

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sozialausschuss
Ausschussgeschäftsführerin
Frau Petra Tschanter
Postfach 7121
24171 Kiel

per E-Mail:

Sozialausschuss@landtag.landsh.de

Dr. Andy Groth

Richter am Landessozialgericht

DIENSTANSCHRIFT Sozialgericht Schleswig
Brockdorff-Rantau-Straße 13
24837 Schieswig

TEL +49 4621/86-1408

FAX +49 4621/86-1022

E-MAIL Andy.Groth@sg-schleswig.landsh.de

Schleswig, 1. März 2012

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des § 6b Bundeskindergeldgesetz
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 17/2159

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,



ich bedanke mich dafür, zu dem oben genannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu dürfen. Ich möchte mich auf eine Stellungnahme zu Artikel 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs beschränken, da die anderen Änderungen lediglich redaktioneller Art sind bzw. das Inkrafttreten betreffen.

Der Entwurf des neu einzufügenden § 2a des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des § 6b Bundeskindergeldgesetz (AG-SGB II) beruht auf einer bundesgesetzlichen Ermächtigungsnorm. Deshalb werde ich zunächst darauf eingehen, warum die Ermächtigung des § 22a Abs. 1 Satz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) umgesetzt werden sollte (zu 1.).

Im Weiteren werde ich dazu Stellung nehmen, ob die dem Landesgesetzgeber durch §§ 22a ff. SGB II eröffneten Spielräume durch den aktuellen Entwurf richtig ausgefüllt werden. Ich werde in diesem Zusammenhang auf folgende Optionen eingehen:

- nur freiwillige oder auch Pflichtsatzungen (zu 2.),
- nur Angemessenheits- oder auch Pauschalierungssatzung (zu 3.),
- bloß repressive oder auch präventive Aufsicht durch Zustimmungsvorbehalt der obersten Landesbehörde (zu 4.).

1. Bundesgesetzliche Ermächtigung nutzen

Nach § 22a Abs. 1 Satz 1 SGB II in der Fassung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch v. 24. März 2011 (BGBl. I S. 453) können die Länder die Kreise oder kreisfreien Städte seit 1. April 2011 durch Gesetz ermächtigen oder verpflichten, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind.

Das Land Hessen hat die Ermächtigung bereits landesrechtlich umgesetzt (§ 4a OffensivG), in anderen Bundesländern (z.B. Baden-Württemberg, Berlin, Sachsen-Anhalt) steht dies wie in Schleswig-Holstein zur Diskussion. Ich befürworte die grundsätzliche Entscheidung für den Erlass einer Satzungsermächtigung und stimme dem Gesetzentwurf insoweit zu.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende hat seit ihrer Einführung zum 1. Januar 2005 zu einer großen Anzahl gerichtlicher Streitverfahren geführt. Die Verfahrenszahlen sind im Jahr 2011 nochmals auf landesweit ca. 8.000 gestiegen. Eine Vielzahl der Verfahren – schätzungsweise wenigstens 25% - betrifft Streitigkeiten über die Kosten der Unterkunft; ein hoher Anteil davon entfällt auf die Frage der Angemessenheit.

Dafür sind mehrere Gründe verantwortlich: Zunächst nimmt der Bundesgesetzgeber die Kosten der Unterkunft (mit guten Gründen) von dem ansonsten vorherrschenden Pauschalierungskonzept aus und bestimmt in § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II, dass Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in tatsächlicher Höhe berücksichtigt werden, soweit diese angemessen sind. Mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit wird allerdings die bedeutsame Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes [GG]) im Bereich der Unterkunft im Einzelfall auf Sozialverwaltungen und Sozialgerichte verlagert. Dabei markiert der Angemessenheitsbegriff eine Konfliktlinie, an der sich gewichtige Interessen der Leistungsberechtigten einerseits und der kommunalen Träger andererseits gegenüberstehen: Für leistungsberechtigte Personen bedeutet die Wohnung einen Rückzugsraum, das Wohnumfeld einen Identifikationsraum; dessen Preisgabe einen vielfach ohnehin empfundenen sozialen Abstieg auch nach außen sichtbar machen würde. Die eigene Wohnung wird von den Leistungsberechtigten selten als unangemessen angesehen. Für die zuständigen kommunalen Träger (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) andererseits bedeutet jede Erhöhung der Angemessenheitsgrenze nicht nur eine beträchtliche Ausweitung des Sozialtats; der Wohnungsmarkt reagiert erfahrungsgemäß rasch auf höhere Angemessenheitsgrenzen, so dass der sozialpolitische Effekt einer solchen Maßnahme nicht nachhaltig und letztlich eher gering ist.

