HSanG in ihrer gesetzlichen Fassung enthalten. Zu beachten ist, dass eine parallele Einbringung im Bundesrat durch die Bundesregierung erfolgte, RegE HSanG, BR-Drs. 473/99. Mit vielfältigen Änderungsvorschlägen siehe Stellungnahme BR, vorliegend als Unterrichtung durch die Bundesregierung, Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, HSanG, BT-Drs 14/1680.

110 Beschlussempfehlung Haushaltsausschuss, HSanG, BT-Drs. 14/2016, 3 f. Dazu auch Bericht Haushaltsausschuss, HSanG, BT-Drs. 14/2036; Sten. Bericht der 54., 55. und 56. Sitzung, 14.9.–16.9.1999, BT-PlProt. 14/54, 14/55 und 14/56, wobei die Wohngeldreformen schwerpunktmäßig am 15.9.1999 behandelt wurden.

111 Sten. Bericht der 55. Sitzung, 15.9.1999, BT-PlProt. 14/55, HSanG, 6334C f., 6279 ff. Zwei Änderungsanträge der PDS-Fraktion, BT-Drs. 14/2075 und 14/2076, wurden abgelehnt.

112 Unterrichtung durch den Bundesrat, Anrufung Vermittlungsausschuss, WoGNovG, BT-Drs. 14/2327; Empfehlung Finanzausschuss, WoGNovG, BR-Drs. 635/1/99; Beschluss zur Anrufung des Vermittlungsausschusses, WoGNovG, BR-Drs. 635/99(B).

113 Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses, WoGNovG, BT-Drs. 14/2379. Annahme im Bundestag: Sten. Bericht der 79. Sitzung, 16.12.1999, BT-PlProt. 12/79, WoGNovG, 7290D; Zustimmung des Bundesrates: Sten. Bericht der 746. Sitzung, 17.12.1999, BR-PlProt. 746/99, WoGNovG, 478 ff., 484C; Beschluss BR, WoGNovG, BR-Drs. 727/99(B).

114 RegE Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/6543, 84.

115 Gesetz zur Neuregelung des Wohngeldrechtes und zur Änderung des Sozialgesetzbuches v. 24.9.2008, BGBl. I S. 1856.

figen Schlusspunkt ereignisreicher Jahre in der Wohn- und Sozialgesetzgebung zu Beginn des 21. Jahrhunderts.¹¹⁶ Mit der Wohngeldnovelle wurde das Wohngeldgesetz neu gegliedert und die Paragrafenfolge und -benennung geändert. Die mit dem Gesetz verfolgte Fortentwicklung durch Streichung, Systematisierung, Straffung und Vereinfachung¹¹⁷ spiegelt sich in § 1 Abs. 1 n.F., der nunmehr knapp feststellt: „Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens.“ Während insbesondere die Berechnungsgrößen unverändert blieben (§ 4), wurden die bisherige Formulierung der „Familienmitglieder“ durch „Haushaltsmitglieder“ ersetzt¹¹⁸ und Heizkosten berücksichtigt (§§ 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 12 Abs. 6).

Die Wohngeldnovelle wurde von der Bundesregierung zunächst im Bundesrat eingebracht.¹¹⁹ Im Bundestag wurde der Gesetzentwurf nach der ersten Lesung¹²⁰ vom Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung behandelt.¹²¹ Nach zweiter und dritter Lesung wurde die Wohngeldnovelle vom Bundestag beschlossen.¹²² Der Bundesrat hingegen verwehrt dem Gesetz unter Verweis auf die Heizkostenkomponente und die Kostenteilung zwischen Bund und Ländern die Zustimmung und rief den Vermittlungs-

116 Hierunter fallen die Hartz-IV-Reform (inklusive der KdU), das Wohnungsbaureformgesetz mit dem Wohnraumförderungsgesetz, das Mietrechtsreformgesetz (das die Verankerung des Wohnraummietrechts im BGB bewirkte), die Föderalismusreform 2006 und die verschiedenen Privatisierungen; siehe zur Entwicklung → § 3 B. IV. Daneben lassen sich auch bezüglich des Wohngeldgesetzes nach der Novelle von 1999, die bereits drei zu verschiedenen Zeitpunkten in Kraft tretende Reformgesetze umfasste, sieben weitere Reformen bis 2008 feststellen.

117 RegE Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/6543, 84.

118 Vgl. die Voraussetzungen und Definitionen in § 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 2, 3 und 4. Hervorzuheben ist in diesem Zuge die Antragsberechtigung, die seitdem nicht mehr automatisch beim Haushaltsvorstand liegt, sondern durch die Haushaltsmitglieder bestimmt wird (§ 3 Abs. 3); → § 7 C. IV. 2.

119 RegE Wohngeldnovelle 2008, BR-Drs. 559/07; Sten. Bericht der 836. Sitzung, 21.9.2007, BR-PlProt. 836/07, Wohngeldnovelle 2008, 295; Stellungnahme BR, Wohngeldnovelle 2008, BR-Drs. 559/07(B); siehe auch als Anlage 3 zum RegE Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/6543, 115 ff.; als Anlage 4 auch die Gegenäußerung BReg, ebd., 123 ff.

120 Die Reden wurden allesamt zu Protokoll gegeben, siehe Sten. Bericht der 118. Sitzung, 11.10.2007, BT-PlProt. 16/118, Wohngeldnovelle 2008, 12344 ff.

121 Maßgeblich hier die Zweite Beschlussempfehlung und zweiter Ausschussbericht, Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/8918.

122 Sten. Bericht der 158. Sitzung, 25.4.2008, BT-PlProt. 16/158, Wohngeldnovelle 2008, 16692 ff.

ausschuss an.¹²³ Nach erfolgreicher Vermittlung wurde die Wohngeldnovelle schließlich durch den Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen.¹²⁴

III. Neuere Entwicklungen

Bei der Untersuchung der aktuellen Entwicklungen verengt sich der Untersuchungsfokus wieder. Es werden die drei letzten größeren Wohngeldreformen analysiert. Dabei gewinnen neben der Dynamisierung der Wohngeldberechnung (1.) nunmehr auch die Heizkosten an Bedeutung.¹²⁵ Denn bei der Einführung des Wohngelds waren Heizkosten ausdrücklich nicht umfasst.¹²⁶ Dies stellte lange Zeit einen wesentlichen Unterschied zu den Kosten der Unterkunft dar.¹²⁷ Doch schon für die Heizperioden 2000/2001¹²⁸ und 2008/2009¹²⁹ wurden die Heizkosten beim Wohngeld berücksichtigt und mit der Wohngeldnovelle 2008 ein Heizkostenzuschuss eingeführt.¹³⁰ Dieser Heizkostenzuschuss wurde, nachdem er bereits 2011 wieder gestrichen worden war,¹³¹ mit dem Wohngeld-CO₂-Bepreisungsentlastungsgesetz (2) als sog. CO₂-Komponente erneut eingeführt und mit dem Wohngeld-Plus-Gesetz (3) als dauerhafte Heizkostenkomponente berücksichtigt.¹³² Die Frage der Heizkosten hat sich somit in jüngerer Ver-

123 Anrufung des Vermittlungsausschusses, Wohngeldnovelle 2008, BR-Drs. 284/08(B).

124 Beschlussempfehlung Vermittlungsausschuss, Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/9627. Die Änderungen betrafen bzgl. des WoGG im Wesentlichen den Titel des Gesetzes und die Kostentragung, Beschlussfassung Sten. Bericht der 173. Sitzung, 27.6.2008, BT-PlProt. 16/173, Wohngeldnovelle 2008, 18482D; Sten. Bericht der 846. Sitzung, 4.7.2008, BR-PlProt. 846/08, Wohngeldnovelle 2008, 191 ff., 195A.

125 Als Problematik bereits → § 7 A. I., in der Untersuchung → § 7 C. II. 2. b.; auch *Hinrichs*, NZM 2021, 456.

126 Siehe zunächst §§ 2 Abs. 2, 3 Abs. 2 und 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 I. BMG und § 11 Abs. 2 Nr. 1, 2 des Wohngeldgesetzes von 1965; schließlich auch § 5 Abs. 2 Nr. 1, 2 des 2. WoGG.

127 → § 7 A. I.; *Hinrichs*, NZM 2021, 456.

128 Gesetz zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses v. 20.12.2000, BGBl. I S 1846.

129 Erstes Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes v. 22.12.2008, BGBl. I S. 2963.

130 Siehe soeben → § 7 B. II. 4., noch ohne Fokus auf die Heizkosten.

131 Art. 22 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 (BGBl. I 2010 S. 1885).

132 Vgl. zudem die zwischenzeitliche Kompensation durch eine höhere Wohngeldleistung mit der Wohngeldreform 2016, Gesetz zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) v. 2.10.2015, BGBl. I S. 1610.

gangenheit von gestiegener Bedeutung erwiesen, wobei sich insbesondere gesetzgeberische Annahmen rund um die konkrete Ausgestaltung in der Analyse niederschlagen.

1. Wohngeldstärkungsgesetz (2019)

Das Wohngeldstärkungsgesetz¹³³ regelt die dynamische Fortschreibung der dem Wohngeld zugrunde liegenden Berechnungsgrößen per Rechtsverordnung (Dynamisierung). Zudem wurde das Wohngeldniveau insgesamt angehoben (Anlage 1–3 des Gesetzes). Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde zunächst im Bundesrat und kurz darauf auch im Bundestag eingebracht.¹³⁴ Im Bundesrat wurde insbesondere die Kostentragung thematisiert und zudem eine Klimakomponente angeregt.¹³⁵ Im Bundestag wurden die Gesetzentwürfe in der Ausschussphase zusammengeführt und mit wenigen Änderungen angenommen.¹³⁶ Auch der Bundesrat stimmte dem Gesetzentwurf anschließend zu.¹³⁷

133 Gesetz zur Stärkung des Wohngeldes (WoGStärkG) v. 30.11.2019, BGBl. I S. 1877. Dieses Gesetz wurde noch von der von 2017 bis 2021 regierenden großen Koalition aus CDU/CSU und SPD getragen und sollte deren Vereinbarungen im Koalitionsvertrag sowie Bund-Länder-Vereinbarungen vom Wohngipfel 2018 umsetzen, vgl. RegE WoGStärkG, BT-Drs. 19/10816, 2, 73.

134 RegE WoGStärkG, BR-Drs. 235/19; RegE WoGStärkG, BT-Drs. 19/10816.

135 Empfehlungen der Ausschüsse, WoGStärkG, BR-Drs. 235/1/19; Plenarantrag der Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen, WoGStärkG, BR-Drs. 235/2/19; Sten. Bericht der 979. Sitzung, 28.6.2019, BR-PlProt. 979/19, WoGStärkG, 301; Beschluss BR, WoGStärkG, BR-Drs. 235/19(B). Unterrichtung über die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung, WoGStärkG, BT-Drs. 19/11696. Parallel dazu befasste sich der Bundestag in erster Lesung mit dem Gesetzentwurf, Sten. Bericht der 108. Sitzung, 28.6.2019, BT-PlProt. 19/108, WoGStärkG, 13457D–13472D.

136 Beschlussempfehlung und Ausschussbericht, WoGStärkG, BT-Drs. 19/14135; Sten. Bericht der 119. Sitzung, 18.10.2019, BT-PlProt. 19/119, WoGStärkG, 14733D–14747C. Mitberatene Anträge wurden abgelehnt (ein Entschließungsantrag Fraktion B90/Gr sowie Anträge der Fraktionen Die Linke und FDP) bzw. zur Kenntnis genommen (Wohngeld- und Mietenbericht 2018).

137 Sten. Bericht der 982. Sitzung, 8.11.2019, BR-PlProt. 982/19, WoGStärkG, 525; Beschluss des Bundesrates, WoGStärkG, BR-Drs. 511/19(B).

2. Wohngeld-CO₂-Bepreisungsentlastungsgesetz (2020)

Die im Gesetzgebungsverfahren zum Wohngeldstärkungsgesetz wiederholt geforderte Klimakomponente wurde kurz darauf als „CO₂-Komponente“ mit dem Wohngeld-CO₂-Bepreisungsentlastungsgesetz eingeführt.¹³⁸ Praktisch handelt es sich hierbei um die Wiederaufnahme der Heizkostenentlastungen von 2008.¹³⁹ Die Bezeichnung als ‚CO₂-Komponente‘ ergibt sich nur aus dem Kontext: Mit dem Klimaschutzprogramm 2030 hatte die Bundesregierung unter anderem eine CO₂-Bepreisung im Verkehrs- und Wärmesektor beschlossen, die mit dem Klimaschutz- und dem Brennstoffemissionshandelsgesetz umgesetzt wurde.¹⁴⁰ Hiermit wurden Emissionsmengen bestimmter Brennstoffe festgelegt und ein Handelssystem implementiert. Um durch die Bepreisung entstehende Belastungen für Wohngeldempfängerinnen zu verringern, wurde eine nach Haushaltsgröße gestaffelte Heizkostenpauschale eingeführt (§ 12 Abs. 6 WoGG n.F.). Diese Pauschale wird auf die für das Wohngeld maßgebliche Miete oder Belastung hinzugerechnet, so dass die Summe die Grundlage für die Höhe des Wohngelds darstellt (§ 11 Abs. 1 S. 1 WoGG n.F.).¹⁴¹

Am 3.1.2020 brachte die Bundesregierung den Gesetzentwurf zum Wohngeld-CO₂-Bepreisungsentlastungsgesetz im Bundesrat ein.¹⁴² Nach dem ersten Durchgang¹⁴³ wurden der Gesetzentwurf, die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung dem Bun-

138 Gesetz zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO₂-Bepreisung (WoGCO₂BeprEntlG) v. 15.5.2020, BGBl. I S. 1015.

139 Vgl. RegE WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/17588, 11, wonach das „Konzept [...] unmittelbar an die Heizkostenkomponente der Jahre 2009 und 2010 an[knüpft]“.

140 Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 12.12.2019, BGBl. I S. 2513; Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) v. 12.12.2019, BGBl. I S. 2728. Siehe für die Formulierung, dass „das Gesetz zum Klimaschutzprogramm gehöre“ und weitere Kontextualisierung die Stellungnahme der CDU/CSU-Fraktion, in: Ausschussbericht und -empfehlung, WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/18755, 7.

141 Vgl. die Beschreibung im RegE WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/17588, 11.

142 RegE WoGCO₂BeprEntlG, BR-Drs. 6/20.

143 Die Empfehlungen der Ausschüsse, WoGCO₂BeprEntlG, BR-Drs. 6/1/20, beziehen sich ebenso wie die Stellungnahme des Bundesrates, WoGCO₂BeprEntlG, BR-Drs. 6/20(B), größtenteils auf die themenfremden Änderungen im Zuge des WoGCO₂BeprEntlG, weshalb diesen Dokumenten keine vertiefte Beachtung geschenkt wird. Zur CO₂-Komponente wird lediglich angemerkt, dass auch die durch Energiepreisteigerungen entstehenden Mehrkosten bei der dynamischen Anpassung des Wohngeld berücksichtigt werden sollten. Wortmeldungen lagen zu dem TOP im

destag zugeleitet, der den Vorgang nach erster Lesung an den Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen überwies.¹⁴⁴ Nach zweiter und dritter Lesung wurde der Gesetzentwurf schließlich in Ausschussfassung angenommen und erhielt die Zustimmung des Bundesrates.¹⁴⁵

3. Wohngeld-Plus-Gesetz (2022)

Das aktuellste der Untersuchung zugrunde liegende Gesetz ist das Wohngeld-Plus-Gesetz von 2022.¹⁴⁶ Dieses Gesetz reagierte erneut auf gestiegene Energiekosten und sah die (Wieder-)Einführung einer dauerhaften Heizkostenkomponente sowie einer Klimakomponente vor.¹⁴⁷ Zudem wurden mit dem Gesetz verschiedenste Parameter des Wohngelds reformiert, das Wohngeld erhöht und der Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeweitet.¹⁴⁸

Übrigen nicht vor, vgl. Sten. Bericht der 985. Sitzung, 14.2.2020, BR-PlProt. 985/20, WoGCO₂BeprEntlG, 31.

144 RegE WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/17588; Sten. Bericht der 152. Sitzung, 12.3.2020, BT-PlProt. 19/152, WoGCO₂BeprEntlG, 18980B–18981C (Überweisung ohne Debatte); Ausschussbericht und -empfehlung, WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/18755. Auch die Änderungsvorschläge des Ausschusses bezogen sich auf andere Aspekte des Gesetzentwurfs.

145 Sten. Bericht der 156. Sitzung, 23.4.2020, BT-PlProt. 19/156, WoGCO₂BeprEntlG, 19354B–19361D; Sten. Bericht der 989. Sitzung, 15.5.2020, BR-PlProt. 989/20, WoGCO₂BeprEntlG, 121; Beschluss des Bundesrates, WoGCO₂BeprEntlG, BR-Drs. 199/20(B).

146 Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes und zur Änderung anderer Vorschriften (Wohngeld-Plus-Gesetz) v. 5.12.2022, BGBl. I S. 2160.

147 Zuvor schon das Gesetz zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses aufgrund stark gestiegener Energiekosten v. 29.4.2022 (Heizkostenzuschussgesetz – HeizkZuschG), BGBl. I S. 698; dazu *Brecht-Heitzmann/Pannenberg*, NZS 2022, 521. Zudem wurde mit dem Wohngeld-Plus-Gesetz ein generelles Vorhaben der Ampel-Koalition umgesetzt (*SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP*, Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 71: „Wir werden das Wohngeld stärken, eine Klimakomponente einführen und kurzfristig einen einmalig erhöhten Heizkostenzuschuss zahlen.“). Das Gesetz ist Teil der Entlastungspakete im Zuge der Inflation, *Bundesregierung*, Mehr Wohngeld für zwei Millionen Haushalte, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wohngeldreform-2130068>; GesE SPD, B90/Gr und FDP, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/3936, 1.

