

Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

40/10

Oktober 2010

Der Deutsche Richterbund (DRB) nimmt zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 20.09.2010 wie folgt Stellung:

1. Die folgende Stellungnahme beschränkt sich auf diejenigen Aspekte der vorliegenden Regelungsentwürfe, die Auswirkungen auf das sozialgerichtliche Verfahren haben können. Eine sozialpolitische Bewertung gehört hingegen nicht zu den Aufgaben des DRB als Berufsverband der Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Auch eine verfassungsrechtliche Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs erfolgt mit der folgenden Stellungnahme nicht.
2. Der Arbeitsanfall in der Sozialgerichtsbarkeit war in früheren Jahren stets konjunkturell bedingten Schwankungen unterworfen. Seit nunmehr rund 15 Jahren - und damit bereits lange vor Einführung von SGB II und SGB XII - ist vor den Sozialgerichten allerdings ein stetiger Anstieg der Streitverfahren zu verzeichnen. Diese Entwicklung hat sich seit 2005 dramatisch verschärft. In vielen Bundesländern kommen inzwischen die Hälfte, teilweise sogar über die Hälfte der Verfahren allein aus dem Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und der Sozialhilfe (SGB XII). Dies hat selbst die sehr leistungsstarke Sozialgerichtsbarkeit an ihre Belastungsgrenzen geführt. Obwohl es sich bei der Sozialgerichtsbarkeit um einen überaus effektiv und engagiert arbeitenden Gerichtszweig handelt, mussten die Richterzahlen z. T. deutlich aufgestockt werden. Trotzdem kann man von einer echten Entspannung der Situation noch nicht sprechen. Neben einer nachhaltigen Personalpolitik müssen daher vor allem auch alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die gesetzlichen Regelungen im Hinblick auf die praktische Handhabung zu reformieren. Zu Recht setzt daher der vorliegende Gesetzentwurf (GE) auch hier an. Folgende Punkte sollten indes im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden:
3. Die in § 19 SGB II-E angelegte und in der Begründung zu § 22 SGB II (S. 83) unterstrichene Vereinheitlichung zu einem einheitlichen Arbeitslosengeld II, dessen "integraler Bestandteil" auch die Kosten der Unterkunft und Heizung "als nicht mehr abtrennbarer Teil" sein sollen, weitet den gerichtlichen Überprüfungsrahmen unsach-gemäß aus und belastet die Gerichte mit einem unnötigen Überprüfungs-aufwand, ohne dass den Verfahrensbeteiligten daraus ein Mehrwert entstehen würde. Nach bisheriger Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (z. B. BSG, Urteil vom 07.11.2006 - B 7b AS 8/06 R -, SozR 4-

4200 § 22 Nr. 1) handelt es sich bei den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) um einen von den übrigen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (z. B. Regelleistung, Mehrbedarfe und Zuschlag nach § 24 SGB II) abtrennbaren Streitgegenstand, auf den die Beteiligten den Rechtsstreit begrenzen können. Dies entspricht insbesondere dem Interesse der Leistungsempfänger, die Einwendungen nur gegen die Höhe der KdU (oder etwa nur gegen die Höhe der Regelleistung) erheben wollen. Sollten die KdU aber integraler - nicht mehr abtrennbarer - Teil eines einheitlichen Arbeitslosengelds II werden, könnte hieran nicht mehr festgehalten werden. Nach dem für die Sozialgerichtsbarkeit geltenden Amtsermittlungsgrundsatz müssten künftig - unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BSG - auch dann Feststellungen zur Höhe einzelner Anspruchselemente dieser dann einheitlichen Leistung getroffen werden, wenn die Beteiligten hierüber gar nicht streiten. Z. B. müssten die Voraussetzungen eines Mehrbedarfs oder der Anrechnung von Einkommen (ggf. unter Heranziehung der Beteiligten zu bestimmten Mitteilungen) auch dann aufgeklärt werden, wenn sich der Leistungsempfänger ausschließlich gegen die Höhe der KdU wenden möchte. Hält ein Kläger etwa nur die Regelleistung für verfassungswidrig und möchte dagegen vorgehen, erscheint es nicht sachgerecht, auch noch die Höhe der KdU mit zu überprüfen, gegen die er sich gar nicht wenden möchte. Dies hätte eine unangemessene Ausweitung des Streitgegenstands gerichtlicher Verfahren zur Folge, die diese Verfahren - insbesondere auch zulasten der rechtsuchenden Bürger - weiter belasten und vor allem verzögern würde.

