

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3739



Sozialgericht Schleswig |
Brockdorff-Rantzaustraße 13 | 24837 Schleswig
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sozialausschuss
Herr Vorsitzenden Vogt
Postfach 7121
24171 Kiel

Stellvertretender Direktor
Sozialgericht Schleswig
Ihr Zeichen:L212 /
Ihre Nachricht vom: 13.2.2012/
Mein Zeichen:
Meine Nachricht vom: /

Heiko.siebel-huffmann@sg-schleswig.landsh.de
Telefon: 04621 86-1551
Telefax: 04621 86-1022

29.Februar.2012

**Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches
Sozialgesetzbuch und des § 6 b Bundeskindergeldgesetz**

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 17/2159

Sehr geehrter Herr Vogt,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich übersende Ihnen in der Anlage meine Stellungnahme zum o.a. Gesetzentwurf gemäß
ihrer Anforderung vom 13. Februar 2012.

Sollte eine ergänzende mündliche Stellungnahme im Rahmen der Beratung der Aus-
schussberatung erforderlich sein, bitte ich um Mitteilung.

Mit freundlichen Grüßen

Siebel-Huffmann

Anlage: Stellungnahmen zum Gesetzentwurf

Stellungnahme
des Stellvertretenden Direktors des Sozialgerichts Schleswig
Heiko Siebel-Huffmann
zum Entwurf eines
Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung
des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des § 6 b Bundeskindergeldgesetz.

A. Einleitung

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AG SGB II und des § 6 b BKGG greift der Landesgesetzgeber die seit 1. April 2011 bestehende Möglichkeit des § 22 a Abs. 1 S. 1 SGB II auf. Danach können die Länder für die Kreise und kreisfreien Städte die Möglichkeit eröffnen durch Satzungen die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zu bestimmen.

B. Bundesrechtliche Ermächtigungsrahmen

Der Bundesgesetzgeber sieht in § 22a Abs. 1 S. 1 SGB II die Möglichkeit vor,

- die Kreise und kreisfreien Städte durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind.

Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit,

- eine vorherige Zustimmungspflicht durch die oberste Landesbehörde vorzusehen.

Hierfür bedarf es gemäß § 21 a Abs. 1 S. 2 SGB II einer entsprechenden landesgesetzlichen Regelung, die im Gesetzentwurf nicht vorgesehen ist.

Als weitere Gestaltungsmöglichkeit, auf die der Landesgesetzgeber vorliegend ebenfalls verzichtet, ist in § 22 Abs. 2 SGB II eine Pauschalierungssatzungskompetenz vorgesehen,

- die neben den kalten Unterkunftskosten sogleich auch die Heizkosten mit berücksichtigt und als Gesamtpauschale zu gewähren wäre.

Für diesen Fall wäre zusätzlich eine Härtefallklausel erforderlich.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verzichtet die Landesregierung auf einen Genehmigungsvorbehalt durch das Sozialministerium als oberste Landesbehörde sowie der Pau-

schalierungssatzung. Beide Entscheidungen werden für sehr gut vertretbar gehalten. Die Pauschalierungssatzung kann für große Ballungsräume eine interessante Gestaltungsoption darstellen. Hier bietet es sich indes an, erste Erfahrungen anderer Bundesländer auszuwerten, um die sozialpolitischen und wohnungswirtschaftlichen Auswirkungen bewerten zu können.

Eine vorherige Genehmigung durch die oberste Landesbehörde scheint nicht zwingend erforderlich zu sein, da die inhaltlichen Vorgaben durch das Gesetz deutlich umrissen sind und inzwischen eine sehr differenzierte Rechtsprechung zum schlüssigen Konzept für die Bestimmung der angemessenen Unterkunftskosten vorliegt, die in Teilen auf die Ausgestaltung der Satzung übertragen werden kann.

C. Erforderlichkeit der Regelung

Der vorgeschlagene Gesetzentwurf wird begrüßt. Der Landesgesetzgeber macht von dem bundesrechtlich eröffneten Gestaltungsrahmen Gebrauch, die angemessenen Unterkunftskosten durch ein Satzungsinstrument zu definieren.

Dieser Weg ist deshalb uneingeschränkt zu begrüßen, da nach inzwischen sieben Jahren Rechtsprechung zur Grundsicherung für Arbeitssuchende immer noch nicht verlässlich für Träger und für betroffene Leistungsempfänger ersichtlich ist, in welcher Höhe rechtskonform Kosten für Unterkunft und Heizung als Bedarfsposition innerhalb der Berechnung des Arbeitslosengeldes II zu berücksichtigen ist. Dies geht zu Lasten der Transparenz des Leistungssystems, der Akzeptanz der örtlichen Leistungsträger, führt zur Verunsicherung der Leistungsempfänger und hat negative Effekte auf den Wohnungsmarkt.

Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes zu der jetzigen Regelung des § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II, wonach „die **angemessenen** Unterkunftskosten zu berücksichtigen sind“, ist gegenwärtig nicht geeignet, zeitnah eine Verlässlichkeit für Bürger und für Leistungsträger herzustellen. Sie kann dahingehend zusammen gefasst werden, dass die Anforderungen an die Unterkunftskostenermittlung durch den kommunalen Leistungsträger im gegenwärtigen System nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts so hoch sind, dass sie von keinem Träger erfüllt werden. Als Folge hiervon orientieren sich alle an einer Hilfgrenze, die das Bundessozialgericht aufgezeigt hat. Dies sind die Tabellenwerte gem. § 12 Wohngeldgesetz mit einem „angemessenen“ Aufschlag, den die Rechtsprechung zwischen 0 und 10% bemisst. Diese Rechtsprechung führt zwangsläufig zu sozialpolitischen und wohnungswirtschaftlichen Verwerfungen. Große Vermieter in Ballungszentren sowie in mittelgroßen Kreisstädten orientieren die Unterkunftskosten an den Obergrenzen der kommunalen Leistungsträger.

Dies führt dazu, dass die Mieten vielerorts sich seit 2005 nach oben an diesen Wert angepasst haben. Die Jobcenter müssen höhere kommunale Leistung aufwenden. Aber auch diejenigen Arbeiter und Angestellten, die Unterkunftskosten aus eigenem Einkommen zahlen müssen, treffen nun auf ein höheres Vergleichsmietniveau. Insofern bedarf es einer

stärkeren Regelung mit Augenmaß, die sich daran orientiert, zu welchen Sätzen sinnvollerweise Unterkunftskosten angemietet werden können.

D. Wohnungswirtschaftliches Gesamtkonzept

Während das Bundessozialgericht seine Rechtsprechung auf die Sicherung der Unterkunft allein für an den Hilfebedürftigen ausrichtet und dabei weniger die sozialpolitischen und wohnungswirtschaftlichen Auswirkungen in den Blick nimmt, statuiert die Neuregelung zu den Unterkunftskosten eine Berücksichtigung gerade der Auswirkung auf den örtlichen Wohnungsmarkt. Die Ursache für den Paradigmenwechsel sind auch die unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen. In § 22 a Abs. 3 SGB II sind weitergehende Belange nun ausdrücklich geregelt und fordert bei der Bemessung der angemessenen Unterkunftskosten durch die Satzung eine Berücksichtigung der Auswirkung auf den örtlichen Wohnungsmarkt. Mit der Regelung soll erreicht werden,

1. die Vermeidung von mietpreiserhöhenden Wirkungen,
2. die Verfügbarkeit von Wohnraum des einfachen Standards,
3. die Berücksichtigung verschiedenen Anbietergruppen und
4. die Schaffung und Erhaltung sozial ausgeglichener Bewohnerstrukturen.

Mit der Neuregelung eröffnet der Bundesgesetzgeber über das Instrument der Satzung die Möglichkeit einer aktiven Wohnungs- und Siedlungspolitik durch die Kreise und kreisfreien Städte.

Die vorherige Regelung des § 22 Abs. 1 SGB II – angemessenen Unterkunftskosten – sah eine rein hilferechtliche Betrachtungsweise vor. Es soll und muss die angemessene Obdach des Hilfebedürftigen sichern. Die Regelung des § 22 Abs 1 SGB II lässt keine wohnraumpolitischen Gestaltungen zu. Dies ist nun dem Satzungsgeber ausdrücklich ermöglicht. Die Regelung beinhaltet daher die Möglichkeit, eine Ghettoisierung von Hilfebedürftigen in einem einzelnen Stadtteil in einem Ballungsgebiet zu vermeiden. Zwar sollte das Instrument der Satzung nicht überhöht werden. In der Vergangenheit konnten sich die Angemessenheitsgrenzen beschleunigend auswirken, da sie zwingend einheitlich für einzelne Siedlungsräume zu gestalten waren. Nun kann eine differenzierte Ausgestaltung der Angemessenheitsgrenzen für einzelne Siedlungsräume in einem Trägergebiet dazu beitragen, zu helfen, sozial segregierten Wohnstrukturen entgegen zu wirken. Mit dem Gesetz ist es möglich ein Wohnraum aufgrund der verschiedenen Charakteristika und der dort anzutreffenden Quadratmeterpreise unterschiedliche „Vergleichsräume“ zu bilden, § 22 b Abs. 1 S. 4 SGB II. Eine solche Vorgehensweise bietet sich bei den größeren Städten Schleswig-Holsteins sowie der Kreise rund um die Metropolregion Hamburg an.