148 *Deutscher Bundestag Parlamentsnachrichten*, Bundesregierung legt Wohngeld-Plus-Gesetz vor, <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-915048>; *Bundesregierung*, Mehr Wohngeld für zwei Millionen Haushalte, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wohngeldreform-2130068>. Die SPD-Fraktion spricht in ihrer Stellungnahme im Ausschuss gar von der „größte[n] Wohngeldreform in

Die wesentlichen Änderungen finden sich in Art.1 des Gesetzes.¹⁴⁹ Im Zuge der Entlastung bei den Heizkosten wird nunmehr zwischen einer dauerhaften Heizkostenkomponente und der Entlastung aufgrund der CO₂-Bepreisung differenziert (§ 12 Abs. 6 WoGG).¹⁵⁰ Diese Gesamtentlastung bei den Heizkosten wird dadurch gewährleistet, dass die Kosten auf die für das Wohngeld maßgebliche Miete oder Belastung hinzugerechnet werden (§ 11 Abs. 1 S. 1 WoGG). Daneben wurde eine Klimakomponente eingeführt (§ 12 Abs. 7 WoGG), mit der weitere Pauschalbeträge zu dem zuvor ermittelten Bemessungswert addiert werden. Die Klimakomponente soll anders als die CO₂-Komponente nicht die konkrete CO₂-Bepreisung ausgleichen, sondern einem aufgrund von energetischen Sanierungen steigenden Mietpreisniveau Rechnung tragen.

Der Gesetzentwurf für das Wohngeld-Plus-Gesetz wurde Ende September 2022 noch unter dem Titel „Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Wohngeldes“ durch die Bundesregierung im Bundesrat eingebracht.¹⁵¹ Kurz darauf brachten die Regierungsfractionen einen wortgleichen Gesetzentwurf im Bundestag ein, der dort in erster Lesung behandelt und an den Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen überwiesen wurde.¹⁵² Die vom Bundesrat beschlossene Stellungnahme wurde kurz darauf zusammen mit der Gegenäußerung der Bundesregierung dem Bundestag zugeleitet.¹⁵³ Nach der ersten Lesung¹⁵⁴ wurden beide Ge-

der Geschichte der Bundesrepublik“, SPD-Fraktion, in: Beschlussempfehlung und Ausschussbericht, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/4356, 12.

149 Die in den Art. 2–4 erfolgten Änderungen in anderen Gesetzen werden im Folgenden nicht weiter beachtet. Die durch Art. 5 erfolgte Änderung der Wohngeldverordnung bedeutet lediglich eine Neuordnung der Mietenstufen für die Gemeinden. Art. 6 regelt das Inkrafttreten zum 1.1.2023.

150 GesE SPD, B90/Gr und FDP, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/3936, 2, 64.

151 RegE Wohngeld-Plus-Gesetz, BR-Drs. 483/22; Empfehlungen der Ausschüsse, Wohngeld-Plus-Gesetz, BR-Drs. 483/1/22; Plenarantrag des Landes Hamburg, Wohngeld-Plus-Gesetz, BR-Drs. 483/2/22; Plenarantrag des Landes NRW, Wohngeld-Plus-Gesetz, BR-Drs. 483/3/22; Sten. Bericht der 1026. Sitzung, 28.10.2022, BR-PlProt. 1026/22, Wohngeld-Plus-Gesetz, 427–431; Beschluss des Bundesrates im 1. Durchgang, Wohngeld-Plus-Gesetz, BR-Drs. 483/22(B).

152 GesE SPD, B90/Gr und FDP, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/3936; Sten. Bericht der 60. Sitzung, 13.10.2022, BT-PlProt. 20/60, Wohngeld-Plus-Gesetz, 6674C–6690B.

153 Stellungnahme BR und Gegenäußerung BReg, Anlage 3 und 4 RegE Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/4230.

154 Sten. Bericht der 65. Sitzung, 9.11.2022, BT-PlProt. 20/65, Wohngeld-Plus-Gesetz, 7366C–7366D.

setzentwürfe schließlich im Ausschuss zusammengeführt¹⁵⁵ und in dieser Fassung vom Bundestag nach zweiter und dritter Lesung¹⁵⁶ beschlossen.¹⁵⁷ Anschließend stimmte auch der Bundesrat dem Wohngeld- Plus-Gesetz zu.¹⁵⁸

Mit dem Wohngeld-Plus-Gesetz endet die Darstellung der für die Rekonstruktion maßgeblichen Gesetzesmaterialien. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Diskussion im Laufe der Zeit auf punktuelle Änderungen am etablierten Wohngeldgesetz verschoben hat. Die grundlegende Funktionsweise des Wohngelds hat dabei keine nennenswerten Änderungen erfahren. Daher legt die Analyse einen Schwerpunkt auf die Gesetzgebung der Einführungsphase, in der noch jeder Gesetzgebungsakt von intensiven ökonomischen Debatten begleitet wurde.

-
- 155 Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/4356. Die hierbei vorgenommenen Ausschussänderungen in Bezug auf das Wohngeldgesetz betrafen u.a. den Titel, redaktionelle Änderungen, die Ausweitung des Bewilligungszeitraums sowie die vorläufige Zahlung des Wohngeldes und Bagatellgrenzen.
- 156 Sten. Bericht der 66. Sitzung, 10.11.2022, BT-PlProt. 20/66, Wohngeld-Plus-Gesetz, 7534A–7550B. Es wurde zudem eine Vielzahl an Entschließungs- und sonstigen Anträgen mitbehandelt, u.a. das sog. Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz (CO₂Kost-AufG) v. 5.12.2022, BGBl. I S. 2154. Berücksichtigt werden in der Analyse lediglich die direkt mit dem Wohngeld-Plus-Gesetz verbundenen (wenngleich abgelehnten) Entschließungsanträge der Linksfraktion, BT-Drs. 20/4367, und der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 20/4366.
- 157 Die Beschlussfassung erfolgte im Ausschuss wie in der abschließenden Plenarsitzung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und AfD, gegen die Stimmen der CDU/CSU-Fraktion und bei Enthaltung der Linksfraktion. Die CDU/CSU-Fraktion betonte jedoch in ihrer Ausschussstellungnahme, dass sie das Ziel der Wohngeldreform „ganz ausdrücklich“ unterstütze und für eine Ausweitung des Kreises der Berechtigten, eine dauerhafte Heizkosten- sowie eine Klimakomponente sei, CDU/CSU-Fraktion, in: Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/4356, 12. Allerdings sah sie die konkrete Umsetzung als zu kurzfristig und insb. die Einkommensberechnung als zu kompliziert an. Die Linksfraktion knüpfte ihre Zustimmung zur Reform laut Lay (Linke), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 10.11.2022, BT-PlProt. 20/66, Wohngeld-Plus-Gesetz, 7541A, an die Änderung der „unsachgerechte[n] Herabstufung“ bei den Mietenstufen, vgl. auch den Änderungsantrag der Linksfraktion, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/4365. Da folglich in wesentlichen Punkten kein Dissens besteht, wird in der Analyse von weitgehend geteilten Annahmen ausgegangen.
- 158 Empfehlungen der Ausschüsse, Wohngeld-Plus-Gesetz, BR-Drs. 581/1/22; Sten. Bericht der 1028. Sitzung, 25.11.2022, BR-PlProt. 1028/22, Wohngeld-Plus-Gesetz, 472–477; Gesetzesbeschluss des Bundesrates, Wohngeld-Plus-Gesetz, BR-Drs. 581/22(B). Ein kritischer Entschließungsantrag aus dem Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung fand im Plenum keine Mehrheit.

C. Analyse: Einführung und Durchsetzung der Wohnungsmarktwirtschaft

Seit den ersten Erwähnungen wird in den Gesetzesmaterialien zum Wohngeld insbesondere dessen soziale Funktion herausgestellt (I.). In diesem Sinne stellt das Wohngeld das zentrale soziale Element der Wohnungsmarktwirtschaft dar, die hierdurch zur Sozialen Wohnungsmarktwirtschaft wird (II.). Die im Zuge der Einführung marktwirtschaftlicher Grundsätze – eines Wohnungsmarktes – erfolgenden Mietpreissteigerungen sollten dort, wo sie Härten bedeuteten, ausgeglichen werden. Hierbei lassen sich zwei verschiedene Dimensionen ausmachen: Zum einen wurde die Soziale Marktwirtschaft als politisches Programm etabliert, das sich auf den heute etablierten Topos der Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes einerseits und die Beihilfen als für freie Mietpreisvereinbarungen zwingende soziale Absicherung andererseits stützte. Zum anderen kam dem Wohngeld hierbei eine diskursiv-legitimierende Funktion zu: Die Durchsetzung marktwirtschaftlicher Mechanismen war nur als Soziale, nicht als freie Marktwirtschaft möglich.¹⁵⁹

Die gesetzgeberische Entscheidung, das Wohngeld einzuführen, stellt somit eine wesentliche Weichenstellung hin zur Etablierung des Marktparadigmas im Wohnsektor dar und folgt sozial-marktwirtschaftlichem Wissensmustern. Und obwohl sich der Wohnungsmarkt und das Wohngeld mittlerweile normalisiert haben, wirken die gesetzgeberischen Annahmen der Einführungsphase in der weiteren Entwicklung des Wohngelds fort und werden zu Zeiten gesellschaftlicher Umbrüche sowie Krisen aktiviert und aktualisiert. Verstärkt und ergänzt wird dieser marktwirtschaftliche Zugriff durch die individualistische Ausrichtung des Wohngeld, die neoklassischen Wissensstrukturen entspricht (III.).

Eine weitere Dimension ökonomischen Wissens im Zuge der Debatten zum Wohngeld stellt die Thematisierung eigentums- und familienpolitischer Vorstellungen dar (IV.).¹⁶⁰ Auch diesbezüglich schlägt sich der Entstehungszusammenhang des Wohngelds als Instrument der Sozialen Marktwirtschaft in den gesetzgeberischen Annahmen nieder, wobei sich die familienpolitischen Vorstellungen, die im Wohngeld transportiert werden, über die Jahrzehnte hinweg durchaus ändern.

¹⁵⁹ Vgl. die Ausführungen zur Sozialen Marktwirtschaft, → § 6 B. V.

¹⁶⁰ Hierbei handelt es sich um einen gesellschaftspolitisch geprägten Aspekt ökonomischen Wissens, → § 4 B. IV.; § 5 B. III. 2.; § 6 B. IV.

I. Gesetzgeberische Annahmen I: Soziale Ziele des Wohngeldes

Die Gesetzgebung verfolgt mit dem Wohngeld ausdrücklich eine soziale Zielsetzung. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass das Wohnen als existenzielles Bedürfnis anerkannt und dessen (wirtschaftliche) Sicherung als ausdrücklicher Zweck des Wohngelds gesetzt wird (1.). In der Entwicklung der gesetzlichen Zweckbestimmung offenbart sich dabei auch ein Funktionswandel: anfänglich die Abfederung von im Zuge der Mietpreisfreigabe im Einzelfall entstehenden Härten – später die dauerhafte wirtschaftliche Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens. Eine zweite Facette der sozialen Einordnung des Wohngelds zeigt sich in programmatischen Aussprüchen über den Charakter des Wohngelds (2.): Es wird als Bestandteil des Sozialstaats, der Sozialpolitik und des Sozialen Mietrechts eingeordnet.

1. Wohnen als existenzielles Bedürfnis

Den ökonomischen Bedeutungszuschreibungen entsprechend wird der besondere Charakter des Wohnens an verschiedenen Stellen der Wohngeldgesetzgebung hervorgehoben: Wohnungen seien keine „Konsumgüter im üblichen Sinne“;¹⁶¹ der Staat müsse „liefern“, „[w]enn es um so etwas Existenzielles wie das eigene Zuhause geht“;¹⁶² Der existenzielle Charakter wird heutzutage auch mit „systemrelevant“ umschrieben und das Wohngeld als „elementar, um das Wohnen abzusichern“, bezeichnet.¹⁶³ Besonders prominent sind diese Äußerungen in den Plenardebatten. Dies lässt sich auf den Charakter der Plenardebatte als Schaufenster zur Öffentlichkeit zurückführen.¹⁶⁴ Hier müssen nicht die technischen Details diskutiert werden. Adres-

161 BM Lücke, Sten. Bericht der 82. Sitzung, 27.6.1963, BT-PlProt. 4/82, Wohnbeihilfegesetz, 4010D, 4011A. Zuvor schon BM Lücke, Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6765D f.: „Demgemäß wollen wir auch im Mietrecht unterschieden haben zwischen der Vermietung von Eiern oder Kraftwagen und der Vermietung von Wohnungen.“

162 Schaefer (HB), Sten. Bericht der 1026. Sitzung, 28.10.2022, BR-PlProt. 1026/22, Wohngeld-Plus-Gesetz, 428.

163 Fraktion B90/Gr, in: Ausschussbericht und -empfehlung, WoGCO₂BeprentlG, BT-Drs. 19/18755, 9; Kühn (Tübingen, B90/Gr), Sten. Bericht der 156. Sitzung, 23.4.2020, BT-PlProt. 19/156, WoGCO₂BeprentlG, 19359B.

164 → § 2 Fn. 110.

satinnen sind die Bürgerinnen, denen insbesondere die sozialen Aspekte der eigenen politischen Agenda vermittelt werden sollen.¹⁶⁵

In den schriftlichen Dokumenten wird der existenzielle Charakter des Wohnens weniger eigenständig hervorgehoben. Vor allem wird er erwähnt, wenn er der generellen und zügigen Preisfreigabe im Wohnungssektor entgegensteht. Demnach könne „[a]uf die Wohnung [...] ebenso wenig wie auf das tägliche Brot“ verzichtet werden, weshalb

„Wege zu finden [sind], die sowohl der Sorge für diese sozial schwachen Schichten als auch der Notwendigkeit der Wiederherstellung der Selbst-erhaltungsfähigkeit des Wohnungsbestandes und damit zugleich der verstärkten Interessennahme der privaten Initiative und der volkswirtschaftlichen Sparleistung für den Wohnungsbau Rechnung tragen.“¹⁶⁶

Dem Wohngeld wird somit die Aufgabe zugewiesen, dem existenziellen Charakter des Wohnens durch die Sorge für sozial schwache Schichten gerecht zu werden. Gleichzeitig soll langfristig eine marktwirtschaftliche Ordnung herbeigeführt werden und auf dem Weg dorthin die Mieten zunächst teilweise freigegeben werden. In diese Richtung deutet auch die erste gesetzliche Zweckbestimmung, die die Wohnbeihilfen zur „Milderung von Härten [...] infolge der Mieterhöhungen [...] für einkommensschwache Mieter“ vorsah (§ 15 Abs. 1 I. BMG). Die Formulierung im Gesetzentwurf (dort § 11 Abs. 1 S. 1) war noch nüchterner formuliert und fokussierte zwar ebenfalls die sich aus den Mieterhöhungen ergebenden Härten, sprach jedoch von „sozial schwachen Personen“ anstelle von „einkommensschwachen Mietern“ und hob größere Familien hervor.¹⁶⁷

Die soziale Ausgleichsfunktion aus dem Ersten Bundesmietengesetz wurde in der Folge weiterentwickelt und der Familienbezug wieder aufgegriffen. Mit dem Abbaugesetz von 1960 sollte „jeder Familie wirtschaftlich

165 Zu Politikerinnen als Nutzenmaximierern nach der Public-Choice-Theorie Englerth/Towfigh, in: Towfigh/N. Petersen (Hrsg.), *Ökonomische Methoden im Recht*, 3. Aufl. 2023, S. 149 (152, Rn. 333).

166 RegE I. BMG, BT-Drs. 2/1110, 15. Zum zweiten Aspekt dieses Zitats siehe später → § 7 C. III. 1. a.

167 RegE I. BMG, BT-Drs. 2/1110, 5: „Zur Milderung von Härten, die sich infolge von Mieterhöhungen nach den §§ 5, 6 und 10 dieses Gesetzes für sozial schwache Personen, insbesondere für größere Familien ergeben, können Beihilfen gewährt werden, soweit die Mieterhöhung nicht nach fürsorgerechtlichen Vorschriften berücksichtigt wird.“

ein Mindestmaß an Wohnraum“ gesichert werden.¹⁶⁸ Dass ein solches Mindestmaß gesichert wird, korrespondiert mit dem existenziellen Charakter des Wohnens.¹⁶⁹ In der Folge wurde bei der Neuformulierung der Zwecksetzung daran festgehalten, zusätzlich jedoch die sozialpolitische Funktion durch das Wiederaufgreifen des Passus „zur Vermeidung sozialer Härten“ hervorgehoben (§ 1 Abs. 1 Wohnbeihilfegesetz). Schon mit dem 2. WoGG wurde diese Formulierung wiederum angepasst und statt eines Mindestmaßes nun das (angemessene und familiengerechte) Wohnen an sich gesichert.¹⁷⁰

2. Wohngeld im Sozialstaat

Die wirtschaftliche Sicherung des existenziellen Wohnbedürfnisses ordnet die Gesetzgebung dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG zu. Entsprechend werden beispielsweise die Miet- und Lastenbeihilfen im Regierungsentwurf für das Abbaugesetz als „sozialpolitisches Instrument des sozialen Rechtsstaates“ charakterisiert.¹⁷¹ Auch in jüngeren Debatten wird

168 § 1 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen (AbbauG). Abweichend noch die Formulierung im RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 24, die eine unverschuldete wirtschaftliche Notlage zur Voraussetzung machte. Die Zweckbestimmung galt, wie sich aus ihrer systematischen Stellung ergibt, für die Zeit *nach* der vollständigen Mietpreisfreigabe und bot eine Richtschnur für das noch zu schaffende Wohngeldgesetz. Insofern änderte sich der Charakter der Wohnbeihilfen, die nunmehr als dauerhaftes Instrument in einer marktwirtschaftlich organisierten Wohnungswirtschaft angesehen wurden, weiter → § 7 C. II. 2. a.

169 Demgegenüber zeichnet sich das Wohngeld im Gegensatz zu den KdU nach BBSR, Wohngeldreform 2016, 2016, 4, dadurch aus, dass es als „originär wohnungsmarktpolitisches Instrument“ gerade „nicht darauf abzielt, das Existenzminimum sicherzustellen, sondern die Mietzahlungsfähigkeit zu gewährleisten bzw. die Belastung eines selbst genutzten Eigentums zu tragen.“ Weiter kritisch zum *ratio approach* (der rein prozentual anteiligen Messung der Wohnkosten am Haushaltseinkommen) und der Naturalisierung der Annahme, dass hierüber Auskunft über die Bezahlbarkeit von Wohnraum gegeben werden kann, *Praum, dérive* 65 (2016), 37 (40).