Wir regen daher dringend an, im Gesetz klarzustellen, dass die einzelnen, abgrenzbaren Anspruchselemente, nämlich die Kosten der Unterkunft und Heizung, die Regelleistung und die Mehrbedarfe als eigenständige Streitgegenstände isoliert gerichtlich überprüft werden können. Andernfalls würden die geplanten Regelungen zu einer zusätzlichen starken Belastung der gerichtlichen Verfahren führen, ohne dass den Verfahrensbeteiligten hieraus ein Mehrwert erwachsen würde.

4. Der DRB begrüßt die Intention des Gesetzgebers, die Regelungen über Sanktionen nach § 31 SGB II zu vereinfachen und damit für die behördliche und gerichtliche Praxis handhabbarer zu machen. Unklar ist allerdings welche Voraussetzungen an die positive Kenntnis als Alternative zur schriftlichen Belehrung über die Rechtsfolgen nach § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II-E gestellt werden sollen. Denn eine unrichtige Belehrung über die Rechtsfolgen dürfte positive Kenntnis über die Rechtsfolgen ausschließen, wenn man nicht vom Leistungsempfänger erwarten wollte, klüger als die Rechtsfolgenbelehrung zu sein. Es liegt daher näher, auf die Systematik des § 48 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB X zurückzugreifen: Eine Rechtsfolgenbelehrung würde es dann - wie in anderen sozialrechtlichen Bereichen - weiterhin geben, um die grobe Fahrlässigkeit herbeizuführen; daneben könnte man so aber auch den Kenntnissen im Einzelfall gerecht werden.

5. § 37 SGB II-E sollte dahingehend erweitert werden, dass auch Leistungen nach § 21 SGB II (Mehrbedarfe) eines gesonderten Antrags bedürfen. Nach der Rechtsprechung des BSG umfasst ein Antrag auf Leistungen nach dem SGB II bislang sämtliche Bedarfe, die innerhalb eines Bewilligungszeitraums auftreten - auch nach Erlass des Bewilligungsbescheids -, unabhängig davon, ob der Leistungsträger Kenntnis davon hat. Insbesondere im Hinblick auf die Bestimmung des § 21 Abs. 6 SGB II (im Einzelfall unabweisbarer, laufender Bedarf) sollte aber ein Antragsersfordernis bestehen. Ansonsten müssten der Leistungsträger und das Sozialgericht in jedem Fall, in dem die Höhe der Leistung streitig ist, von Amts wegen Feststellungen dazu treffen, ob ein Mehrbedarf vorliegt.

6. Der Verkürzung der Frist nach § 44 Abs. 4 SGB X für Leistungen nach dem SGB II (§ 40 Abs. 1 SGB II-E) und dem SGB XII (§ 116 a SGB XII-E) auf ein Jahr stehen aus Sicht des DRB keine grundlegenden Bedenken entgegen, da die betreffenden Leistungen der aktuellen Bedarfsdeckung dienen. Im Hinblick auf übliche Ansparzeiten für größere Anschaffungen aus der Regelleistung könnte indes auch an eine Verkürzung der Frist auf zwei Jahren gedacht

werden. Die in der Begründung angeführten Argumente für die Verkürzung der Präklusionsfrist gelten allerdings auch für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Auch für diesen Bereich sollte daher das gleiche Verfahrensrecht gelten.

7. Nach § 11 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 und § 11 b Abs. 2 SGB II-E sollen für die Berücksichtigung von Darlehen als Einkommen neue Sonderregelungen gelten. Entsprechende Änderungen des SGB XII sind im GE nicht enthalten, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund ersichtlich wäre. Auch hier sollten im SGB II und im SGB XII gleiche Regelungen gelten. Unklar ist im Übrigen, welchen Zweck die generelle Absetzbarkeit von Tilgungsbeiträgen und Zinsen vom (als Einkommen angerechneten) Darlehen nach § 11 b Abs. 2 SGB II-E verfolgt: Es ist zu befürchten, dass hierdurch die Regelungen über die Berücksichtigung der Darlehen als Einkommen - insbesondere bei kurzfristigen Darlehen - leerlaufen; hierdurch würde ein unnötiger Bürokratie- und Verfahrensaufwand ohne erkennbaren Nutzen verursacht.