E. Mindestanforderungen an die Satzung

In der Satzung **ist** gem. § 22b Abs. 1 S. 1 SGB II zu bestimmen, welche Wohnflächen als anerkannt werden und in welcher Höhe Aufwendungen für die Unterkunft als angemessen anerkannt werden können. Dies ist der Mindestgehalt der Satzung. Dies wird durch eine Vielzahl weiterer möglicher Instrumente weiter aufgefächert.

In der Satzung **kann** auch bestimmt werden, welche angemessenen Aufwendungen für die Heizung (als Höchstgrenze) zu berücksichtigen sind. Hierbei verbietet sich die Festlegung eines einheitlichen Werts, da die angemessenen Heizkosten von einer Vielzahl von Faktoren abhängig sind. Dies sind jeweils die unterschiedlichen Heizartbeschaffungskosten. Zudem ist neben den Heizarten auch hinsichtlich des energetischen Gebäudezustands zu differenzieren. Insofern bietet es sich an, dass die angemessenen Aufwendungen für Heizung differenziert werden nach der Heizart. Dies sind als Standardfälle

- Gas,
- Heizöl
- Fernwärme
- Strom für Nachtspeicherheizung
- Holzbefeuern.

Darüber hinaus wäre über ein Austausch zwischen den Trägern der Grundsicherung für Arbeitssuchende sowie der Kreise und kreisfreien Städte ein Verfahren zu entwickeln, mit dem der Heizbedarf für Wohngebäude unterschiedlicher Heizklassen einheitlich bestimmt wird. Gegenwärtig finden sich in den kommunalen Richtlinien sehr divergierende Höchstwerte für die übernahmefähigen Heizkosten.

Freilich sollte für die Besonderheiten des Einzelfalls eine Öffnungsklausel vorgesehen werden, da beispielsweise Krabbelkinder sowie bettlägerige Personen einen anderen Heizbedarf haben als Personen, die sich normaler Gesundheit erfreuen.

F. Ökologische Steuerungsmöglichkeiten

Einen ökonomischen und ökologischen Gesamtsteuerungsanreiz bietet die sogenannte Gesamtangemessenheitsgrenze, die aufgrund der Regelung des § 22 b Abs. 1 S. 3 SGB II in einer Satzung geregelt werden kann.

Aufgrund der gegenwärtigen Regelung findet eine Fixierung auf die sog. Kalten Unterkunfts-kosten statt. Die Heizkosten spielen bei der Beurteilung der Angemessenheit einer Unterkunft keine Rolle. Sie bleiben zunächst außer Betracht. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts wird hinsichtlich der Heizkosten davon ausgegangen, dass das tatsächliche Heizverhalten angemessen ist, soweit keine Anhaltspunkte für ein unangemessenes Heizverhalten bestehen. Dabei nimmt das Bundessozialgericht auf den bundesweiten Heizkostenspiegel Bezug und geht von der ungünstigsten Ausstattungssituation eines Gebäudes jeweils aus.

Nun wird über das Instrument der Satzung eine soziale, ökologische unter ökonomische Steuerungsmöglichkeit eröffnet. Der Satzungsgeber kann Gesamtangemessenheitsgrenzen formulieren, die das Produkt aus den Unterkunfts- und Heizkosten darstellen. Hierdurch kann ein Anreiz bestehen, zu modernisierten und Wohnraum mit einer besseren Energiebilanz anzumieten. Das Produkt aus angemessenen kalten Unterkunfts-kosten sowie von den Heizkosten bildet dann das Gesamtprodukt, für das der Hilfesuchende sich auf dem örtlichen Wohnungsmarkt eine angemessene Unterkunft suchen kann.

Die Satzungsgeber werden zu erwägen haben, ob eine oder mehrere Gesamtangemessenheitsgrenzen in Abhängigkeit von der jeweiligen Heizarten gebildet werden.

G. Begründungspflicht und Methodentransparenz

Konstitutiv für die Rechtmäßigkeit einer Satzung ist die Begründung nach § 22 b Abs. 2 S. 1 SGB II. In der Begründung wird darzulegen sein, wie die Werte in der Satzung ermittelt wurden. Diese Satzung ist folglich mit dem genutzten Material transparent zu begründen.