170 § 1 S. 1 2. WoGG, mithin die am längsten geltende Fassung des § 1 WoGG. Die angesprochene Formulierung wurde bei den späteren Reformen beibehalten, vgl. etwa die Formulierungen im Wohngeldsondergesetz für die neuen Bundesländer, nach Art. 5 des WoGNOvG 1999 und dem Wohngeldgesetz 2008.

171 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 76. Zuvor auch (ebd., 15): „Es entspricht dem Wesen des sozialen Rechtsstaates, daß auch nach der Überführung des Wohnungswesens in die Marktwirtschaft bei der Bildung freier Marktmieten soziale Härten ausgeschlossen bleiben müssen.“ Siehe in der zugehörigen Debatte auch die Bezeich-

das Wohngeld als „Leistung unseres Sozialstaates“¹⁷² hervorgehoben. Insgesamt nimmt das Stichwort Sozialstaat jedoch weniger Raum ein, als bei der Fülle der Materialien und einem dezidiert sozialen Instrument erwartet werden könnte. Dies lässt sich – zumindest für die Einführungsphase – mit dem gesellschaftlichen Diskurs erklären: So wünschten schließlich die ordoliberalen Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft ausdrücklich keinen umfassenden Sozialstaat.¹⁷³ Tatsächlich aber hat sich das Wohngeld zu einem eben solchen umfassenden sozialstaatlichen Instrument weiterentwickelt.¹⁷⁴

Häufiger wird das Wohngeld als Instrument der Sozialpolitik eingeordnet. Im Unterschied zum Sozialstaatsbegriff wird hiermit kein Ziel bzw. Wert, sondern ein politisches Programm beschrieben. Eine erste deutliche Einordnung in diesem Sinne geschieht 1963, als das Miet- und Lastenbeihilfegesetz den „bedeutendsten sozialpolitischen Gesetzen“¹⁷⁵ zugeordnet und als „Schritt in die Freiheit“¹⁷⁶ bezeichnet wird. Mit dem Zweiten Wohngeldgesetz wird nur sieben Jahre später zur bisherigen Entwicklung resümiert, dass sich „[a]us zunächst nur punktuellen und regionalen Maßnahmen [...] ein Instrument entwickelt [hat], das aus unserer Wohnungs- und Sozialpolitik nicht mehr wegzudenken ist.“¹⁷⁷ Die Zuordnung zur Sozialpolitik kulminiert schließlich 1975 in der Diskussion, ob das Wohngeld aufgrund der sozialpolitischen und rechtlichen Gemeinsamkeiten mit anderen Leis-

nung als „soziale Großtat“ durch *Even* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6760B.

172 *Storjohann* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 118. Sitzung, 11.10.2007, BT-PlProt. 16/118, Wohngeldnovelle 2008, 12344B.

173 *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 130. Andersherum sollte „ein gut funktionierender Markt die soziale Frage obsolet werden“ lassen.

174 Siehe zur Ausbildung eines umfassenderen sozialstaatlichen Charakters → § 7 C. II. 2. a.

175 *BM Lücke*, Sten. Bericht der 63. Sitzung, 8.3.1963, BT-PlProt. 4/63, Wohnbeihilfegesetz, 2921A.

176 *BM Lücke*, Sten. Bericht der 82. Sitzung, 27.6.1963, BT-PlProt. 4/82, Wohnbeihilfegesetz, 4011A. Anders später der RegE SGB I, BT-Drs. 7/868, 24, der das Wohngeld bei den Sozialleistungen einordnet, die als solche „weniger die Förderung der Persönlichkeitsentfaltung oder den Schutz gegen bestimmte Risiken [bezwecken] als vielmehr die Minderung bestimmter, ausschließlich wirtschaftlicher Belastungen, die unter sozialstaatlichen Gesichtspunkten des Ausgleichs bedürfen.“

177 *Lauritzen* (SPD), Sten. Bericht der 64. Sitzung, 16.9.1970, BT-PlProt. 6/64, 2. WoGG, 3596C.

tungen im Sozialgesetzbuch aufgenommen werden sollte.¹⁷⁸ Und auch in den aktuellen Wohngelddebatten wird die „entscheidende sozialpolitische Funktion“¹⁷⁹ des Wohngelds und dessen Charakter als „bewährtes Instrument unserer sozialen Wohnungspolitik“¹⁸⁰ betont. Insbesondere wird die Dynamisierung des Wohngelds hier eingeordnet: „Eine regelmäßige Fortschreibung des Wohngeldes stellt sicher, dass seine Leistungsfähigkeit als sozialpolitisches Instrument der Wohnungspolitik erhalten bleibt.“¹⁸¹

Die Funktion des Wohngelds im Sozialstaat zeigt sich drittens darin, dass es als „wesentlicher Bestandteil des sozialen Mietrechts“¹⁸² verstanden wird. Systematisch findet die Zuordnung zudem Ausdruck in der Umbenennung des Abbaugesetzes von „Gesetz [...] über ein soziales Mietrecht“ in „Gesetz [...] über ein soziales Wohn- und Mietrecht“. Diese Änderung wird damit begründet, dass mit dem Gesetz auch Lastenbeihilfen gewährt werden.¹⁸³ Dem im Abbaugesetz enthaltenen Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen wird somit maßgeblicher sozialer Charakter zugesprochen. Funktional bildet das Wohngeld dabei den finanziellen Unterbau zum im Sozialen Mietrecht anerkannten Recht auf Wohnung: Das Wohngeld sichert den Besitz finanziell, das Soziale Mietrecht rechtlich ab.¹⁸⁴ Wenn das Soziale Mietrecht als diskursiver Begriff verstanden wird,

178 Dafür die Gegenäußerung BReg, Anlage 3 RegE SGB I, BT-Drs. 7/868, 44; ähnlich Gansel (SPD), Sten. Bericht der 181. Sitzung, 19.6.1975, BT-PlProt. 7/181, SGB I, 12699B.

179 Nissen (SPD), Sten. Bericht der 108. Sitzung, 28.6.2019, BT-PlProt. 19/108, WoGStärkG, 13460C; Nissen (SPD), Sten. Bericht der 119. Sitzung, 18.10.2019, BT-PlProt. 19/119, WoGStärkG, 14737B.

180 PStS Roth, Sten. Bericht der 118. Sitzung, 11.10.2007, BT-PlProt. 16/118, Wohngeldnovelle 2008, 12348A.

181 RegE WoGStärkG, BT-Drs. 19/10816, 2, 72. Andernfalls würden die „wohnungs- und sozialpolitischen Ziele des Wohngeldes“ nicht mehr erreicht werden.

182 Unterrichtung durch den Bundesrat, SGB I, BT-Drs. 7/3883, 1. Ähnlich Czaja (CDU/CSU), Sten. Bericht der 82. Sitzung, 27.6.1963, BT-PlProt. 4/82, Wohnbeihilfegesetz, 3998D; Hesberg (CDU/CSU), Sten. Bericht der 82. Sitzung, 27.6.1963, BT-PlProt. 4/82, Wohnbeihilfegesetz, 4012B.

183 Ausschussbericht Mick, AbbauG, zu BT-Drs. 3/1850, 3; Ausschussbericht, AbbauG, BT-Drs. 3/1850, 55; auch BM Lücke (CDU/CSU), Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6765D, 6766A; Mick (CDU/CSU), ebd., 6699B, C. Zuvor schon im Kontext des 1. BMG ähnlich BM Preusker, Sten. Bericht der 67. Sitzung, 18.2.1955, BT-PlProt. 2/67, 1. BMG, 3433D.

184 Siehe zunächst Mick (CDU/CSU), Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4906B; Widerspruch zur angenommenen sozialen Rechtsstellung bei Jahn (Marburg, SPD), Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6750. Die SPD-Fraktion führt diese Argumentationslinie

kommt dem Wohngeld als wichtigem Bestandteil auch insofern Bedeutung zu.¹⁸⁵

II. Gesetzgeberische Annahmen II: Wohngeld in der Sozialen Marktwirtschaft

Der enge Zusammenhang von Wohngeld und Mietpreisfreigabe deutet bereits an, dass die Gesetzgebung das Wohngeld in einer marktwirtschaftlich organisierten Wohnversorgung verortet. Der marktwirtschaftliche Kern, der Preismechanismus,¹⁸⁶ wird in den Wohngelddebatten jedoch nicht explizit angesprochen. Stattdessen wird die Entscheidung für den Markt implizit vorausgesetzt und das Wohngeld als dessen soziale Kehrseite verstanden. Insofern entfalten die Wissensstrukturen der Sozialen Marktwirtschaft in der Wohngeldanalyse eine erhebliche Bedeutung.¹⁸⁷

Dies gilt vor allem für die Einführungsphase. Hier lässt sich die Soziale Marktwirtschaft als inhaltlich wie diskursiv leitendes Motiv der Gesetzgebung ausmachen (1.). Die Gesetzgebung ist durch die Verwendung eindeutiger Begrifflichkeiten und ein starkes Abgrenzungsbedürfnis von der ‚Zwangswirtschaft‘ geprägt. Insofern kann das Wohngeld in dieser

später fort, indem sie kritisiert, dass die Beihilfen die Wohnung zwar wirtschaftlich, aber nicht insgesamt sichern könnten (*Berger-Heise* [SPD], Sten. Bericht der 63. Sitzung, 8.3.1963, BT-PlProt. 4/63, Wohnbeihilfegesetz, 2925A; ähnlich *Berger-Heise* [SPD], Sten. Bericht der 82. Sitzung, 27.6.1963, BT-PlProt. 4/82, Wohnbeihilfegesetz, 3997C). Auf dem Gedanken fußt die Wiedereinführung des Kündigungsschutzes in den 1970ern (→ § 3 B. III., § 8 A. I.; vgl. auch *Paschke*, Dauerschuldverhältnis Wohnraummiete, 1991, S. 535). Für das Wohngeld klarstellend im Zuge des 2. WoGG (mit Etablierung des Instruments also): „Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung der Wohnung so, wie das soziale Mietrecht den Besitz einer Wohnung rechtlich sichern soll“, RegE 2. WoGG, BT-Drs. 6/1116, 29; fast wortgleich Ausschussbericht, 2. WoGG, BT-Drs. 6/1310, 2. Weiter *Felberg*, Wohngeld, 1972, S. 2.

185 Zu dieser Funktion des Sozialen Mietrechts → § 6 B. V. 2.

186 Vgl. → § 4 B. I.; *H. K. Schneider/Deichmann*, Der Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft, 1984, S. 25.

187 Zur Sozialen Marktwirtschaft als politischer Strategie sowie zur Operationalisierung → § 6 A. II., III. 3., B. II., V. Zum Zusammenhang von Wohngeld und Sozialer Marktwirtschaft im Schrifttum siehe *Felberg*, Wohngeld, 1972, S. 52 (ff.): das Wohngeld als „Verwirklichung der Leitidee von der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘“ und die „Eingliederung des Wohnungssektors in die Marktwirtschaft“ als „Existenzberechtigung“ des Wohngelds; *Kühne-Büning*, in: *Kühne-Büning/Nordalm/Stelving* (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 259 (277): Das Wohngeld gilt als Musterinstrument für soziale Sicherung im marktwirtschaftlichen System bzw. systemkonform (bereits → § 7 Fn. 38).

Phase als Teil einer (diskursiven) Strategie betrachtet werden: Es dient der Legitimation und Durchsetzung marktwirtschaftlicher Funktionen im Wohnungswesen. Die Argumente drücken sich zudem in verschiedenen festen Topoi aus, die die Wohngesetzgebung bis heute prägen und sich in späteren Diskussionen ähnlich wiederfinden. Daraus folgt, dass die Soziale Marktwirtschaft einen durchaus konstanten gesetzgeberischen Bezugsrahmen darstellt (2.). Die Bezüge nehmen zwar ab, als das Wohngeld seinen Charakter als Übergangslösung abstreift. Doch verliert es dadurch weder seine materielle noch seine diskursive sozial-marktwirtschaftliche Bedeutung – es muss schlicht niemand mehr von Marktmechanismus und Wohngeld überzeugt werden. Vielmehr hat sich der das Wohngeld kennzeichnende Modus sozialer Sicherung derart etabliert, dass er in Zeiten gesellschaftlicher Umbrüche, wie der Wende, und in Krisenzeiten, wie rund um die Klimakrise und die Inflation, leicht reaktiviert und verwendet werden kann.

1. Wohngeld zur Legitimierung der Marktwirtschaft

In den Gesetzesmaterialien zum Wohngeld lassen sich verschiedene positive Bezüge zur Sozialen Marktwirtschaft ausmachen. Der Begriff und Gedanke der Sozialen Marktwirtschaft wird dabei nicht erklärt, sondern recht offen verwendet. So wird eine positive Identifikation mit den gesetzgeberischen Zielen ermöglicht und insbesondere über den sozialen Aspekt des Wohngelds die Marktwirtschaft auf dem Wohnungssektor insgesamt vermittelbar. Dass das Stichwort Soziale Marktwirtschaft verwendet wird, kann mithin als „diskursive Strategie zur Um- und Durchsetzung marktwirtschaftlicher Reformpolitik“¹⁸⁸ verstanden werden. Auch für den Wohnsektor gilt, dass die Einführung marktwirtschaftlicher Grundsätze überhaupt erst „durch die Hervorhebung der sozialen Dimension einer funktionsfähigen Wettbewerbswirtschaft“ möglich wurde.¹⁸⁹ Die starke Betonung und vielfache Verwendung des Stichworts insbesondere in den Plenarreden spiegelt zudem den Zugriff auf die Soziale Marktwirtschaft als pragmatisches Konzept, um die Bevölkerung zu überzeugen.¹⁹⁰

188 Vgl. *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 23.

189 Allg. *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 106.

190 *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 109, m.w.N. Die Durchsetzung von Wohngeld und Sozialer Marktwirtschaft ist somit nichts, was einfach geschah, sondern gemacht wurde. Vgl. parallel für das Europäische

Die Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft gehen maßgeblich mit dem Abbaugesetz von 1960 in die Wohngeldgesetzgebung ein. Wenngleich schon zuvor sozial-marktwirtschaftliche Zielsetzungen erkennbar waren – beispielsweise sollten mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz „die Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft stärker zur Geltung kommen“¹⁹¹ –, sticht die Soziale Marktwirtschaft als leitender Orientierungspunkt der endgültigen Preisfreigabe und Anhebung der Mieten bei gleichzeitigem Ausschluss erwarteter sozialer Härten hervor:

*„Dem Wesen des sozialen Rechtsstaates und der sozialen Marktwirtschaft entspricht es, in allen Sektoren der Wirtschaft, also auch in der Wohnungswirtschaft, dem freien Spiel der Kräfte Raum zu geben, gleichzeitig aber, soweit es um die Deckung eines lebensnotwendigen Bedarfs geht, sozial nicht tragbare Härten auszuschließen, die sich im Rahmen des marktwirtschaftlichen Geschehens ergeben können. [...] Der erste Abschnitt des Artikels VIII sieht deshalb vor, daß diese Grundsätze einer künftigen gesetzlichen Regelung der Miet- und Lastenbeihilfen nach Überführung des Wohnungswesens in die soziale Marktwirtschaft zugrundegelegt werden sollen.“*¹⁹²

Neben dem sozialen Rechtsstaat wird ausdrücklich die Soziale Marktwirtschaft als politische Leitvorstellung im Regierungsentwurf offenbart. Deren Wesen entsprechend sollen sich die marktwirtschaftlichen Kräfte entfalten. Antizipiert wird dabei jedoch, dass sich „im Rahmen des marktwirtschaftlichen Geschehens“ auch soziale Härten ergeben können.¹⁹³ Es werden also Verteilungsprobleme durch den Preismechanismus vorhergesehen und dennoch die Entscheidung für das Marktsystem und das Wohngeld als Ausgleichsmechanismus getroffen. So werden die Beihilfen zum wichtigen Baustein einer Sozialen Marktwirtschaft.¹⁹⁴

Wettbewerbsrecht auf Basis einer qualitativen und linguistischen Untersuchung, Küsters, Ordoliberal Language, 2023.

191 RegE 2. WoBauG, BT-Drs. 2/601, 17, 20. Zuvor schon in der ersten Lesung zum GesE der CDU/CSU-Fraktion der Zwischenruf von Lücke (CDU/CSU), Sten. Bericht der 9. Sitzung, 14.1.1954, BT-PlProt. 2/9, 2. WoBauG, 254A: „Wir nennen unsere Marktwirtschaft soziale Marktwirtschaft!“

192 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 75.

193 Ebenso bereits RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 54 f.

194 Vgl. insb. Will (FDP), Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6775D; auch Hesberg (CDU/CSU), Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4893A.

Die Erwähnung der Sozialen Marktwirtschaft in einem Zug mit dem sozialen Rechtsstaat mag zunächst verwundern. Schließlich wird hiermit eine Vergleichbarkeit – zumindest als politische Leit motive – impliziert. Nur beim sozialen Rechtsstaat handelt es sich jedoch um ein Verfassungsprinzip. Gleichwohl entspricht es dem ordoliberalen Wunsch, die Soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsverfassung zu konstitutionalisieren.¹⁹⁵ Unter diesem Vorzeichen kann auch die Verankerung der tragenden Grundsätze des Wohnbeihilfesystems im Abbaugesetz mit normativer Wirkung für die künftige gesetzliche Regelung betrachtet werden.¹⁹⁶ Auch wenn diese Grundsätze aufgrund ihrer einfach-gesetzlichen Festlegung für die Legislative nicht zwingend waren, scheint hier der Anspruch durch, einen stabilen wirtschaftspolitischen Rahmen zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund werden folgend die verschiedenen Bestandteile der gesetzgeberischen Argumentation der Einführungsphase und ihre jeweilige Bedeutung beleuchtet. Wesentlich ist dabei in diskursiver Hinsicht der proklamierte Abbau der Zwangswirtschaft als Ausgangspunkt der gesetzgeberischen Konzeption (a.), der insbesondere mit der Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes begründet wird (b.). Aufgrund der dabei erwarteten Mietpreissteigerungen gelten die Beihilfen als zwingendes Junktim (c.).

a) Der Abbau der „Zwangswirtschaft“ als Kontext und Bezugspunkt

Die Soziale Marktwirtschaft als gesetzgeberisches Leitbild ist eingebettet in den Kontext der Überführung des Wohnungswesens in ein marktwirtschaftliches System.¹⁹⁷ Diese Entwicklung stellt den gedanklichen Rahmen der Einführung des Wohngelds dar und drückt sich in allen Gesetzen der Einführungsphase aus. Erstmals gesetzlich vorgesehen sind Wohnbeihilfen im Ersten Bundesmietengesetz, dessen vorrangiges Ziel die Lockerung der Mietpreisbindung ist.¹⁹⁸ Auch für das Zweite Wohnungsbaugesetz sah der Regierungsentwurf vor, dass „auch im Wohnungsbau die Grundsätze

195 → § 6 B. I.; *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 50 f.