Der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist es bisher nicht gelungen, die dargestellte Gemengelage zufriedenstellend aufzulösen. Zwar hatte sich das Bundessozialgericht (BSG) bereits in seinen ersten Entscheidungen zum SGB II im November 2006 mit der Angemessenheit der Unterkunftskosten befasst und hat seither gut zwei Duzend weitere Entscheidungen zu diesem Thema folgen lassen. Das BSG setzt zutreffend bei der Produkttheorie (angemessene Unterkunftskosten = angemessene Wohnfläche x angemessener Quadratmeterpreis) an. Die schwierige Ermittlung des angemessenen Quadratmeterpreises gelingt auf Grundlage der vom BSG implementierten Lehre vom "schlüssigen Konzept" jedoch nur unbefriedigend. Ein solches hat der 4. Senat des BSG in seiner so genannten Wilhelmshaven-I-Entscheidung (BSG, Urteil vom 22. September 2009 - B 4 AS 18/09 R - BSGE 104, 192, Rz. 19) wie folgt definiert:

"Ein Konzept ist ein planmäßiges Vorgehen des Grundsicherungsträgers im Sinne der systematischen Ermittlung und Bewertung genereller, wenngleich orts- und zeitbedingter Tatsachen für sämtliche Anwendungsfälle im maßgeblichen Vergleichsraum und nicht nur ein punktuelles Vorgehen von Fall zu Fall. Schlüssig ist das Konzept, wenn es mindestens die folgenden Voraussetzungen erfüllt:

- = Die Datenerhebung darf ausschließlich in dem genau eingegrenzten und muss über den gesamten Vergleichsraum erfolgen (keine Ghettoisierung),
- = es bedarf einer nachvollziehbaren Definition des Gegenstandes der Beobachtung; zB welche Art von Wohnungen - Differenzierung nach Standard der Wohnungen, Brutto- und Nettomiete <Vergleichbarkeit>, Differenzierung nach Wohnungsgröße,
- = Angaben über den Beobachtungszeitraum,
- = Festlegung der Art und Weise der Datenerhebung (Erkenntnisquellen, zB Mietspiegel),
- = Repräsentativität des Umfangs der eingezogenen Daten,
- = Validität der Datenerhebung,
- = Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze der Datenauswertung und
- = Angaben über die gezogenen Schlüsse (zB Spannoberwert oder Kappungsgrenze)."

Diese Vorgaben sind kleinteilig und vage zugleich. Ein schlüssiges Konzept erfordert erheblichen Sachverstand, den der kommunale Träger im Regelfall extern wird einkaufen müssen. Die Kosten dürften im fünf- bis sechsstelligen Eurobereich liegen. Selbst dann ist der kommunale Träger aber noch einem erheblichen Risiko ausgesetzt: Das BSG selbst hat erst in einem einzigen Fall für den großstädtischen Raum ein Konzept auf Grundlage eines qualifizierten Mietspiegels als "schlüssig" gebilligt. Für den ländlichen Raum, bei dem die Angemessenheitsgrenze in Ermangelung von Mietspiegeln, wegen der Heterogenität des Wohnungsmarktes und in Anbetracht einer höheren Eigenheimquote sehr viel schwieriger zu ermitteln ist, liegt noch gar keine höchstrichterliche Rechtsprechung vor. Selbst wenn der Träger über ein eigenes Konzept verfügt, schließt dies aber anderweitige eigene Ermittlungen der Sozialgerichte nicht aus; die Investition in ein schlüssiges Konzept kann also ins Leere gehen.