H. Datenerhebung und Datenauswertung

Die Datenerhebung und -auswertung bilden die Kerne der Satzungsgebung und deren anschließende Überprüfung. Die Satzungsgebung soll dabei unterschiedliche Datenquellen berücksichtigen, wobei der Gesetzgeber auch einzelne dieser Quellen zulässt. Hierbei handelt es sich nach § 22 c Abs. 1 SGB II

1. um Mietspiegel, qualifizierte Mietspiegel und Mieterbanken und
2. geeignete eigene statistische Datenerhebungen- und Auswertungen oder Erhebungen Dritter.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass Mietspiegel, qualifizierte Mietspiegel und Mietdatenbanken in der Regel grundsätzlich geeignet sind. Dies kann dann natürlich keine Geltung beanspruchen, wenn nachgewiesen ist, dass die Werte ungenügend sind oder den örtlichen Wohnungsmarkt in keiner Weise widerspiegeln. Bei den statistischen Datenerhebungen und – Auswertungen oder Erhebungen Dritter muss es sich um geeignete Erhebungen handeln. Diese Eignung ist dann gegeben, wenn sie einen statistischen Umfang haben, dass sie valide Daten ergeben.

Ausgehend von der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 durch das Statistische Bundesamt und deren Anforderungen an valide Aussagen ist davon auszugehen, dass bei mehr als 100 ausgewerteten Datensätzen eine Validität gegeben ist. Hierzu kann sich eine Abstimmung mit dem statistischen Landesamt hinsichtlich der fachlichen Entwicklung von Validitätskriterien anbieten. Da in der Regel die Varianz der Angaben – anders als in den Haushaltsanschreibungen der EVS – gering ist, könnte eine Datenvalidität auch bei einer kleineren Stichprobe bereits vorliegen.

I. Turnusgemäße Überprüfung der Daten

Eine Überprüfung der durch die Satzung festgelegten Werte muss alle zwei Jahre erfolgen. Für die Heizkosten ist mindestens jährlich eine Überprüfung vorzusehen. Wie die Überprüfung zu erfolgen hat, ist gesetzlich nicht geregelt. Dies kann durch eine Plausibilitätskontrolle, durch eine vollständige Neuerhebung sowie durch Marktbeobachtung geschehen.

J. Satzungswerte für Personengruppen mit höherem oder kleinerem Raumbedarf

Die Satzung soll für Personen mit einem besonderen Bedarf Sonderregelungen treffen. Dies betrifft sowohl die Größe des Raumbedarfs, wie auch die dafür zu berücksichtigenden Kosten. Die Regelung soll insbesondere bei Personen gelten, die eine Behinderung haben oder die ihr Umgangsrecht ausüben. Eine Behinderung führt dann zu einem erhöhten Raumbedarf, wenn sie sich raumbezogen auswirkt, wie bei Rollstuhlfahrerinnen und Rollstuhlfahrern. In dem Fall sind die Bewegungsradien in einer Küche, einem Bad oder auch bei den Durchgängen höher. Darüber hinaus brauchen sie in der Regel ohnehin barrierefreien Wohnraum. Als Grundregel kann davon ausgegangen werden, dass der fiktive Bedarf einer weiteren Person den weiteren Raumbedarf eines Rollstuhlfahrers deckt. Dies entbindet den Leistungsträger nicht von der Nachweispflicht im Einzelfall, dass es solchen Wohnraum überhaupt gibt. Hier besteht gegeben falls Bedarf an einer städtebaulichen Akzentuierung der barrierefreien Wohnraumförderung.

Die Ausübung des Umgangsrechtes bedarf einer differenzierten Regelung in der Satzung hinsichtlich des Wohnraumbedarfs. Die 2 tägige Anwesenheit des eigenen Kindes alle zwei Wochen am Wochenende führt noch nicht zu einem erhöhten Raumbedarf. Kommen hingegen drei oder vier Kinder jedes zweite Wochenende und jeweils die Hälfte der Ferien in die Wohnung des Leistungsberechtigten, so hat dies eben doch Auswirkungen auf den Umfang des angemessenen Unterkunftsbedarfs.