196 So der Ansatz des Ausschusses, vgl. Ausschussbericht *Mick*, AbbauG, zu BT-Drs. 3/1850, 10; Ausschussbericht, AbbauG, BT-Drs. 3/1850, 51; *Mick* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4908C. Siehe auch die Kritik am Regierungsentwurf in der Stellungnahme BR, AbbauG, BR-Drs. 188/59(B), 47 f.

197 Siehe hierzu → § 3 B. II.; § 6 B. II. 1.

198 → § 3 B. II.; § 7 B. I. 1.

der sozialen Marktwirtschaft stärker zur Geltung kommen [müssen] und das Privatkapital mehr als bisher für den Wohnungsbau interessiert werden [muss].“¹⁹⁹ Besonders eindrücklich wird die Entwicklung jedoch im Abbaugesetz beschrieben. Die Miet- und Lastenbeihilfen werden in der Regierungsbegründung in eine Erzählung des Übergangs von der ‚Wohnungszwangswirtschaft‘ zur Sozialen Marktwirtschaft eingebettet.²⁰⁰ Dabei werden zunächst das ‚Wesen und Werden der Wohnungszwangswirtschaft‘ und die Notwendigkeit ihres Abbaus beschrieben. Anschließend wird der Zeitpunkt begründet und die Art und Weise des Abbaus beschrieben: Auflockerung der Wohnraumbewirtschaftung und allmählicher Abbau der Wohnungsbehörden, Mietpreisanhebung und Preisfreigabe sowie Abbau des Mieterschutzes und Übergang zum Sozialen Mietrecht.²⁰¹ Bereits die erzählerische Form, vor allem aber die verwendeten Begrifflichkeiten verweisen auf die diskursive Ausrichtung der Darstellung. Schließlich handelt es sich bei der ‚Zwangswirtschaft‘ um einen in der Nachkriegszeit gezielt eingesetzten abwertenden Begriff für planwirtschaftliche oder gelenkte Wirtschaftssysteme.²⁰² Dem werden ausdrücklich die positiven Begriffe der Sozialen Marktwirtschaft und des Sozialen Mietrechts entgegengestellt. Diese Ausrichtung findet zu diesem Zeitpunkt bereits breite gesetzgeberische Zustimmung.²⁰³

199 RegE 2. WoBauG, BT-Drs. 2/601, 17.

200 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 46–55. Neben der Regierungsbegründung existiert eine Denkschrift des Bundesministers *Lücke*, auf die er auch in seiner Plenarrede zur Einbringung des Gesetzentwurfs aufmerksam macht und die er dem Bundestag ebenfalls zugeleitet hatte, siehe BM *Lücke*, Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PIProt. 3/90, AbbauG, 4880B, C.

201 So auch die Überschriften der jeweiligen Abschnitte. Siehe zu letzterem Aspekt auch bei der Mietpreisbremse → § 8 C. IV. 2.

202 → § 6 A. II. 2., V. 1. Vgl. die Wiedergabe durch BVerfGE 157, 223 <272 f.> – *Berliner Mietendeckel* [2021]; demgegenüber die Rezeption durch die *Expertenkommission zum Volksentscheid*, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 49 Rn. 166, als „öffentliche Wohnungsbewirtschaftung“ (m.V.a. RegE Abbaugesetz, BT-Drs. 3/1234, 46).

203 Ausschussbericht *Mick*, AbbauG, zu BT-Drs. 3/1850, 1. Die CDU/CSU-Fraktion ist grundsätzlich zufrieden; so betont *Hesberg* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PIProt. 3/90, AbbauG, 4889C, dass die Gesetzesvorlage „geeignet ist, eine möglichst reibungslose Überleitung in die Marktwirtschaft zu gewährleisten“. Auch die SPD-Fraktion richtet sich nicht gegen den Abbau der ‚Wohnungszwangswirtschaft‘ an sich, *Hauffe* (SPD), Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PIProt. 3/90, AbbauG, 4894B; im Jahr 1963 wiederholt durch *Jacobi* (SPD), Sten. Bericht der 63. Sitzung, 8.3.1963, BT-PIProt. 4/63, Wohnbeihilfegesetz, 2914B. Ebenfalls zufrieden ist die FDP-Fraktion, *Will* (FDP), Sten. Bericht

b) Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes

Den Beihilfen wurde im Zuge der Überführung in ein marktwirtschaftliches System eine Ausgleichsfunktion zugewiesen: Sie sollten, wie es zum Ersten Bundesmietengesetz hieß, die mit dem Gesetz hauptsächlich verfolgten Mieterhöhungen zum Zwecke der „Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes“ sozial ausgleichen.²⁰⁴ Die Beihilfen können also nicht ohne die Mieterhöhungen gedacht werden, die wiederum die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes sicherstellen sollten.

Die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes hat sich von hier aus zu einem bedeutenden Topos der bundesrepublikanischen Wohngesetzgebung entwickelt.²⁰⁵ Sie wird von Beginn an als Voraussetzung für Privatinitiative angesehen, ohne die ein Wohnungswesen nicht funktionieren kann.²⁰⁶ Somit zeigt sich eine neoklassischen Deutungsmustern entsprechende Argumentation, die die Initiative Privater im Wohnungssektor durch Anreize vorsieht.²⁰⁷ Noch deutlicher wird diese Annahme, wenn als die

*„wirksamste Lösung der wohnungswirtschaftlichen Problematik [...] selbstverständlich ebenso wie auf allen übrigen Gebieten der Wirtschaft die Herbeiführung des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage durch den Markt, das heißt die Eingliederung auch dieses Bereichs der Volkswirtschaft in ein marktwirtschaftlich organisiertes Gesamtsystem“*²⁰⁸

der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4898C; später deutlich auch Hammersen (FDP), Sten. Bericht der 63. Sitzung, 8.3.1963, BT-PlProt. 4/63, Wohnbeihilfegesetz, 2923B, die meint, dass sich die „möglichst baldige Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien auch auf dem zugegebenermaßen gesondert gelagerten Wohnungsmarkt aus vielerlei Gründen heilsam auswirken wird.“

204 RegE I. BMG, BT-Drs. 2/1110, 17: „[...] der noch dringlicher gewordenen Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes [soll] durch eine wohl abgewogene Ermächtigung zur Erhöhung der Mieten unter gleichzeitiger Berücksichtigung sozialer Härten durch Sicherstellung von Beihilfen“ der Weg bereitet werden.

205 Vgl. aus der Verfassungsrechtsprechung nur BVerfGE 37, 132 <142> – *Vergleichsmiete I* [1974]; aktuell BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 (Mietpreisbremse), Rn. 83, 87, 97, 99.

206 RegE I. BMG, BT-Drs. 2/1110, 15; die „Notwendigkeit der Rentabilität auch des Hausbesitzes“ betonend BM Preusker, Sten. Bericht der 67. Sitzung, 18.2.1955, BT-PlProt. 2/67, I. BMG, 3427C, D.

207 → § 4 B. III.

208 RegE I. BMG, BT-Drs. 2/1110, 15.

beschrieben wird und somit auf die Allokationseffizienz des Marktmechanismus verwiesen wird.²⁰⁹

Auch im Zweiten Wohnungsbaugesetz wird die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes an vielen Stellen erwähnt. Zum einen wird hiermit die Entwicklung vom Richtsatz- zum Kostenmietsystem (§ 73 Abs. 1 2. WoBauG) begründet: weil durch das Richtsatzmietsystem der „Weg zur Wirtschaftlichkeit im Wohnungsbau erschwert“²¹⁰ werde. Die Tragbarkeit der (höheren) Kostenmieten sollte daran anschließend über die Beihilfen gem. § 47 Abs. 1 c) 2. WoBauG erreicht werden. Insofern findet eine Abwägung zwischen den den Eigentümerinnen zuzubilligenden Erträgen, deren Festsetzung sich an den Lasten zuzüglich einer Verzinsung des Eigenkapitals orientiert, und der Notlage von Teilen der Bevölkerung, die staatliche Unterstützung erhalten, statt. Mit der gesetzlichen Lösung wurden Aspekte aller drei Gesetzentwürfe²¹¹ aufgegriffen, aber mit der Konstruktion der tragbaren Miete aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ein Ansatz gewählt, der sich einer marktwirtschaftlichen, angebotsseitig orientierten Zielsetzung annähert. Zudem zeigt sich bereits an dieser frühen Stelle, dass die Wirtschaftlichkeit bzw. der Marktpreis von Beginn an die Bezahlbarkeitsschwelle für einen Anteil der Haushalte überschritt und der Gesetzgebung dies bewusst war.

Dass dennoch die Wirtschaftlichkeit und nicht die Bezahlbarkeit als Ausgangspunkt gewählt wurde, liegt nach den ökonomischen Argumenten aus dem Abbaugesetz daran, dass von niedrigen Altbaumieten ausgehende negative Anreize und folglich Fehlallokationen befürchtet wurden: Mieter könnten in zu großen Wohnungen bleiben.²¹² Zudem sollten Mieterträge die Existenzgrundlage der Vermieter sichern, während niedrige Mieten das in Immobilien angelegte Volksvermögen gefährdeten. Des Weiteren

209 BM *Preusker*, Sten. Bericht der 67. Sitzung, 18.2.1955, BT-PlProt. 2/67, I. BMG, 3427C, D. Zu beachten ist die Kritik der Opposition, dass im Gesetzentwurf nicht sichergestellt sei, dass die Mieterhöhungen der nötigen Instandsetzung dienen, *Jabobi* (SPD), Sten. Bericht der 67. Sitzung, 18.2.1955, BT-PlProt. 2/67, I. BMG, 3435D, 3436A.

210 Ausschussbericht *Brönner*, 2. WoBauG, zu BT-Drs. 2/2270, 13.

211 Vgl. zur Besonderheit des Gesetzgebungsverfahrens → § 8 B. I. 2.

212 Hierzu RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 47 ff.; vorgebracht auch von BM *Lücke*, Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4881D f. Umgekehrt werden in der Stadtforschung heutzutage zu hohe Neumieten als Hindernis für Umzüge und somit als Grund für Fehlallokationen angesehen. Ob zu hohe oder zu niedrige Mieten als Problem verstanden werden, erweist sich so als Frage der Perspektive.

wurden die niedrigeren Altbaumieten als im Verhältnis zu den höheren Neubaumieten ungerecht bezeichnet. In einem letzten Argument kam der Regierungsentwurf schließlich wieder auf die negativen Anreize für den Neubau zurück, die von „künstlich niedrig“²¹³ gehaltenen Mieten ausgingen und die auch die durch Hypotheken gesicherte Kreditaufnahme hinderten. Die Verbindung von Wohnungs- und Kapitalmarkt diente hier als Argument für höhere Mieten.

Insofern lässt sich die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes im Kontext des Wohngelds als Chiffre für Mieterhöhungen verstehen. In diesem Sinne wurde auch die allgemeine Berechtigung für eine Mietbeihilfe gem. § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen (1960) daran geknüpft, dass die Mieten im Zuge der Mietpreisfreigabe *erhöht* wurden. Es sollten mithin nicht hohe Mieten an sich abgedeckt werden, sondern die mit dem Abbaugesetz gewollten und erreichten Mieterhöhungen. Umgekehrt rechtfertigten die Beihilfen also die (neben der Wirtschaftlichkeit auch anders begründeten) Erhöhungen der Mieten im Zuge des Abbaus der Zwangswirtschaft.²¹⁴

c) Beihilfen als zwingendes Junktim

Vor dem beschriebenen Hintergrund ist die Verbindung von Mieterhöhungen und Beihilfen zwingend.²¹⁵ Dies drückt sich auch in den gesetzlichen Regelungen aus: Mit § 15 2. BMG und § 54 MSchG wurde der Abbau von Zwangswirtschaft und Mieterschutz mit dem zu schaffenden Bundesgesetz zur Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen verknüpft. In einer ähnlichen Weise wurde dieser Zusammenhang auch durch die Änderung des § 2 des Miet- und Lastenbeihilfegesetzes von 1960 klargestellt: Die Mietpreise

213 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 48.

214 Zugespitzt die oppositionelle Kritik: „Wir beantragen deshalb, dem Gesetz eine wahre, echte und zuverlässige Überschrift zu geben, die Sie nachher ändern können, wenn das soziale Mietrecht eingeführt ist. Die Überschrift soll lauten: ‚Gesetz über Mieterhöhungen, Miet- und Lastenbeihilfen und über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft‘“, *Brecht* (SPD), Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6764A, B.

215 Bereits Ausschussbericht *Hauffe*, 1. BMG, zu BT-Drs. 2/1421, 4, wonach die Mietbeihilfen eine vom Ausschuss einmütig angenommene Voraussetzung für die vorgesehenen Möglichkeiten zur Mietpreisanhebung und (begrenzt) freien Mietpreisvereinbarung darstellen. Ebenso BM *Preusker*, Sten. Bericht der 67. Sitzung, 18.2.1955, BT-PlProt. 2/67, 1. BMG, 3434C; in der Literatur *Felberg*, Wohngeld, 1972, S. 10.

werden erst freigegeben, wenn „das angekündigte endgültige Gesetz über die Miet- und Lastenbeihilfen in Kraft getreten ist.“²¹⁶ Dies entspricht dem von Regierung und Ausschussmehrheit geteilten Verständnis der Regelungen als ein „unteilbares Ganzes“²¹⁷, eben als Soziale Marktwirtschaft. Zudem verhinderte dieses Junktim eine – vom Bundesrat befürchtete – zeitliche Lücke zwischen Mietpreisfreigabe und Beihilferegelungen.²¹⁸ Die Beihilfen erfüllen somit zum einen eine tatsächlich soziale Funktion.²¹⁹ Zum anderen wird über das Junktim auch eine gesellschaftliche Vermittlung der marktwirtschaftlichen Entwicklung vorgenommen. Offensichtlich wird dies im Abbaugesetz, wonach die *sofortige* Freigabe der Mieten, also eine marktwirtschaftliche Preisbildung, als wirtschafts- und sozialpolitisch nicht möglich angesehen wird.²²⁰ Stattdessen wurden stufenweise Anpassungen vorgenommen, die „volkswirtschaftlich tragbar“ erschienen.²²¹ Mit den Beihilfen sollten also übergangsweise Härten im Einzelfall vermieden,²²² gleichzeitig aber auch eine langfristige Perspektive formuliert werden.²²³

Dies ist beachtlich, weil noch wenige Jahre zuvor, insbesondere im Zuge des Ersten Bundesmietengesetzes, diskutiert wurde, ob die Beihilfen nur Übergangs- oder Langzeitcharakter haben sollten. Dabei brachte die Bundesregierung vor, dass es eigentlich keiner dauerhaften Wohnbeihilfen bedürfe, sondern „Aufgabe der Lohn- und Sozialpolitik“ sei, „Änderungen im Preisgefüge, welche die Lebenshaltungskosten beeinflussen, auszuglei-

216 Ausschussbericht, AbbauG, BT-Drs. 3/1850, 51; Ausschussbericht *Mick*, AbbauG, zu BT-Drs. 3/1850, 2, 5; BM *Lücke*, Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6766A (ff.).

217 Ausschussbericht *Mick*, AbbauG, zu BT-Drs. 3/1850, 2.

218 Ausschussbericht *Mick*, AbbauG, zu BT-Drs. 3/1850, 2; das Junktim begrüßend im Plenum *Mick* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6697D; *Czaja* (CDU/CSU), ebd., 6716C.

219 Weiter zur sozialen Bedeutung des Junktims in Plenarreden BM *Lücke*, Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4884B, C; *Hesberg* (CDU/CSU), ebd., 4892D. Für die Opposition: „Der Vorschlag, Mietbeihilfen zu geben, ist von grundlegender Bedeutung“, *Brecht* (SPD), Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6757D. Eindrücklich ist auch die Bezeichnung des gesetzlichen Junktims als „moralische[s] Junktim, das mit der Schaffung eines sozialen Miet- und Wohnrechts angekündigt worden ist“, *Jacobi* (SPD), Sten. Bericht der 63. Sitzung, 8.3.1963, BT-PlProt. 4/63, Wohnbeihilfegesetz, 2915B.

220 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 51; ähnlich bei *Felberg*, Wohngeld, 1972, S. 9. Siehe bereits oben für das 1. BMG, → § 7 C. I. 1.

221 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 51, 53.

222 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 53.