Vor diesem Hintergrund behauptet in Schleswig-Holstein nur eine Minderheit kommunaler Träger, über ein schlüssiges Konzept zu verfügen. Die große Mehrheit wartet aufgrund der hier skizzierten Unsicherheiten offenbar ab. Dabei eröffnet ihnen die BSG-Rechtsprechung einen Ausweg: Wenn ein schlüssiges Konzept weder existiert noch Erkenntnismöglichkeiten vorhanden sind, die Angemessenheitsgrenze auf Grundlage eines solchen Konzeptes zu bestimmen, sind die Unterkunftskosten bis zu einer "Angemessenheitsobergrenze" zu übernehmen, die sich nach den maßgebenden "maßvoll erhöhten" Werten der Wohngeldtabelle (§ 12 Wohngeldgesetz [WoGG]) bestimmt. Diese vom BSG nur als Notlösung verstandene Vorgehensweise prägt inzwischen die Verwaltungspraxis der kommunalen Träger und die Praxis der Sozialgerichte im Lande, wobei die maßvolle Erhöhung überwiegend in einem 10%igen Aufschlag auf die Tabellenwerte gesehen wird. Die kommunalen Träger gehen dabei unterschiedlich vor: Teilweise haben sie ihre Angemessenheitsgrenze generell an die so modifizierten Werte der Wohngeldtabelle angepasst, teilweise werden diese Werte erst in Rahmen eines gerichtlichen Klageverfahrens anerkannt, so dass nur klagende Leistungsberichtigte davon profitieren. Die Situation ist insgesamt unbefriedigend. Sie wird dem Anspruch der Leistungsberechtigten auf eine zutreffende Bestimmung ihres Existenzminimums nicht gerecht; auf Grundlage des geltenden Rechts und der praktizierten Rechtsanwendung

sind eine Befriedung der Situation und eine mittelfristige signifikante Absenkung der Verfahrenszahlen nicht absehbar.

Die Satzungsermächtigung bietet nach meiner Einschätzung gute Chancen, zu einer Verbesserung der Situation und letztlich auch zu einer Verringerung der Widerspruchs- und Klageverfahren beizutragen. Die Vorteile der Satzung gegenüber der verwaltungsinternen Unterkunftsrichtlinie lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- mehr Rechtssicherheit durch normatives Handeln,
- mehr Transparenz durch öffentlichen Diskurs,
- mehr Akzeptanz durch bürgerschaftliche Partizipation.

Satzungen sind im Gegensatz zu bloß internen Verwaltungsrichtlinien auch im Außenverhältnis bindende Rechtsnormen. Gerichte sind zur Anwendung verpflichtet, sofern sie nicht davon überzeugt sind, dass die Satzung gegen höherrangiges Recht verstößt. Dem Satzungsgeber kommt bei der Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit ein (wenn auch grundrechtlich begrenztes) Normsetzungsermessen zu, das die allein mit Richtlinien arbeitende Verwaltung nicht hat. Die Satzung trägt insofern dazu bei, ein schlüssiges Konzept rechtssicher umzusetzen; die Möglichkeit der satzungsmäßigen Umsetzung und die verbundene Erhöhung der Rechtssicherheit dürfte so positive Anreize für die Entwicklung schlüssiger Konzepte schaffen und dazu beitragen, die momentan unbefriedigende Sachlage zu verbessern. Das Normenkontrollverfahren nach § 55a Sozialgerichtsgesetz (SGG) bietet obendrein die Möglichkeit, Satzungen kurzfristig durch das Landessozialgericht zu überprüfen und damit zeitnah Rechtsklarheit herzustellen.

Transparenz und Akzeptanz sind zusätzliche Vorteile, die eine Satzung vermitteln kann. Die Erfahrung zeigt, dass Leistungsberechtigte den Mietobergrenzen auch deshalb misstrauen, weil sie als verwaltungsinterne Richtlinien unter dem Verdacht stehen, allein finanzpolitisch motiviert zu sein. Dieser Eindruck würde durch eine öffentliche Befassung des mit unmittelbarer demokratischer Legitimation ausgestatteten Selbstverwaltungsgremiums (Stadtvertretung/Kreistag) vermieden werden (zum Ganzen ausführlich *Andy Groth, Angemessene Unterkunftskosten nach dem SGB II – Satzungsermächtigung als Lösung der aktuellen Probleme?, Die Sozialgerichtsbarkeit [SGb] 2009, S. 644 ff.*).

2. Ermächtigung auf freiwilligen Satzungen beschränken

§ 22a Abs. 1 Satz 1 SGB II ermächtigt die Länder, die Kreise und kreisfreien Städte durch Gesetz zur ermächtigen *oder zu verpflichten*, die Angemessenheit der Unterkunftskosten durch Satzung zu regeln. Der vorliegende Entwurf beschränkt sich auf die Ermächtigung der Kreise und kreisfreien Städte; Pflichtsatzungen (die nach den bundesrechtlichen Vorgaben möglich wären) sieht er nicht vor. Das ist zu begrüßen.