Schließlich gibt es jedoch auch einen besonderen Bedarf, der zu einer Verringerung der angemessenen Unterkunftsgröße führt. In Universitätsstädten wie Flensburg, Kiel, Lübeck sowie der Fachhochschulstandorte in Schleswig-Holstein ist es üblich, dass Personen, die sich in einer Ausbildungsphase befinden, mit deutlich geringerem Wohnraumbedarf bescheiden. Für diese Gruppen kann der Wohnraumbedarf beschränkt werden und typisierend auf alle Personen ausgeweitet werden, die sich in der ersten Berufsfindungsphase befinden. Eine starre Altersgrenze verbietet sich, da hier ein biographischer Abschnitt im Vordergrund steht. Junge Familien mit Kindern besitzen freilich trotz ihres Alters den „normalen“ Wohnraumbedarf und keinen reduzierten.

K. Sozialhilfe

Die Wirksamkeit einer solchen kommunalen Satzung für den Rechtskreis des SGB XII ist in § 35a SGB XII normiert. Danach gilt die für den SGB II Rechtskreis erlassene Satzung entsprechend, soweit in ihr Sonderregelungen nach § 22b Abs. 3 SGB II getroffen und der Bedarf älterer Menschen berücksichtigt werden. Damit ist die Ausstrahlungskraft der Satzung von ergänzenden Regelungen in der Satzung abhängig. Die Regelungen über die Satzung gehen der Pauschalierungsmöglichkeit vor. Durch die Regelung des § 35a SGB XII wird der Gleichklang zwischen den Systemen der Existenzsicherung gewahrt. Dies ist insbesondere für die Fälle einer gemischten Bedarfsgemeinschaft von Relevanz. Es wäre den Leistungsberechtigten kaum vermittelbar, wenn für eine Person in einer Familie ein anderer Angemessenheitswert gelten würde, als für die anderen (vgl. BT-Drs. 17/3404, S. 126).

L. Zusammenfassung

Die vorgeschlagene Regelung entspricht dem bundesgesetzlichen Gestaltungsrahmen. Sie verstößt nicht gegen höherrangiges Recht.

Die Entscheidung über die angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung wird bei richtigen bundeseinheitlichen Kriterien auf der Ebene verankert, die die Kosten zu tragen hat. Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben ist eine Ausgestaltung nur nach Kasenslage nicht zu befürchten

Es ist die örtliche Ebene auf der mit unterschiedlichen Akteuren auszuhandeln sein wird, wie die angemessenen Unterkunfts-kosten im existenzsichernden Bereich bestimmt werden sollen und welche Aspekte hierbei eine Berücksichtigung finden sollen.

In einigen Gemeinden wird es zur Vermeidung bzw. Verringerung einer Ghettobildung erforderlich sein, dass zahlreiche Vergleichsräume gebildet werden. In anderen Bereichen werden andere Aspekte eine größere Rolle spielen. So kann beispielsweise der Satzungsgeber entscheiden, dass er preisgebundenen Wohnraum stets als angemessen ansieht, um eine Segmentierung der Wohnbevölkerung nach sozialen Schichten zu vermeiden. Darüber hinaus wird die Satzung, wenn sie als offener Dialog angelegt wird, zu einer transparenten Ausgestaltung des örtlichen Wohnungsmarktes beitragen. Es wohnt die Chance in einem solchen Satzungsgebungsprozess inne, dass im Rahmen einer strukturierten zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzung ein Aushandlungsprozess zwischen den unterschiedlichen Interessen erfolgt. Dabei wird nicht verkannt, dass mit der Entscheidung über die strukturierte Auswertung des örtlichen Wohnungsmarktes zugleich auch das Ergebnis mit determiniert wird. Die normativen Entscheidungen am Anfang eines Entscheidungsprozesses über eine statistische Auswertungsstruktur einer Satzung wird das Ergebnis mit determinieren. Insofern bedarf es einer verantwortungsvollen Handhabung des neuen Instruments.

Neben den fachlichen Gesichtspunkt im Rahmen der existenzsichernden Leistungen Weiterhin besteht auch die Möglichkeit des Abbaus gerichtlicher Verfahren. Ein Drittel der gerichtlichen Verfahren in der Grundsicherung für Arbeitssuchende, die fast die Hälfte der

Verfahren vor den Sozialgerichten ausmachen, befassen sich im Schwerpunkt mit den Kosten für Unterkunft und Heizung. Die Überprüfung der Satzung wird künftig in einem konzentrierten Verfahren vor dem Landessozialgericht erfolgen. Auf diesem Weg besteht die Chance eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Die rechtstatsächlichen Auswirkungen einer Entscheidung des Landessozialgerichts zu der kommunalen Angemessenheitssatzung können Rechtsfrieden herbeizuführen, die Justiz und langfristig die Haushaltsressourcen entlasten.

Gez.

Heiko Siebel-Huffmann
Stellvertretender Direktor des Sozialgerichts Schleswig