223 Dazu der Erste Abschnitt: Miet- und Lastenbeihilfen *nach* der Mietpreisfreigabe.

chen.“²²⁴ Insofern sollte der Übergangscharakter der Beihilfen damals noch nur bis zur Absicherung der Bevölkerung durch die Renten- und Sozialreformen gelten und das Erste Bundesmietengesetz abgestimmt auf eine Steuerreform in Kraft treten.²²⁵ Ursprünglich war demnach also kein dauerhaftes Wohngeld vorgesehen, sondern ausreichend hohe Löhne, damit sich Mieterinnen selbst mit Wohnraum versorgen können.²²⁶ Die Entscheidung darüber, wie „das Problem der Tragbarkeit der Miete auf Dauer befriedigend gelöst“ werden sollte, wurde demgegenüber im Ausschuss in die Zukunft verschoben.²²⁷ Mit dem Abbaugesetz war diese Frage dann geklärt. Das mag auch daran liegen, dass für die Zeit nach der Mietpreisfreigabe insgesamt keine uferlosen Mieterhöhungen mehr befürchtet wurden, da sich durch Angebotsausweitung ein sozial vertretbarer Marktpreis bilden sollte und mit dem öffentlichen sowie gemeinnützigen Wohnungsbestand ein großer mietpreisbremsender Sektor vorhanden sein würde.²²⁸ Insofern geht die Gesetzgebung vom Funktionieren des Preismechanismus aus und agiert zudem vor dem Hintergrund eines einheitlichen Wohnsektors.²²⁹

2. Soziale Marktwirtschaft als konstanter Denkraumen

Auch wenn die Erzählung der Sozialen Marktwirtschaft im Laufe der Zeit weniger präsent wird, bedeutet dies nicht, dass das Wohngeld nicht konstant als Instrument der Sozialen Marktwirtschaft verstanden wird. Vielmehr stellt das Wohngeld aufgrund seiner Funktionsweise stetig das

224 Gegenäußerung der Bundesregierung, als Anlage C zum RegE 1. BMG, BT-Drs. 2/1110, 143; für den Übergangscharakter dementsprechend auch RegE 1. BMG, BT-Drs. 2/1110, 26.

225 RegE 1. BMG, BT-Drs. 2/1110, 33, 54 (zu § 34).

226 Siehe hierzu auch die Forderungen im Bereich der Lohnpolitik → § 7 C. II. 2. c. Grob in diese Richtung – das Wohngeld als Zwischenlösung –, jedoch als radikale Marktlösung anders akzentuiert, findet sich auch heute noch die Forderung, auf Dauer ein System einzuführen, „das günstigen Wohnraum aus sich heraus zur Verfügung stellt“, FDP-Fraktion, in: Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/4356, 13; *Föst* (FDP), Sten. Bericht der 60. Sitzung, 13.10.2022, BT-PlProt. 20/60, Wohngeld-Plus-Gesetz, 6680D, 6681A.

227 Ausschussbericht *Hauffe*, 1. BMG, zu BT-Drs. 2/1421, 12.

228 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 53. Siehe auch die Rede von *Schachtschabel* (SPD), Sten. Bericht der 64. Sitzung, 16.9.1970, BT-PlProt. 6/64, 2. WoGG, 3609B–D: Steigende Mieten seien als „das typische Anbieterverhalten in Zeiten der Hochkonjunktur“ anzusehen und gleichzeitig Folge eines Angebotsmangels, der ausgeglichen werden müsse – wovon die Verbesserung des Wohngeldes einen Baustein darstellt.

229 → § 5 A. II. 2.

oder jedenfalls eines der sozialen Elemente einer marktwirtschaftlichen Wohnungswirtschaft dar und prägt als solches auch das Verständnis der Gesetzgebung. Das drückt sich dadurch aus, dass die Gedanken der Einführungsphase später wieder aufgegriffen und parallelisiert werden (b.). Abgesehen hiervon müssen die Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft aber nicht mehr legitimierend angeführt werden. Das marktwirtschaftliche Wohnsystem und das Wohngeld können für sich bestehen. Dies zeigt sich in der zunehmenden Normalisierung und Ausweitung des Wohngelds (a.) und in seinem Bestehen trotz verschiedenen Kritiken (c.).

a) Schrittweise Normalisierung des „Netz vor dem Netz“

Bei Einführung des Wohngelds diene es dem Ausgleich von Notlagen im Zuge der Liberalisierung des Wohnungsmarktes. Diese Notlage wurde mittlerweile normalisiert.²³⁰ Bereits seit dem Abbaugesetz sollten mit dem Wohngeld nicht mehr nur die Mietpreissteigerungen einer Übergangsphase abgefedert werden. Der ursprüngliche Gedanke wurde sogar umgekehrt. Nun hieß es, dass der Gesetzentwurf Mietbeihilfen „auch schon für die Übergangszeit“ vorsehe.²³¹ Zudem wurden Wohnbeihilfen als selbstverständliche Ergänzung des Sozialen Mietrechts verstanden.²³² Mit der Einführung des Wohngelds fand insofern eine Vorfestlegung auf einen bestimmten politischen Rahmen statt. In diesem Sinne hieß es gut 20 Jahre später im Zuge der Wiedervereinigung ganz selbstverständlich: „Mieten und Wohngeld gehören zusammen.“²³³

230 von Beyme, in: Flagge (Hrsg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5, 1999, S. 81 (110). Vgl. für die frühe Forderung, dass der Wohnungsbau stark fortgesetzt werden müsse, „damit sich nicht die staatliche Subvention in Form z.B. des Wohngeldes für breite Kreise der Bevölkerung als Dauerlösung ergibt“, Knauer, Tragbare Mieten, 1968, S. 25. Von Beginn an spiegelt also bereits die Existenz des Wohngelds – zumal seines individualisierenden Charakters – ein liberales Versorgungsverständnis wider. Die Verengung des Bevölkerungskreises hat dies verstärkt. Ähnlich die Einschränkung bei anderen Instrumenten auf „Gebiete mit Problemlagen oder unausgeglichenen Wohnungsmärkten“, Heinelt, in: Egner/Georgakis/Heinelt/Bartholomäi (Hrsg.), Wohnungspolitik in Deutschland, 2004, S. 35 (38).

231 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 53.

232 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 54 f.; RegE 2. WoGG, BT-Drs. 6/1116, 29; fast wortgleich Ausschussbericht, 2. WoGG, BT-Drs. 6/1310, 2.

233 BM Adam-Schwaetzer, Sten. Bericht der 25. Sitzung, 14.5.1991, BT-PlProt. 12/25, Wohngeldsondergesetz, 1714A.

Im Zuge seiner Normalisierung wurde das Wohngeld immer weniger an sich debattiert und vor allem ausgeweitet. Neben dem besprochenen Funktionswandel, nicht nur Mietpreissteigerungen, sondern generell hohe Mieten abzufedern,²³⁴ wurde es von Altbau auf Neubau²³⁵ und von preisgebundenen auf ungebundene Wohnungen²³⁶ ausgeweitet. In jüngerer Zeit wurden zudem die Einkommensgrenzen erhöht²³⁷ und die Heizkosten einbezogen²³⁸. Während die legitimierende Bezugnahme auf die Soziale Marktwirtschaft also immer weiter abnahm, stieg gleichzeitig die praktische Bedeutung des Wohngelds.

Dazu kommt in der jüngeren Zeit das Ziel der „Erhaltung und Schaffung stabiler Bewohnerstrukturen in den Wohnquartieren“ und die Vermeidung „eine[r] unerwünschte[n] Spaltung des Wohnungsmarktes“.²³⁹ Insofern wird der Aspekt der Marktfähigkeit mit den polit-ökonomischen Themen der Segregation und Gentrifizierung verbunden. Dies ist eine neue Entwicklung, der sich die Analyse noch an anderer Stelle widmen wird.²⁴⁰

b) Aktualisierung durch Parallelen: Staatliche Zuschüsse als Absicherungsmodus in Krisenzeiten

Mit dem Ende der Einführungsphase nehmen die programmatischen Äußerungen zum Wohngeld und seinem spezifischen Charakter, soziale Härten im Zuge von Preissteigerungen auf dem Weg zur Sozialen Marktwirtschaft auszugleichen, also ab. Sie werden jedoch zu verschiedenen Zeitpunkten wieder aufgegriffen. So lässt sich zum einen bezüglich der Situation nach der Wende eine Parallele feststellen. Denn auch im Zuge der Eingliederung des ostdeutschen Wohnungswesens in den bundesrepu-

234 Deutlich auch *Lauritzen* (SPD), Sten. Bericht der 64. Sitzung, 16.9.1970, BT-PlProt. 6/64, 2. WoGG, 3597A, der als „Hauptfunktion des Wohngeldes [beschreibt], die Miete oder die Belastung für die Wohnung im Sinne unserer sozialpolitischen Vorstellungen tragbar zu machen. Dabei ist es dann gleichgültig, ob die Wohnkosten auf Grund der Marktsituation, der Kostenentwicklung, durch unvermeidbare administrative Maßnahmen oder etwa durch Einkommensminderung die Grenze des im Einzelfall Zumutbaren überschritten haben.“

235 Mit dem 2. WoBauG.

236 GesE CDU/CSU und FDP, Wohnbeihilfegesetz, BT-Drs. 4/971, 13.

237 RegE WoGStärkG, BT-Drs. 19/10816, 1.

238 Spätestens mit dem WoGCO₂BeprEntlG.

239 RegE WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/17588, 12 f.

240 → § 7 C. III. 2.

blikanischen Wohnungsmarkt sollten „die Mieten zügig wenigstens auf kostendeckende Beträge“²⁴¹ erhöht und ein „realistisches Marktniveau“²⁴² erreicht werden. Dem Wohngeld kam hierbei eine ähnliche Funktion wie bei der Mietpreisfreigabe in der Nachkriegszeit zu.²⁴³ Anders als in der Einführungsphase in Westdeutschland wurde jedoch seitens der Opposition kritisiert, dass Mietpreise unabhängig von der Wohnqualität überhaupt steigen können.²⁴⁴

Zum anderen gilt die Beobachtung für das Thema der (steigenden) Heizkosten und bei der Einführung der CO₂-Komponente. So wird die Wohngeldgesetzgebung in der jüngeren Vergangenheit insgesamt durch energie- und klimapolitische Themen geprägt. Das Wohngeld wird hierbei durch andere Politikbereiche und für wohn-ferne Ziele instrumentalisiert, indem diese anderweitig definierten Ziele nun über das Wohngeld verfolgt werden.²⁴⁵ Hierfür wird der Zuschussmodus des Wohngelds genutzt und weiterentwickelt.

Das Einfallstor für die energie- und klimapolitischen Ziele stellten zunächst die individuellen Heizkosten dar. Nachdem das Wohngeld ausgangs explizit nur Mieten und Lasten bezuschusste, wurden ab der Jahrtausendwende schrittweise auch die Heizkosten einbezogen.²⁴⁶ Dies wurde anfänglich ausführlich und parallel zur Argumentation bei der Einführung des Wohngelds begründet. So lautete § 1 des Gesetzes zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses: „Zur Milderung von Härten, die durch den Anstieg der Energiepreise entstanden sind oder entstehen werden, wird für die Heizperiode 2000/2001 ein einmaliger Heizkostenzuschuss (Zuschuss) nach Maßgabe dieses Gesetzes gewährt.“ Und auch später be-

241 *Kansy* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 25. Sitzung, 14.5.1991, BT-PlProt. 12/25, Wohngeldsondergesetz, 1708D.

242 *Hitschler* (FDP), Sten. Bericht der 25. Sitzung, 14.5.1991, BT-PlProt. 12/25, Wohngeldsondergesetz, 1712A.

243 Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeldsondergesetz, BT-Drs. 12/495, 1, 24. Vgl. weiter *Hitschler* (FDP), Sten. Bericht der 25. Sitzung, 14.5.1991, BT-PlProt. 12/25, Wohngeldsondergesetz, 1712A; *Kansy* (CDU/CSU), ebd., 1708D, 1709A–B; *BM Adam-Schwaetzer*, ebd., 1713D; *Scheffler* (SPD), ebd., 1710B, 1711D, mit expliziter Beschreibung als „ein Stück sozialer Komponente der Marktwirtschaft“.

244 *Seifert* (PDS/Linke Liste), Sten. Bericht der 25. Sitzung, 14.5.1991, BT-PlProt. 12/25, Wohngeldsondergesetz, 1713B.

245 Entsprechend nimmt im RegE WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/17588, 10, die Beschreibung des klimapolitischen Kontextes in der Gesetzesbegründung einen großen Raum ein; ähnlich Ausschussbericht und -empfehlung, WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/18755.

246 → § 7 B. III.

gründete die Vermeidung sozialer Härten in ähnlichem Duktus die Anhebung von Wohngeldhöchstbeträgen, Tabellenwerten sowie die gestaffelte Einbeziehung von Heizkosten.²⁴⁷ Dabei zielten die Regelungen jedoch nicht lediglich auf die Heizkosten an und für sich, stattdessen wurden noch weitere, hier klimapolitische Ziele verfolgt.²⁴⁸ Besonders deutlich wird dies mit Blick auf die CO₂-Komponente, die das Konzept des Wohngelds als staatliche Zuschusslösung bei steigenden Preisen spiegelt.²⁴⁹ Seit 2020 sollen die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung mittels Wohngeld an die Bürgerinnen zurückgegeben werden.²⁵⁰ Insofern ist auch die CO₂-Komponente Konsequenz einer marktwirtschaftlichen Lösung an anderer Stelle – CO₂-Bepreisung –, die sich über den Umweg der Miete auf das Wohngeld auswirkt. Dem Gesamtkonzept CO₂-Preis liegt die Wahl des Preismechanismus zur optimalen Verteilung von CO₂-Ressourcen zugrunde: Der Staat nimmt mittels einer entgeltlichen Ausgabe von Emissionszertifikaten Einfluss auf die Kosten von entsprechenden Produkten und Dienstleistungen, was im Einklang mit dem Marktmechanismus zu verändertem Angebot und Nachfrage und im Ergebnis zu anderer Verteilung führt. Potenzielle Härten werden im Nachhinein, durch eine Ausgleichszahlung (CO₂-Komponente im Wohngeld), ausgeglichen.²⁵¹

247 Zweiter Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/8918, 1; vgl. weiter *Bartol* (SPD), Sten. Bericht der 118. Sitzung, 11.10.2007, BT-PlProt. 16/118, Wohngeldnovelle 2008, 12345D. Auch später RegE WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/17588, 1, 10, 12; Ausschussbericht und -empfehlung, WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/18755, 1; *Nissen* (SPD), Sten. Bericht der 156. Sitzung, 23.4.2020, BT-PlProt. 19/156, WoGCO₂BeprEntlG, 19356D; *Weisgerber* (CDU/CSU), ebd., 19360A; *Möring* (CDU/CSU), ebd., 19354C, D; sowie *Bundesregierung*, Klimaschutzprogramm 2030, S. 29: „Zur Vermeidung sozialer Härten bei steigenden Heizkosten werden wir die Wohngeldbezieher durch eine Erhöhung des Wohngeldes um 10 Prozent unterstützen.“

248 So sollte die nur teilweise Unterstützung mit der Wohngeldnovelle 2008 als Anreiz zum Energiesparen und für die energetische Sanierung von Wohnraum dienen, zweiter Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/8918, 1; *Bartol* (SPD), Sten. Bericht der 118. Sitzung, 11.10.2007, BT-PlProt. 16/118, Wohngeldnovelle 2008, 12346A. Problematisch ist insofern das Mieter-Vermieter-Dilemma, vgl. unten → § 7 C. III. 2.

249 Angedeutet bei *Hinrichs*, NZM 2021, 456 (457).

250 RegE WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/17588, 1, 10.

251 Nicht durchsetzen als gesetzgeberische Annahme konnte sich die Sorge der AfD-Fraktion, dass mit der CO₂-Bepreisung und der Wohngeldkomponente das Vertrauen in die Marktwirtschaft beschädigt würde, AfD-Fraktion, in: Ausschussbericht und -empfehlung, WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/18755, 8. Dies zeigt jedoch zumindest den auch hier angenommenen Zusammenhang. Vgl. an anderer Stelle: „In

Dieser gesetzgeberische Zugriff, soziale Härten durch Zuschüsse und im Nachhinein auszugleichen, erscheint mittlerweile selbstverständlich. Gerade die Weichenstellungen beim Wohngeld zeigen jedoch, dass dies eine gesetzgeberische Entscheidung war und ist. Dabei bestätigt das Zuschuss-system den (sozial-)marktwirtschaftlichen Grundgedanken, da Wohngeld und CO₂-Komponente jeweils ohne die Mietpreisfreigabe bzw. ohne die CO₂-Bepreisung nicht bestehen würden. Die schrittweise, zunächst befristete Einführung der neuen Funktionen stellt in diesem Zuge eine weitere Parallele zur Entwicklung des Wohngelds in den 1950ern und 1960ern dar. Eine neue, strukturelle²⁵² Ebene erreichen diese Regelungen mittlerweile mit der Klimakomponente, die nicht mehr die individuellen Heizkosten(steigerungen), sondern allgemeine Mietkostensteigerungen aufgrund von Modernisierungsmieterhöhungen ausgleichen soll. Insofern bestätigte sich mit dem Wohngeld-Plus-Gesetz zuletzt eine Art Automatismus darin, dass „eine dauerhafte Heizkostenkomponente eingeführt“ wurde, um die „erheblichen Mehrbelastungen durch die seit 2021/2022 stark steigenden Heizkosten“ zu berücksichtigen.²⁵³ Sowohl Klimaschutz als auch Heizkosten werden dabei nicht isoliert, sondern entsprechend dem sozialpolitischen Charakter des Wohngelds diskutiert. Es wird versucht, „Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit miteinander zu verbinden.“²⁵⁴ Und – zumindest

der Frage des Wohngeldes stecken die globalen Konzepte unseres Wirtschaftens. Es geht hier auch um die fundamentale Frage: Wollen wir mehr staatliche Planwirtschaft oder mehr soziale Marktwirtschaft?“, *Hemmelgarn* (AfD), Sten. Bericht der 119. Sitzung, 18.10.2019, BT-PlProt. 19/119, WoGStärkG, 14735D. Zur Notwendigkeit der Wohngeldentwicklung in Bezug auf Heizkosten *Hinrichs*, NZM 2021, 456 (457).

252 Es ist jedenfalls konsequent die Rede von einer „strukturelle[n] Erhöhung der Wohnkosten“, GesE SPD, B90/Gr und FDP, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/3936, 63 f., bzw. „strukturellen Mieterhöhungen“ und einer Erfassung als „strukturelle Marktentwicklung“, ebd., 64 f.

253 GesE SPD, B90/Gr und FDP, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/3936, 2; zustimmend *Karawanskij* (TH), Sten. Bericht der 1026. Sitzung, 28.10.2022, BR-PlProt. 1026/22, Wohngeld-Plus-Gesetz, 429.