Pflichtsatzungen beschränken die Autonomie der kommunalen Selbstverwaltungsträger und bedeuten damit einen massiven Eingriff in die durch § 46 Abs. 1 und 2 der Landesverfassung (LV SH) gewährleistete Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Ein solcher Eingriff muss generell durch gewichtige Gemeinwohlbelange gerechtfertigt sein. Die hier in Rede stehenden Aufgaben im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende verlangen nicht nach Pflichtsatzungen. Wegen der Heterogenität des Wohnungsmarktes in Schleswig-Holstein mit gewichtigen Unterschieden zwischen Stadt und Land ist das Instrument der Satzung nicht notwendig überall gleich geeignet. Die Satzung soll eine (zusätzliche) Option bie-

ten, bestehende Probleme mit den Unterkunftskosten auf lokaler Ebene angemessen zu lösen. Der Zwang zur Satzung kann leicht das Gegenteil bewirken. Pflichtsatzungen wären verfassungsrechtlich problematisch, zumindest aber rechtspolitisch kontraproduktiv.

3. Ermächtigung auf Angemessenheitssatzungen beschränken

Nach § 22a Abs. 2 Satz 1 SGB II können die Länder die Kreise und kreisfreien Städte auch dazu ermächtigen, abweichend von § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II die Bedarfe für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet durch eine monatliche Pauschale zu berücksichtigen. Der Gesetzentwurf will – anders als § 4a HessOffensivG – von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch machen. Auch dies ist bei den in Schleswig-Holstein herrschenden tatsächlichen Rahmenbedingungen sinnvoll.

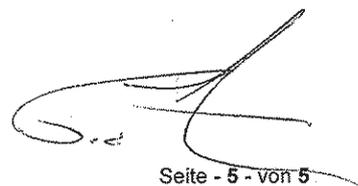
Pauschalierungssatzungen sollen nach § 22a Abs. 2 Satz 1 SGB II auch bei entsprechender landesrechtlicher Ermächtigung nur zulässig sein, wenn einerseits ausreichend freier Wohnraum verfügbar ist und andererseits die Pauschalierung dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entspricht. In der Satzung sind ferner Regelungen zu treffen für den Fall, dass die Pauschalierung im Einzelfall zu unzumutbaren Ergebnissen führt (§ 22a Abs. 2 Satz 2 SGB II). Die Voraussetzungen für eine rechtmäßige Pauschalierungssatzung sind unter diesen Bedingungen und angesichts der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zu den Regelleistungen (BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 u.a. – BVerfGE 125, 175), deren Wertungen in Grundzügen auf die Ermittlung einer Pauschale für Unterkunft und/oder Heizung übertragen werden müssten, hoch. Eine Pauschale müsste so hoch bemessen sein, dass damit in jedem Einzelfall der menschenwürdige Unterkuftsbedarf verlässlich gedeckt werden könnte. Dies wird lediglich in Kommunen mit einem äußerst homogenen, gleichförmigen Wohnungsmarkt wirtschaftlich sein. Im eher ländlich geprägten Land Schleswig-Holstein erscheinen Pauschalierungssatzungen dagegen von vornherein als nicht sinnvoll.

4. Zustimmungsvorbehalte vermeiden

Nach § 22a Abs. 1 Satz 2 SGB II können die Länder die Wirksamkeit der Satzungen von der vorherigen Zustimmung der obersten Landesbehörde abhängig machen. Einen solchen präventiven Genehmigungsvorbehalt sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Dem ist zuzustimmen.

Ein Genehmigungsvorbehalt bedeutet einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die durch Art. 46 Abs. 1 und 2 LV SH geschützte Autonomie der Kreise und kreisfreien Städte. Eine hinreichende Rechtfertigung dafür ist kaum zu erkennen. Präventive Genehmigungsvorbehalte sind im Kommunalrecht in den letzten Jahrzehnten deutlich abgebaut worden, ohne dass eine Beeinträchtigung der kommunalen Aufgabenerledigung zu verzeichnen wäre. Allerdings sollte die Satzungsgebung von Seiten des zuständigen Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit bei Bedarf fachlich begleitet werden, insbesondere durch Bereitstellung von Mustersatzungen oder qualifizierte Beratung im Einzelfall. Dies ist aber ohnehin Aufgabe der Rechtsaufsicht (vgl. § 120 Satz 2 Gemeindeordnung [GO SH] und § 59 Satz 2 Kreisordnung [KrO SH]).

Mit freundlichen Grüßen



Seite - 5 - von 5