254 Fraktion B90/Gr, in: Ausschussbericht und -empfehlung, WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/18755, 9; ähnlich CDU/CSU-Fraktion, ebd., 8; *Weisgerber* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 156. Sitzung, 23.4.2020, BT-PlProt. 19/156, WoGCO₂BeprEntlG, 19360A; bzgl. des Wohngeld-Plus-Gesetzes BM *Geywitz*, Sten. Bericht der 60. Sitzung, 13.10.2022, BT-PlProt. 20/60, Wohngeld-Plus-Gesetz, 6675B; *Steinmüller* (B90/Gr), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 24.9.2022, BT-PlProt. 20/66, Wohngeld-Plus-Gesetz, 7537B.

seitens der Opposition – wird der Schutzzweck des Wohngelds über die Wohnung an sich hinaus auf ein „warmes Zuhause“²⁵⁵ erstreckt.

c) Wohngeld trotz Kritik

Das Wohngeld behält also über die Zeit hinweg seinen grundlegenden Charakter als sozial-marktwirtschaftliches Instrument bei und stützt die marktwirtschaftliche Organisation des Wohnens, indem der soziale Ausgleich abseits des Preismechanismus stattfindet.²⁵⁶ Es dient insofern ausdrücklich der Behandlung von marktwirtschaftlichen Symptomen, nämlich hohen Mieten.²⁵⁷ Dieser Mechanismus wird über die Zeit hinweg zwar immer wieder kritisiert: Bemängelt wird insbesondere, dass sich die Situation in Ballungsräumen durch das Wohngeld nicht wesentlich ändere²⁵⁸ und gleichzeitig zugunsten der Objektförderung vorgebracht, dass sie strukturell der Verringerung der Wohnungsnot und der Erreichung eines Marktgleich-

255 Lay (Linke), Sten. Bericht der 156. Sitzung, 23.4.2020, BT-PlProt. 19/156, WoG-CO₂BeprEntlG, 19358C.

256 Das in der Literatur häufig anzutreffende Stichwort der Marktkonformität findet sich in den gesetzgeberischen Debatten jedoch kaum, nur Hesberg (CDU/CSU), Sten. Bericht der 142. Sitzung, 3.5.1956, BT-PlProt. 2/142, 2. WoBauG, 7398A. Dafür in der Literatur: Müller-Armack, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390 (391); Lowinski, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1964, S. 127 ff.; H. K. Schneider/Deichmann, Der Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft, 1984, S. 15, 23; Busz, Äquivalenz im Wohnraummietrecht, 2002, S. 95; Felberg, Wohngeld, 1972, S. 20, 54, mit dem expliziten Argument, dass die Subjektförderung erst „ex post“ nach dem Preisbildungsprozess ansetze; → § 4 B. I. 2.; § 6 B. II. 2.

257 Eindeutig zum Wohngeld als Symptombekämpfung Hubertz (SPD), Sten. Bericht der 60. Sitzung, 13.10.2022, BT-PlProt. 20/60, Wohngeld-Plus-Gesetz, 6682D, für die regierende SPD-Fraktion; ebenfalls affirmativ Föst (FDP), Sten. Bericht der 108. Sitzung, 28.6.2019, BT-PlProt. 19/108, WoGStärkG, 13467D, demzufolge das Wohngeld die Wohnungsnot nur bis zur Erreichung eines Marktgleichgewichts lindern solle.

258 Jacobi (SPD), Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6727B; weiter Die Unterzeichnenden, suburban 6 (2018), 205 (213).

gewichts²⁵⁹ oder jedenfalls dem Bau oder der Sanierung von Wohnungen dienen würde.²⁶⁰ Gleichwohl wird am Wohngeld festgehalten.

Auch eine Kritik an den hohen Summen, die für die staatlichen Zuschüsse aufgewendet werden, konnte sich bisher nicht durchsetzen. Zwar wird seit langer Zeit gefordert, dass „der Organismus der Gesamtwirtschaft auf weite Sicht imstande sein [muss], derartige Mieterhöhungen aufzufangen und für den einzelnen tragbar zu machen, anstelle die Kosten dem öffentlichen Haushalt zu übertragen.“²⁶¹ Spiegelbildlich wird kritisiert, dass das Wohngeld das Grundproblem nicht löse, dass Menschen sich die Mieten nicht von ihren Löhnen leisten können.²⁶² Dieses Problem ist aber im Wohngeld angelegt, das schließlich anders als Sozial- oder Arbeitslosenhilfe ein eigenes Einkommen voraussetzt und aufstockt. Die Forderung nach finanziellen Lösungen abseits des Wohngelds wurde also mit der Etablierung des Wohngelds als Dauerlösung bereits in der Einführungsphase überholt.

Dennoch zieht sich eine grundsätzliche Kritik bis heute durch. Schon 1960 wurde das Wohngeld zugespitzt als „Subventionierungsverfahren“ der „Gewinne in der Wohnungswirtschaft“ bezeichnet, da nicht mehr nur Kostenmieten gewährleistet würden.²⁶³ Es widersprach damit sogar der ur-

259 Vgl. RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 50. Entsprechend das Dafürhalten der SPD-Fraktion, weiter auch auf die Objektförderung zu setzen, *Berger-Heise* (SPD), Sten. Bericht der 82. Sitzung, 27.6.1963, BT-PlProt. 4/82, Wohnbeihilfegesetz, 3994D, 3997D, 3998B. Schließlich mit derselben Schlagrichtung auch *Vogel* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 119. Sitzung, 18.10.2019, BT-PlProt. 19/119, WoGStärkG, 14746B, für die regierende CDU/CSU-Fraktion. Nicht in dieses Schema passt die Wohnbeihilfe gem. dem 2. WoBauG, die als öffentliche Wohnraumförderung konzipiert war.

260 *Nickholz* (SPD), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 10.11.2022, BT-PlProt. 20/66, Wohngeld-Plus-Gesetz, 7535C. Vgl. beispielhaft für eine entsprechende Parallele zur Mietpreisbremse (→ § 8 C. II. 1.) *Lay* (Linke), Sten. Bericht der 119. Sitzung, 18.10.2019, BT-PlProt. 19/119, WoGStärkG, 14740B: „Das Wohngeld schafft keine einzige neue Wohnung. Das ist doch Ihr Argument, das Sie immer gegen den Mietendeckel anführen. Das muss an dieser Stelle eben auch gelten.“

261 Gegenäußerung BReg, Anlage C RegE I. BMG, BT-Drs. 2/1110, 144.

262 *Bartol* (SPD), Sten. Bericht der 158. Sitzung, 25.4.2008, BT-PlProt. 16/158, Wohngeldnovelle 2008, 16699B, verbunden mit der Forderung nach Mindestlöhnen. Mit dem Blick auf (korporatistischen) Arbeitskampf der Gewerkschaften schon *Mick* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 145. Sitzung, 11.11.1964, BT-PlProt. 4/145, WoGG 1965, 7192A, mit Beifall bei der SPD. Andererseits in der Literatur *Felberg*, Wohngeld, 1972, S. 23, mit der Bezeichnung der Individualsubvention als „Zweite[r] Einkommensverteilung“.

263 *Brecht* (SPD), Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6757C, D. Dies wird sekundiert durch Kritik in der Literatur, dass durch „direkte Unterstützung von Haushalten [...] Mietpreissteigerungen eher vorangetrieben werden“, *Krapp*, APuZ 72:51/52 (2022), 10 (15); oder dass die Wohngesetzgebung

sprünglichen Zielsetzung im Abbaugesetz, dass mit dem Wohngeld eigentlich nur der Wohnraum für die Mieter gesichert und keine „Mietpreisgarantie für den Vermieter“²⁶⁴ geschaffen werden sollte. Schon 1963 wurde in dieser Hinsicht kritisiert, dass die Mietbeihilfen „eine öffentliche Leistung an den Hausbesitzer auf dem Umwege über die Mieter“ darstellen.²⁶⁵ Diese Kritik wird auch aktuell vorgetragen: Das Wohngeld sei „letztendlich eine Finanzierung der privaten Rendite der Vermieter“.²⁶⁶ Keine der Kritiken hat jedoch zu grundlegenden Veränderungen des Wohngelds geführt. Daher müssen sie genannt, können aber nicht für die Gesetzgebung verallgemeinert werden.

„unabhängig von der Eingriffslogik vor allem auf die Ausstattung von Marktteilnehmer:innen mit Geld“ setze, „um soziale Effekte zu erzielen“, *Landmesser/Metzkow*, in: Holm (Hrsg.), *Wohnen*, 2021, S.172 (180); aktuell *Pestel*, *Bauen und Wohnen* 2024, 2024, S. 31; *Bleißmann*, *Teure Sozialwohnungen: Staat zahlt zu viel*, ZDF Heute v. 16.1.2024. Zugespitzt wird diese Kritik im Zuge der Diskussionen um das Berliner Immobilienbündnis (→ § 6 B. III.): auf Kritiken an einer Mieterhöhung antwortete der Immobilienkonzern Vonovia, dass diese doch nicht problematisch sei, da „die zuständige Sozialbehörde die neue Miete vollständig übernimmt“, *Erik Peter*, *Vonovia bricht Bündnis-Zusage*, Taz v. 17.8.2023.

264 Retrospektiv RegE 2. WoGG, BT-Drs. 6/1116, 30.

265 *Berger-Heise* (SPD), Sten. Bericht der 82. Sitzung, 27.6.1963, BT-PlProt. 4/82, *Wohnbeihilfegesetz*, 3998B. Umgekehrt daher *Expertenkommission zum Volksentscheid*, *Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht*, Berlin 2023, S. 47 Rn. 157: Entlastung der Haushalte durch geringere Subjektförderung infolge der Vergesellschaftung. Kritisch zur Frage, ob dies ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel darstellt, die Sondervoten, ebd., S. 116 f.

266 Linksfraktion, in: Ausschussbericht und -empfehlung, WoGStärkG, BT-Drs. 19/14135, 14; *Lay* (Linke), Sten. Bericht der 119. Sitzung, 18.10.2019, BT-PlProt. 19/119, WoGStärkG, 14740A. In eine ähnliche Richtung gehen die Kritiken von Fraktion B90/Gr, in: Ausschussbericht und -empfehlung, *Wohngeld-Plus-Gesetz*, BT-Drs. 20/4356, 13; *Verlinden* (B90/Gr), Sten. Bericht der 60. Sitzung, 13.10.2022, BT-PlProt. 20/60, *Wohngeld-Plus-Gesetz*, 6677C, D; *Schröder* (B90/Gr), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 10.11.2022, BT-PlProt. 20/66, *Wohngeld-Plus-Gesetz*, S. 7543D. Ähnlich sowie mit der Forderung nach mietrechtlicher Regulierung Linksfraktion, in: Ausschussbericht und -empfehlung, *Wohngeld-Plus-Gesetz*, BT-Drs. 20/4356, 13 f.; *Lay* (Linke), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 10.11.2022, BT-PlProt. 20/66, *Wohngeld-Plus-Gesetz*, 7541A. Weiter *Egner*, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (15); ähnlich *Schuldt*, *Mietpreisbremse*, 2017, S. 187 f.

3. Zusammenfassung: Wohngeld zur Absicherung des Wohnungsmarktes

Das Stichwort und politische Programm der Sozialen Marktwirtschaft spielte bei der Einführung des Wohngelds bzw. der Wohnbeihilfen eine herausragende Rolle. Das Wohngeld kann daher nicht ohne den marktwirtschaftlichen Kontext betrachtet werden – und macht die *Soziale* Wohnungsmarktwirtschaft als soziales Element überhaupt erst aus. Die ursprüngliche Idee, Kostensteigerungen auszugleichen, wurde später in anderen Kontexten wiederholt. Insgesamt änderte sich die funktionelle Ausrichtung des Wohngelds aber: Aus einem Instrument der Überführung in ein sozial-marktwirtschaftliches System wurde im Laufe der Zeit ein klassisches Instrument in der Sozialen Marktwirtschaft.²⁶⁷ Während die *Soziale* Marktwirtschaft und das Wohngeld somit zunächst legitimierend angeführt wurden und als strategisches Narrativ zur Durchsetzung der Wohnungsmarktwirtschaft dienten, hat sich das Wohngeld schrittweise normalisiert und die Bezugnahme abgenommen. Mit der Stabilisierung dieses Systems ging auch eine funktionale Neuausrichtung des Wohngelds einher. Gleichzeitig deuten die Verankerung als dauerhaftes Instrument sowie die verschiedenen Ausweitungen auf eine sozialstaatliche Normalisierung staatlicher Unterstützungsleistungen hin. Eine solche Ausgestaltung ist jedoch der Kritik des *Law and Political Economy*-Ansatzes ausgesetzt, der nach rechtlichen Strukturen fragt, die keine nachträgliche Umverteilung erfordern.²⁶⁸ Trotz der sozialen Ausrichtung des Wohngelds ist daher im Sinne der polit-ökonomischen Kritik festzuhalten, dass auch mit der Sozialen Marktwirtschaft im Wohnungswesen die marktwirtschaftliche Basis als unabdingbar erachtet wird.²⁶⁹

267 Gutzler, in: Lilge/Gutzler, SGB I-Komm., 5. Aufl. 2019, § 7 Rn. 6: „Das Wohngeld ist die notwendige sozialrechtliche Ergänzung einer marktwirtschaftlich orientierten Wohnungsbaupolitik und bildet mit dieser zusammen die Alternative zur Wohnungszwangswirtschaft.“

268 → § 5 A. I.

269 In diesem Sinne auch Felberg, Wohngeld, 1972, S. 17: „Sämtliche Formen der Individualsubvention haben nur in einer der Tendenz nach freien Wohnungswirtschaft einen Sinn.“

III. Gesetzgeberische Annahmen III: Individualistische Ausrichtung des Wohngeldes

In der Neoklassik werden alle Betrachtungen auf die Individualebene zurückgeführt.²⁷⁰ Das spiegelt das Wohngeld, das von einer individualistischen Ausrichtung geprägt ist. Ausdruck findet dies insbesondere in verschiedenen Schlagworten (1.). Ein komplexes, strukturelles Verständnis scheint lediglich an einzelnen Stellen durch, beispielsweise wenn in jüngeren Debatten Gentrifizierungstendenzen erwähnt werden (2.).

1. Individualprinzip und Zielgenauigkeit

Die Gesetzgebung geht davon aus, dass das Wohngeld durch das sogenannte Individualprinzip geprägt ist.²⁷¹ Die Bedeutung dieses Prinzips wird in den Gesetzesmaterialien vorausgesetzt und nicht weiter erläutert. Eine erste Annäherung auf Grundlage der Materialien legt aufgrund der Nennung im Gegensatz zur Objektförderung nahe, dass sich dahinter die Förderung von Individuen, also Menschen, entgegengesetzt zum Objekt der Wohnung, verbirgt.²⁷² Dies kann dadurch weiter konkretisiert werden, dass dabei die „einzelnen wirklich Leistungsschwachen“ adressiert werden.²⁷³ Dazu lässt sich festhalten, dass das Wohngeld eine individuelle, auf das *einzelne* Individuum ausgerichtete Hilfe bei der Bezahlung des Mietpreises darstellt. Dies wird durch die Wirkung des Wohngelds im Einzelfall verstärkt: Anfangs wurde erwartet, dass Mieterhöhungen nur im Einzelfall ein Problem

270 → § 4 A. I., II.

271 RegE 2. WoGG, BT-Drs. 6/1116, 29; Ausschussbericht, 2. WoGG, BT-Drs. 6/1310, 2. Dazu *Felberg*, Wohngeld, 1972, S. 60 ff.

272 *Czaja* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 82. Sitzung, 27.6.1963, BT-PlProt. 4/82, Wohnbeihilfegesetz, 4000C; *Hesberg* (CDU/CSU), ebd., 4011B.

273 *Hesberg* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 82. Sitzung, 27.6.1963, BT-PlProt. 4/82, Wohnbeihilfegesetz, 4011B. Diese Bedeutung schwingt auch mit im Charakter des Wohngelds als „flexibles, schnelles und individuell wirksames Mittel der sozialen Wohnungspolitik“ bei *Möring* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 156. Sitzung, 23.4.2020, BT-PlProt. 19/156, WoGCO₂BeprEntlG, 19354C; ähnlich *Möring* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 108. Sitzung, 28.6.2019, BT-PlProt. 19/108, WoGStärkG, 13470B. Als „elastische[s] Instrument“ bei *Hesberg* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 63. Sitzung, 8.3.1963, BT-PlProt. 4/63, Wohnbeihilfegesetz, 2919A, verbunden mit dem Stichwort der „Eigenverantwortung“ (ebd., 2920A).

darstellen würden.²⁷⁴ Daher sollten mit dem Wohngeld nur „im Einzelfall notwendige soziale Korrekturen“²⁷⁵ ermöglicht werden.

Auch wenn das Wohngeld sich mittlerweile normalisiert hat, wird es noch immer als besonders treffsicher²⁷⁶ und zielgenau²⁷⁷ verstanden. Mit seinem Wirkmechanismus korrespondiert weiterhin ein entsprechender Bedarf der Wohngeldempfängerinnen. Somit haben sich zwar die Begrifflichkeiten geändert, das Prinzip ist jedoch das gleiche geblieben: Während zunächst die Tragbarkeit der Miete ein entscheidendes Kriterium war (§ 73 Abs. 1 2. WoBauG), wurde diese durch die sogenannte Mietzahlungsfähigkeit²⁷⁸ abgelöst, die mit der Zahlungsfähigkeit einen Kernbegriff der Neoklassik enthält.

Die Tragbarkeit bzw. Mietzahlungsfähigkeit werden mithilfe verschiedener Kriterien und Rechenoperationen ermittelt (Miethöhe, Wohnfläche, Haushaltsgröße, Wohnkostenbelastung, Einkommenshöhe, regionales Mietniveau, feste Obergrenzen und teilweise auch Ausstattung der Woh-

274 BM Preusker, Sten. Bericht der 67. Sitzung, 18.2.1955, BT-PlProt. 2/67, 1. BMG, 3434B. Diese Einzelfälle sollten jedoch nicht verallgemeinert werden, BM Lücke, Sten. Bericht der 145. Sitzung, 11.11.1964, BT-PlProt. 4/145, WoGG 1965, 7187C.

275 BM Lücke, Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4884A.

276 RegE WoGStärkG, BT-Drs. 19/10816, 1, 67; Ausschussbericht und -empfehlung, WoGStärkG, BT-Drs. 19/14135, 1; GesE SPD, B90/Gr und FDP, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/3936, 1, 63; Föst (FDP), Sten. Bericht der 108. Sitzung, 28.6.2019, BT-PlProt. 19/108, WoGStärkG, 13467D; Vogel (CDU/CSU), Sten. Bericht der 119. Sitzung, 18.10.2019, BT-PlProt. 19/119, WoGStärkG, 14746B; siehe insb. auch Nolte, Nachfrage- und Angebotswirkungen des Wohngeldes, 1997, S. 19 f.

277 SPD-Fraktion, in: Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/4356, 12; Föst (FDP), Sten. Bericht der 60. Sitzung, 13.10.2022, BT-PlProt. 20/60, Wohngeld-Plus-Gesetz, 6680B; Nickholz (SPD), ebd., 6687C; zuvor schon Föst (FDP), Sten. Bericht der 119. Sitzung, 18.10.2019, BT-PlProt. 19/119, WoGStärkG, 14738C. Wohngeld als „zielgerichtetes Instrument“ (Zeulner [CDU/CSU], Sten. Bericht der 108. Sitzung, 28.6.2019, BT-PlProt. 19/108, WoGStärkG, 13472B); „zielgerichtet“ bzw. das Wohngeld als „eine der zielgenauesten staatlichen Unterstützungsleistungen überhaupt“ auch bei BM Geywitz, Sten. Bericht der 60. Sitzung, 13.10.2022, BT-PlProt. 20/60, Wohngeld-Plus-Gesetz, 6674D, 6675B; „zielgerecht“ (Nickholz [SPD], Sten. Bericht der 66. Sitzung, 10.11.2022, BT-PlProt. 20/66, Wohngeld-Plus-Gesetz, 7534D).

278 Bundesregierung, Vierter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2020 v. 2.7.2021, BT-Drs. 19/31570, 98; sowie die vorherigen Berichte. Siehe auch Löcher, in: Löcher (Hrsg.), Grundsicherung, 2012, S. 228; zur Nähe von Mietzahlungsfähigkeit und wohnungsmarktpolitischem Charakter des Wohngelds siehe BBSR, Wohngeldreform 2016, 2016, 4.

nung)²⁷⁹ und drücken eine gesetzgeberische Wertung aus.²⁸⁰ Zwischenzeitlich wurden diese Voraussetzungen auch als „Sicherungsmaßnahmen“²⁸¹ stilisiert. Dabei ist über die verschiedenen Wohngeldgesetze hinweg stets vorgesehen, dass Mieterinnen einen gewissen Eigenanteil tragen. Dies wird unter dem sozial-marktwirtschaftlichen Stichwort der Eigenverantwortung als zumutbar erachtet.²⁸² Zudem entspreche es „der für die Bundesrepublik gültigen, angestrebten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung“, dass Bürger grundsätzlich selbst für ihre eigene und für die wohnliche Unterbringung ihrer Angehörigen verantwortlich sind.²⁸³ Gleichzeitig spiegelt der Eigenanteil die gesetzgeberische Einordnung, dass es sich beim Wohngeld gerade nicht um eine Fürsorgeleistung handelt.²⁸⁴

Einen systemischen Bruch mit dieser auf den Einzelfall und das Individuum zielgenau ausgerichteten Konzeption stellte das Wohngeldsondergesetz dar. Es sah pauschale Wohngeldansprüche und formlosere Antragsverfahren vor. Hintergrund war jedoch die „einmalige, auf andere Weise nicht zu meisternde Situation“ nach der Wende, wonach angesichts „sprunghaft gestiegener Wohnkosten“ das „dringend benötigte Wohngeld in vereinfachtem Verfahren frühestmöglich zu bewilligen und auszuzahlen“ war.²⁸⁵ Das starke soziale Interesse bei der Überführung in die bundesrepublikanische Marktwirtschaft ließ es „sachgerechter“ erscheinen, ausnahmsweise „nicht in dem Ausmaß zielgenau und sozialadäquat“ vorzugehen wie normalerweise und „Millionen von Haushalten eine unzumutbar lange Zeit auf eine bisher als besonders treffsicher anerkannte Sozialleistung warten zu lassen.“²⁸⁶ Vor diesem Hintergrund bestätigt die Ausnahme die Regel.

279 Diese Differenzierung bspw. in § 8 Abs. 1 WoGG in der Fassung v. 24.9.2008.

280 Paschke, Dauerschuldverhältnis Wohnraummiete, 1991, S. 537.

281 GesE CDU/CSU und FDP, Wohnbeihilfegesetz, BT-Drs. 4/971, 13; Ausschussbericht Berger-Heise, Wohnbeihilfegesetz, zu BT-Drs. 4/1335, 2.

282 RegE AbbauG, BT-Drs 3/1234, 76; → § 6 B. III.

283 Hesberg (CDU/CSU), Sten. Bericht der 63. Sitzung, 8.3.1963, BT-PlProt. 4/63, Wohnbeihilfegesetz, 2919A, „Eigenverantwortung“ als Stichwort (ebd., 2920A). Entsprechend auch in der Literatur die Prinzipien von Solidarität und Subsidiarität, bspw. Felberg, Wohngeld, 1972, S. 56 ff.; H. K. Schneider/Schuppener, Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubventionen, 1971, S. 5 ff.; H. K. Schneider/Kornemann, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, 1977, S. 121; H. K. Schneider/Deichmann, Der Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft, 1984, S. 21.

284 Schon RegE AbbauG, BT-Drs 3/1234, 76, 77. Damit soll verhindert werden, dass Personen „lediglich infolge der Mieterhöhung fürsorgerechtlich hilfsbedürftig“ werden, indem sie statt Fürsorgeleistungen Mietbeihilfen erhalten (Herv. i.O.).

285 Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeldsondergesetz, BT-Drs. 12/495, 25.

286 Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeldsondergesetz, BT-Drs. 12/495, 25.

2. Zaghafte strukturelle Entwicklungstrends

Substanziell werden die Grenzen des individuellen Zugriffs der Wohngeldkonzeption lediglich in jüngerer Zeit und mit dem Aufkommen der Konzepte der Segregation und Gentrifizierung berührt. Auch mittels Wohngeldzahlungen soll nun die „Erhaltung und Schaffung stabiler Bewohnerstrukturen“ erreicht und die „wohnungspolitisch unerwünschte Spaltung des Wohnungsmarktes“²⁸⁷ vermieden bzw. „eine Abwärtsspirale einzelner Stadtteile“²⁸⁸ verhindert werden. Dennoch bleibt die Zielgenauigkeit des Instruments sein maßgeblicher Ausgangspunkt: Das Wohngeld soll den konkret unterstützten Mieterinnen ermöglichen, ihre Wohnung zu behalten und nicht in andere, günstigere Viertel umziehen zu müssen.²⁸⁹ Dem sind die Argumentation und Wortwahl im Zuge der Einführung der CO₂-Komponente sehr ähnlich:

*„Die Einführung einer CO₂-Komponente im Wohngeld kommt gezielt einkommensschwachen Haushalten zugute, indem diese bei den Heizkosten entlastet werden. Durch Wohngeld sind die begünstigten Haushalte nicht nur auf ein ganz besonders mietgünstiges und deshalb enges Wohnungsmarktsegment beschränkt. Dies unterstützt die Erhaltung und Schaffung stabiler Bewohnerstrukturen in den Wohnquartieren und vermeidet eine unerwünschte Spaltung des Wohnungsmarktes.“*²⁹⁰

Dieser durchaus positiv gemeinten Selbsteinschätzung steht jedoch die Kritik gegenüber, dass das Instrument „das Mieter-Vermieter-Dilemma

287 RegE WoGStärkG, BT-Drs. 19/10816, 67, 73. Wiederholt im GesE SPD, B90/Gr und FDP, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/3936, 63, 68. Ebenfalls zur Verdrängung aus angestammten Vierteln und an den Stadtrand *Föst* (FDP), Sten. Bericht der 108. Sitzung, 28.6.2019, BT-PlProt. 19/108, WoGStärkG, 13467D.

288 *Bartol* (SPD), Sten. Bericht der 158. Sitzung, 25.4.2008, BT-PlProt. 16/158, Wohngeldnovelle 2008, 16698C, D.

289 Nur vereinzelt wird der treibende Gedanke des Wohngelds sogar umdefiniert: „Wir wollen sozial gemischte Kieze. Das Wohngeld wurde eingeführt, um zu ermöglichen, dass sich Menschen mit niedrigem Einkommen auf dem freien Wohnungsmarkt eine Wohnung leisten können und da wohnen, wo sie es wollen. Das ist die Idee des Wohngeldes, und die gilt noch immer, auch wenn wir jetzt zu Recht viel über Entlastungen und die Folgen von Putins Angriffskrieg diskutiert haben, die zu steigenden Energiepreisen und anderen Preisexplosionen führen. Also, beim Wohngeld geht es darum, dass wir sozial gemischte Kieze erhalten.“, *Steinmüller* (B90/Gr), Sten. Bericht der 60. Sitzung, 13.10.2022, BT-PlProt. 20/60, Wohngeld-Plus-Gesetz, 6684C.

290 RegE WoGCO₂BeprEntlG, BT-Drs. 19/17588, 12 f.

nicht auflöse.“²⁹¹ Das Dilemma besteht demnach darin, dass die Vermieterin klimaschützende Investitionen tätigen müsste, diese aber zuvorderst den Mieterinnen nutzten. Dies behindert im Sinne ökonomischer Rationalität die Investitionen. Obwohl also das Kernargument des Dilemmas auf ökonomischen Nutzen und Anreize abzielt, scheint in der gesetzgeberischen Fassung des Problems ein Verständnis für soziale Strukturen und deren Komplexität durch.

IV. Gesetzgeberische Annahmen IV: Wohngeld im Bedeutungszusammenhang mit Eigentum und Familie

Ökonomisches Wissen existiert nicht unabhängig von anderen gesellschaftspolitischen Vorstellungen, sondern ist eng mit ihnen verbunden.²⁹² Dies zeigt sich auch mit Blick auf das Wohngeld: Als „ein wesentliches Stück unserer Gesellschafts-, Familien- und Sozialpolitik“²⁹³ werden hierüber auch verschiedene weitere Vorstellungen und Wertungen der Gesetzgebung transportiert. Insbesondere die klassischen Themen der Eigentumsbildung (1.) und verschiedene, sich wandelnde Familienvorstellungen (2.) schlagen sich in den Materialien nieder.²⁹⁴

291 FDP-Fraktion, in: Ausschussbericht und -empfehlung, WoGCO₂BepfEntlG, BT-Drs. 19/18755, 8.

292 Vgl. → § 4 B. IV.; § 5 B. III. 2.; § 6 B. IV.

293 *Dittrich* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 163. Sitzung, 12.2.1965, BT-PlProt. 4/163, WoGG 1965, 8026D. Der „gesellschaftspolitische Gesetzeszweck“, jedem Bürger angemessenen Wohnraum zu sichern, wird auch betont im RegE 2. WoGG, BT-Drs. 6/1116, 29; Ausschussbericht, 2. WoGG, BT-Drs. 6/1310, 2.

294 Zu energie- und klimapolitischen Fragen siehe oben → § 7 C. II. 2. b. Es werden selbstverständlich auch weitere Themen am Rande erwähnt. Diese entfalten jedoch für die Analyse keine Relevanz, weil sie nicht breit geteilt werden oder nur vereinzelt vorkommen. Hierunter fällt die wiederholte Verbindung des Wohngelds mit Fragen von Flucht und Migration bzw. solchen des Aufenthaltsrechts durch die AfD-Fraktion, bspw. AfD-Fraktion, in: Ausschussbericht und -empfehlung, WoGStärkG, BT-Drs. 19/14135, 14; *Hemmelgarn* (AfD), Sten. Bericht der 108. Sitzung, 28.6.2019, BT-PlProt. 19/108, WoGStärkG, 13459B, D, 13460A; *Hemmelgarn* (AfD), Sten. Bericht der 119. Sitzung, 18.10.2019, BT-PlProt. 19/119, WoGStärkG, 14736A; *Beckamp* (AfD), Sten. Bericht der 60. Sitzung, 13.10.2022, BT-PlProt. 20/60, Wohngeld-Plus-Gesetz, 6679D, jeweils mit Widerspruch.

1. Der Lastenzuschuss als Ausdruck sozial-marktwirtschaftlicher Eigentumspolitik

Die Ausgestaltung des Wohngelds als Miet- und auch *Lastenzuschuss* zeigt den offensichtlichen Bezug zum Wohneigentum bereits im Instrument selbst auf: Mit dem Lastenzuschuss erhalten Eigentümerinnen Zuschüsse zu ihren Kosten für den Kapitaleinsatz oder die Bewirtschaftung des von ihnen genutzten Wohnraums (§ 10 Abs. 1 WoGG). Diese Ausrichtung galt jedoch nicht von Beginn an: Mit dem Ersten Bundesmietengesetz wurden noch lediglich Härten infolge von Mieterhöhungen ausgeglichen. Doch schon mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz wurden auch Lastenbeihilfen in das Beihilfesystem integriert. Explizites Ziel des Gesetzes war, „weite Kreise des Volkes durch Bildung von Einzeleigentum, besonders in der Form von Familienheimen, mit dem Grund und Boden zu verbinden“ (§ 1 Abs. 2 2. WoBauG).²⁹⁵ Diese gesetzliche Zielsetzung entspricht der ordoliberalen Tradition, die Wohneigentumsbildung „als vorbeugendes Mittel zur ‚Entproletarisierung‘“; zur Krisenabsicherung und als ideologisch bedeutsam verstand.²⁹⁶

Mit dem Abbaugesetz verlor die Lastenbeihilfe zunächst etwas an Bedeutung: Sie war gem. § 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen nur noch bei Schicksalsschlägen (Tod oder Arbeitsunfähigkeit) vorgesehen. Selbst dies wurde im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens seitens des Bundesrats kritisiert: Aufgrund des fehlenden Zusammenhangs von Liberalisierung und Lastenbeihilfe wurde die gänzliche Streichung der Lastenbeihilfe und Umbenennung des Gesetzes in „Gesetz über die Gewährung von Mietbeihilfen“ vorgeschlagen.²⁹⁷ Demgegenüber

295 Anders noch im RegE 2. WoBauG, BT-Drs. 2/601, 19, der „in dem Bestreben, den Wohnungsbau in organisch fortschreitender Entwicklung der Marktwirtschaft einzugliedern, die Initiative und Eigenverantwortung der Bauherren stärken und ein System von wirksamen Anreizen für eine Stärkung des Sparwillens der eigenheimsuchenden Kreise schaffen“ wollte. Weiter heißt es dort: „Am Anfang der Verwurzelung weite Kreise unseres Volkes mit dem heimatlichen Boden sollte nach Auffassung der Bundesregierung nicht staatlicher Zwang stehen, sondern vielmehr der Wille des einzelnen zum eigenen Heim für seine Familie und seine darauf gerichtete Sparleistung.“

296 Hierzu bereits im Kontext der Sozialen Marktwirtschaft → § 6 B. IV.; insb. *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 64 f. Zum Kontext des Kalten Kriegs später ausdrücklich BM *Lücke*, BBauBl 1963, 110. Siehe ebenfalls sogleich im Zuge der familienpolitischen Erwägungen → § 7 C. IV. 2.

297 Stellungnahme BR, AbbauG, BR-Drs. 188/59(B), 36, 46.

verwies die Bundesregierung auf die „staatspolitischen Gründe“, aufgrund derer die Erhaltung des Eigentums ein „besonders wichtiges Anliegen der Bundesregierung“ sei.²⁹⁸ Über Lastenbeihilfen sollte wie bei Mietwohnungen der Besitz wirtschaftlich gesichert werden, zumal das Eigentum „oft unter großen Opfern“ geschaffen wurde.²⁹⁹ Nur konsequent wurden die Wohnbeihilfen bereits mit dem Wohngeldgesetz 1965 wieder insofern vereinheitlicht, als dass auch beim Lastenzuschuss nicht mehr verlangt wurde, „daß sich das Familieneinkommen durch Tod, durch Beschränkung der Erwerbsfähigkeit oder durch unverschuldete Arbeitslosigkeit wesentlich verringert hat.“³⁰⁰ Mit dieser Angleichung wurde die Wohneigentumsförderung – bei begrenzten Wohnflächen pro Person – stabilisiert.

2. Verhandlung von Familienvorstellungen im Wohngeld

Die Eigentumsförderung ist eng mit familienpolitischen Motiven verbunden, was sich insbesondere in den Debatten zum Wohngeld widerspiegelt.³⁰¹ Ganz ausdrücklich wird dies in einer Plenaräußerung des damaligen Bundesbauministers *Lücke*, der die Verbindung der Familien mit Grund und Boden als Lösung dafür ansieht, „sie krisenfest und immun gegen das zerstörerische Gift der kommunistischen Unheilslehre zu machen.“³⁰² Es lässt sich folglich nicht nur das Eigentum, sondern auch speziell das Wohneigentum der Familie im ideologischen Wettbewerb des Kalten Krieges verorten.³⁰³

Doch auch abgesehen hiervon sind familienpolitische Vorstellungen in den Wohngelddebatten und -gesetzen präsent. Die Bezugnahme auf die Familie erfüllt dabei verschiedene Funktionen: Zum einen bedeutet sie schlicht eine Orientierung an der gesellschaftlichen Realität, wonach besonders viele Familien Wohngeld empfangen. Zum anderen werden in der

298 Gegenäußerung BReg, Anlage 3 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 110.

299 RegE AbbauG, BT-Drs 3/1234, 77.

300 Ausschussbericht *Berger-Heise*, WoGG 1965, zu BT-Drs. 4/3018, 2.

301 Vgl. bspw. die Funktion des Familienlastenausgleichs, *Gutzler*, in: Lilje/Gutzler, SGB I-Komm., 5. Aufl. 2019, § 7 Rn. 6; *Palscherm*, in: jurisPK-SGB I, 4. Aufl. 2024, § 7 Rn. 8.

302 BM *Lücke*, Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4884C.

303 Ausdrücklich auch: Dass sich Familien ihre Wohnräume nicht mehr leisten können, „kann sich die Bundesrepublik in ihrer politischen Lage zwischen Ost und West überhaupt nicht leisten“, BM *Lücke*, Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4884B.

Gesetzgebung veränderte gesellschaftliche Vorstellungen nachvollzogen. Durch den Bezug zu gesellschaftlichen Realitäten und Veränderungen wird das Wohngeld legitimiert.

Besonders prominent ist das „Familienprinzip“³⁰⁴ in den gesetzgeberischen Zweckbestimmungen, die über lange Zeit hinweg nicht ohne einen expliziten Bezug auskommen.³⁰⁵ Hervorgehoben werden in diesem Sinne die „große familien- und gesellschaftspolitische Bedeutung“³⁰⁶ des Wohngelds und die wichtige Zielsetzung des familiengerechten Wohnens.³⁰⁷ Des Weiteren werden Familien wiederholt unter den weiteren Empfängergruppen hervorgehoben³⁰⁸ und etwa die Reduzierung der Tragbarkeitssätze explizit vor dem Hintergrund der Belastungen für ganz große Familien und kleinere Familien mit mittleren Einkommen begründet.³⁰⁹ Der besondere Unterstützungsbedarf kinderreicher Familien wurde dabei unter anderem mit der negativen Haltung von Vermietern ihnen gegenüber be-

304 Felberg, Wohngeld, 1972, S. 62 ff.

305 § 1 Abs. 1 S. 1 Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen: „Um jeder Familie wirtschaftlich ein Mindestmaß an Wohnraum zu sichern [...]“; § 1 S. 1 2. WoGG: „Zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens [...]“; zur Zweckänderung auch *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 136. Aktuell lautet § 1 WoGG knapp: „Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens.“

306 BM Lücke, Sten. Bericht der 163. Sitzung, 12.2.1965, BT-PlProt. 4/163, WoGG 1965, 8032C.

307 Bspw. *Hesberg* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 63. Sitzung, 8.3.1963, BT-PlProt. 4/63, Wohnbeihilfegesetz, 2919C; *Berger-Heise* (SPD), Sten. Bericht der 82. Sitzung, 27.6.1963, BT-PlProt. 4/82, Wohnbeihilfegesetz, 3996D; BM Lücke, ebd., 4010D; *Hesberg* (CDU/CSU), ebd., 4011D, 4012B.

308 BM Lücke, Sten. Bericht der 163. Sitzung, 12.2.1965, BT-PlProt. 4/163, WoGG 1965, 8032C; Ausschussbericht, 2. WoGG, BT-Drs. 6/1310, 2; RegE 2. WoGG, BT-Drs. 6/1116, 29, wobei auch Rentner und Pensionäre erwähnt werden; ähnlich RegE WoGCO₂BeprEntG, BT-Drs. 19/17588, 13, ebenfalls mit Erwähnung der Rentnerhaushalte; zusätzlich noch Alleinerziehende betont u.a. *Bernhardt* (MV), Sten. Bericht der 1028. Sitzung, 25.11.2022, BR-PlProt. 1028/22, Wohngeld-Plus-Gesetz, 474 f.; BM Geywitz, Sten. Bericht der 60. Sitzung, 13.10.2022, BT-PlProt. 20/60, Wohngeld-Plus-Gesetz, 6675B, C; *Schröder* (B90/Gr), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 24.9.2022, BT-PlProt. 20/66, Wohngeld-Plus-Gesetz, 7543B; Fraktion B90/Gr, in: Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeld-Plus-Gesetz, BT-Drs. 20/4356, 12; *Lauritzen* (SPD), Sten. Bericht der 64. Sitzung, 16.9.1970, BT-PlProt. 6/64, 2. WoGG, 3596B.

309 Ausschussbericht *Berger-Heise*, WoGG 1965, zu BT-Drs. 4/3018, 3.

gründet.³¹⁰ Da dies nicht dazu führen sollte, dass den Familien wie in Zeiten der Wohnraumbewirtschaftung Wohnungen zugewiesen würden, sollten die Vermieterinnen mithilfe des Wohngelds gewissermaßen finanziell überzeugt werden: Indem die Familien mithilfe der Mietbeihilfen in die Lage versetzt wurden, größere Wohnungen zu bezahlen, sollten die Hausbesitzer diese Familien „freiwillig aufnehmen“.³¹¹ Durch diese Befähigung zur Marktteilnahme trotz Diskriminierung wird implizit das Marktprimat gestützt.³¹²

Obwohl sich die Hervorhebung des familiengerechten Wohnens bis heute in der gesetzlichen Zweckbestimmung findet, lässt sich doch ein ‚familienpolitisches Update‘ in verschiedenen Wohngeldnormen und -debatten feststellen.³¹³ Der bisher maßgebliche Bezugsrahmen der „Familienmitglieder“ (§ 4 WoGG a.F.) wurde 2008 durch den der „Haushaltsmitglieder“ (dazu nun Teil 2, Kap. 2, insb. § 5 WoGG n.F.) ersetzt.³¹⁴ Haushaltsmitglied werden Personen dabei über die Zuordnung des Wohnraums als „Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen“ (§ 5 Abs. 1 S. 1 WoGG n.F.). Dies umfasst nicht nur Familienmitglieder, sondern auch solche Personen, die mit einem anderen Haushaltsmitglied so zusammenleben, „dass nach verständiger Würdigung der wechselseitige Wille anzunehmen ist, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen“ (§ 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 WoGG n.F.).³¹⁵ Mit der Änderung „soll zum einen den geänderten Lebensverhältnissen in der Gesellschaft Rechnung getragen und unter anderem auch für eheähnliche und gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften eine

310 BM Lücke, Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.11.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4884C; zum Kontext *Häring*, Interventionen im Wohnsektor, 1974, S. 189 ff.

311 BM Lücke, Sten. Bericht der 117. Sitzung, 24.5.1960, BT-PlProt. 3/117, AbbauG, 6724D.

312 Ähnlich das Ziel im RegE 2. WoGG, BT-Drs. 6/1116, 29; Ausschussbericht, 2. WoGG, BT-Drs. 6/1310, 2: Jede Familie und alle Bürgerinnen sollen „eine angemessene Wohnung frei wählen“ können.

313 Siehe für die Formulierung der „Aktualisierung diverser Bereiche und Begrifflichkeiten an eine veränderte gesellschaftspolitische Realität“ Bartol (SPD), Sten. Bericht der 118. Sitzung, 11.10.2007, BT-PlProt. 16/118, Wohngeldnovelle 2008, 12345B.

314 Zusammengefasst als „Fortentwicklung des wohngeldrechtlichen Haushaltsbegriffs, in den alle Mitglieder einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft nach dem Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen einbezogen werden“, RegE Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/6543, 84. Zur aktuellen Rechtslage *Hinrichs*, ZMR 2020, 919.

315 Vgl. auch die weiteren Voraussetzungen und Definitionen in § 5 Abs. 1 S. 2 a.E., Abs. 2, 3 und 4. Eingefügt nach dem Zweiten Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/8918, 8.

gemeinsame Wohngeldberechnung durchgeführt werden.³¹⁶ Gleichzeitig steigt hiermit die Bedeutung der aus dem Miet- und Verfassungsrecht bekannten Formulierung der Wohnung als Lebensmittelpunkt:³¹⁷ Während sie bisher als Brücke fungierte, um vorübergehend abwesende Familienmitglieder als Teil des Familienhaushalts zu begreifen, ist sie nun für alle Haushaltsmitglieder konstitutiver Ausgangspunkt der Haushaltsgemeinschaft. Da jede Person begrifflich nur einen Lebensmittelpunkt haben kann, soll so die Zuordnung zu einem Haushalt vereinfacht werden.³¹⁸ Somit weist die Formulierung im Wohngeldbereich eine von der herkömmlichen Verwendung abweichende Funktion auf, da es nicht um eine erhöhte Schutzbedürftigkeit, sondern ein Zuordnungskriterium geht.

Ebenfalls Ausdruck der Modernisierung des Familienverständnisses ist die Neubestimmung der Wohngeldberechtigung, wenn mehrere Familien- bzw. Haushaltsmitglieder als Wohngeldberechtigte in Betracht kommen: Während zuvor der „Haushaltsvorstand“ antragsberechtigt war und hiermit das Familienmitglied gemeint war, „das im Zeitpunkt der Antragsstellung den größten Teil der Unterhaltskosten für die zum Haushalt rechnenden Familienmitglieder trägt“ (§ 3 Abs. 5 a.F.), wurde 2008 bestimmt, dass die betreffende Person durch die Berechtigten bestimmt wird (§ 3 Abs. 3 n.F.). Diese Änderung wird unter der Überschrift der „Gleichstellungspolitische[n] Relevanzprüfung“ verhandelt, wenngleich ausweislich der Regierungsbegründung selbstverständlich „bei unvoreingenommener Betrachtungsweise Frauen und Männer in gleicher Weise“ Haushaltsvorstand sein können.³¹⁹ Die weiteren Ausführungen lassen jedoch schließen, dass die Streichung nicht lediglich der klarstellenden Vermeidung von Missverständnissen,³²⁰ sondern auch der Anpassung an gesellschaftspolitische Vorstellungen und Realitäten diene.³²¹ Insgesamt lässt sich somit ein

316 RegE Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/6543, 90.

317 Zur erstmaligen Erwähnung der Formulierung von der „Wohnung als Mittelpunkt der menschlichen Existenz“ und zur Entwicklung als gefestigtem Terminus zwischen Berlin und Karlsruhe siehe → § 8 C. IV. 1. Der RegE Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/6543, 90, verweist auf die Verwendung in bspw. § 5 Abs. 1 BAföG, § 27 WoFG und § 9 Abs. 2 S. 6 EStG.

318 RegE Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/6543, 90.

319 RegE Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/6543, 86.

320 So RegE Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/6543, 86.

321 RegE Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/6543, 88 f.: „Die Festlegung des gesellschaftlich überholten, gleichstellungspolitisch missverständlichen und verwaltungspraktisch entbehrlichen Haushaltsvorstandes als antragstellende Person entfällt damit.“ Für die Orientierung an den Wohnwirklichkeiten im Zuge der Diskus-

modernisiertes Haushaltsverständnis im Wohngeldgesetz feststellen, von dem nicht mehr primär die Familie als traditionell patriarchal organisierte Einheit, sondern neue Formen des verantwortungsvollen, gemeinschaftlich bestimmten Zusammenlebens erfasst werden. Diese Neuerungen können als Anpassung der gesetzlichen Grundlagen an die Realität verstanden werden und machen im Sinne dieser Analyse deutlich, dass Wohngesetzgebung nicht isoliert von gesellschaftlichen Verständnissen von Familie und Zusammenleben passiert. Inwiefern sie aber tatsächlich von gesellschaftspolitischen und nicht finanziellen Erwägungen vorangetrieben wurden, lässt sich nicht feststellen.³²²

D. Zusammenfassung: Die Bedeutung des Wohngelds für die Soziale Marktwirtschaft

Das Wohngeld ist ein für die bundesrepublikanische Wohngesetzgebung paradigmatisches und richtungsweisendes Instrument. Es wurde insbesondere im Zuge seiner Einführung diskutiert und mit Bedeutung aufgeladen. Dabei erfolgte eine offensive affirmative Bezugnahme auf die Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft unter gleichzeitiger Abwertung der bisherigen Konzeption als ‚Zwangswirtschaft‘.³²³ Die Beihilfen stellten dabei ein zwin- gendes sozialpolitisches Junktim für die Mietpreisteigerungen im Zuge der Preisfreigabe dar, die hiermit materiell wie diskursiv erkaufte wurden.³²⁴ Einerseits wird mit dem Wohngeld also die Soziale Marktwirtschaft als politisches Programm verfolgt; andererseits diente und dient das Wohngeld auch andersherum der Legitimierung und Durchsetzung der Marktwirtschaft.

sion über die Kriterien der Familien-, Verantwortungs- und Einstehensgemeinschaft, vgl. zweiter Ausschussbericht und -empfehlung, Wohngeldnovelle 2008, BT-Drs. 16/8918, 48, m.V.a. BVerwG, Urteil v. 21.05.1980 – 8 C 38/79 – (zur Behandlung einer eheähnlichen Gemeinschaft im Wohngeldrecht; die Behandlung wie eine Ehe bedarf gem. dem 2. Leitsatz einer gesetzlichen Regelung), und BVerfG, Urteil v. 17.11.1992 – 1 BvL 8/87 (mit dem Kriterium der Verantwortungs- und Einstehensgemeinschaft in Leitsatz 3). So sind ausweislich des Ausschussberichts beispielsweise Studierenden-WGs „nicht von einer hinreichend belastbaren Solidaritätsverpflichtung getragen“. Siehe auch *Storjohann* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 158. Sitzung, 25.4.2008, BT-PlProt. 16/158, Wohngeldnovelle 2008, 16695C, D.

322 Die Anpassung ist auch aus fiskalischer Sicht sinnvoll, da nicht verheiratete Paare somit als Wirtschafts- und Verantwortungsgemeinschaft erfasst werden und Wohngeldansprüche entfallen (können).

323 → § 7 C. II. 1.

324 → § 7 C. II. 1.

Diese ab Ende der 1950er vorgenommene Weichenstellung, nach der das Wohngeld ein wichtiger Baustein sozialer Absicherung in der Wohnungsmarktwirtschaft darstellt, erscheint heutzutage selbstverständlich. Mittlerweile ist die staatliche Absicherung bei hohen Mieten wohnungswirtschaftliche Normalität.³²⁵ Dabei ist der große gesetzgeberische Konsens über die hohe Bedeutung des Wohngelds sicherlich auch auf dessen distributiven Charakter zurückzuführen.³²⁶ Dies führt dazu, dass das Wohngeld wenig grundlegend diskutiert wird. Eine Ausnahme hiervon, die wiederum den sozial-marktwirtschaftlichen Charakter des Wohngelds aktualisiert, stellt die nachgeholte Einführung des Wohngelds in den neuen Bundesländern ab 1991 dar. In diesem Zuge wurde die ursprüngliche ökonomische Intention wiederholt, Mietpreissteigerungen im Zuge der Einführung der Wohnungsmarktwirtschaft aufzufangen. Indem zu diesem Zeitpunkt sowie auch später bei der Einführung von Energie- und Klimakomponenten ähnliche Modi und Begründungsmuster gewählt werden, wird deutlich, wie normalisiert die Kombination marktwirtschaftlicher Zuteilung und sozialer Zuschüsse mittlerweile ist.

Dadurch, dass das Wohngeld vor allem unter dem Stichwort der Sozialen Marktwirtschaft verhandelt wird und dabei deren soziale Seite repräsentiert, erfahren die neoklassischen Stichworte des Marktprimats, der ökonomischen Effizienz und Renditeanreize kaum ausdrückliche Erwähnung. Sie sind jedoch allesamt zentral für das gesetzgeberische Verständnis. Denn den Grund für die Einführung des Wohngelds waren schließlich die Mietpreisfreigaben der 1950er und 1960er Jahre, mithin eine marktwirtschaftliche Weichenstellung. Der hierbei zentrale Topos der Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes greift das gesetzgeberische Verständnis marktwirtschaftlicher Renditen auf.³²⁷ Eine erstaunlich geringe Rolle spielen demgegenüber Argumentationen, die die Marktkonformität des Wohngelds betonen. Während dieses Stichwort im Schrifttum eine präsenste Begründung darstellt, scheint ihr seitens der Gesetzgebung keine programmatische oder diskursive Bedeutung zuzukommen.

325 → § 7 C. II. 2.; „nicht mehr wegzudenkende Bedeutung für die Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Mieters“, *Paschke*, Dauerschuldverhältnis Wohnraummiete, 1991, S. 537.

326 Vgl. *Heinelt*, in: Egner/Georgakis/Heinelt/Bartholomäi (Hrsg.), Wohnungspolitik in Deutschland, 2004, S. 35 (43 ff.); *Heinelt/Egner*, in: M. Schmidt/Zohnhöfer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 203 (214); *Häring*, Interventionen im Wohnsektor, 1974, S. 34.

327 → § 7 C. II. 1. b.

Auch polit-ökonomische Erwägungen nehmen in den Gesetzesmaterialien wenig Raum ein. Am prominentesten ist erneut die existenzielle Bedeutung des Wohnens sowie seine daraus abgeleitete sozialstaatliche und sozialpolitische Bedeutung.³²⁸ Diese soziale Funktion begründet jedoch vor allem die soziale Komponente der marktwirtschaftlichen Systementscheidung. Als solche ist sie zwar grundlegend für das Wohngeld; aus polit-ökonomischer Perspektive stellt das Wohngeld jedoch gerade nicht den optimalen Mechanismus zur Verfolgung sozialer Ziele dar. Dies spiegelt sich teilweise in Kritiken der Oppositionsfractionen, hat aber nichts an der Relevanz des Wohngelds geändert.³²⁹ Vielmehr wurde das Wohngeld zuletzt ausgeweitet, für weitere politische Ziele instrumentalisiert³³⁰ und gesellschaftspolitisch aktualisiert.³³¹

Das Wohngeld basiert nach alledem primär auf auf den Markt bezogenem ökonomischem Wissen und diente der Durchsetzung eines Wohnungsmarktes nach 1945. Indem es dieses Marktsystem stützt und gleichzeitig ausdrücklich soziale Ziele verfolgt, drückt sich in ihm ein dialektisches Verhältnis von sozialen Zielen und marktwirtschaftlichen Mechanismen aus, das die bundesrepublikanische Wohngesetzgebung somit insgesamt prägt. In dieses System miteinander verwobener sozialer und marktwirtschaftlicher Elemente, bei denen die Entscheidung für den Marktmechanismus jedoch stets die grundlegendere ist, fügen sich nachfolgende gesetzgeberische Regelungen, wie die Mietpreisbremse, ein.

328 → § 7 C. I. 1., 2.

329 → § 7 C. II. 2. c.

330 → § 7 C. II. 2. a.

331 → § 7 C. IV. 2.