8. Zur Einführung einer Satzungsermächtigung zur Regelung der angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung:

Mit den §§ 22 a ff. SGB II-E soll den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden, die Kommunen zu ermächtigen, durch Satzung zu bestimmen, welche Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind. Nach der Begründung des GE soll den Ländern und Kommunen hierdurch die Möglichkeit eröffnet werden, den Basisbedarf für Unterkunft und Heizung transparent und rechtssicher auszugestalten. Diese Intention des Gesetzgebers begrüßt der DRB. Die gerichtliche Praxis ist mit einer Vielzahl von Verfahren befasst, in denen um die Höhe der im Einzelfall angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung gestritten wird. Das Bundessozialgericht (BSG) hat inzwischen in mehreren Entscheidungen detaillierte Kriterien entwickelt, die ein von den kommunalen Trägern nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II zur Konkretisierung des Begriffs der "Angemessenheit" nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II entwickeltes "schlüssiges Konzept" zu berücksichtigen hat.

Die vorliegenden Regelungsentwürfe enthalten demgegenüber in § 22 c SGB II-E nur sehr allgemeine Anhaltspunkte, welche Kriterien die Kommunen beim Erlass der Satzungen zu berücksichtigen haben. Insbesondere ist unklar, inwieweit die vom BSG entwickelten Kriterien auch weiterhin maßgeblich sein sollen. Dies geht zu Lasten der Rechtssicherheit; es ist daher mit vermehrten Gerichtsverfahren zu der Frage zu rechnen, welche Kriterien die Satzungsgeber zu beachten haben.

Der DRB plädiert daher dafür, die Grundsätze, nach denen die Ermittlung der angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung vor Ort durch Satzung zu erfolgen hat, im Gesetz konkreter zu regeln. Zumindest sollte der Bundesgesetzgeber hierfür die Möglichkeit erhalten, entsprechende Regelungen durch Rechtsverordnung nach § 27 SGB II zu treffen. § 27 SGB II sollte daher nicht aufgehoben werden.

In welchem Umfang von der Satzungsermächtigung Gebrauch gemacht werden wird, kann derzeit nicht abgesehen werden. Es sollten daher auch Regelungen zu den Grundsätzen der Ermittlung der Angemessenheitswerte für die Fälle getroffen werden, in denen entweder keine Satzung erlassen worden ist, oder diese im Rahmen des Normenkontrollverfahrens nach § 55 a SGG-E für ungültig erklärt worden ist.

9. Zur Einführung eines Normenkontrollverfahrens nach § 55 a SGG-E:

Ziel der Einführung eines Normenkontrollverfahrens zur Überprüfung der Gültigkeit der Satzungen nach § 22 a ff. SGB II ist es, für alle Beteiligten durch Konzentration der Rechtsstreite auf wenige zentrale Verfahren möglichst zeitnah Rechtssicherheit zu schaffen. Diese Intention des Gesetzgebers begrüßt der DRB. Derzeit ist die Frage, ob die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II (KdU) vom jeweiligen Leistungsträger im Einzelfall in angemessener Höhe bewilligt worden sind, Gegenstand zahlreicher Gerichtsverfahren. Diese sind teilweise mit einem erheblichen Aufwand verbunden, da ggf. umfangreiches Zahlenmaterial ausgewertet werden muss. Von der künftig möglichen

prinzipiellen Überprüfung von Satzungen der Kommunen zu den angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung ist daher eine Konzentration der gerichtlichen Überprüfung und damit Entlastung der Gerichtsverfahren zumindest in der ersten Instanz zu erwarten. Die vermehrt zu erwartenden Normenkontrollverfahren dürften allerdings zu einer Mehrbelastung der Landessozialgerichte führen, die nur durch eine entsprechende personelle Ausstattung bewältigt werden kann.

Um das mit der Einführung der Satzungslösung mit Normenkontrollverfahren verfolgte Ziel zu erreichen, sollten indes noch folgende Punkte berücksichtigt werden:

- a) Die Antragsbefugnis für natürliche Personen sollte auf den Kreis derjenigen Personen begrenzt werden,
 - aa) deren tatsächliche Kosten der Unterkunft und Heizung wegen Überschreitens der durch die Satzung festgelegten Angemessenheitsgrenzen nicht voll übernommen werden und die gegen die entsprechenden Bewilligungsbescheide fristgerecht die möglichen Rechtsmittel ergriffen haben oder
 - bb) die eine Kostensenkungsaufforderung erhalten haben.

Denn nur dieser Personenkreis hat ein schutzwürdiges Interesse an der Überprüfung der Satzung. Ein Rechtsschutzbedürfnis derjenigen Leistungsempfänger, die gegen die Bewilligung von abgesenkten KdU kein Rechtsmittel ergriffen haben, ist nicht erkennbar. Auch für den von § 22 Abs. 1 Satz 4 SGB II-E erfassten Personenkreis (bei dem eine Absenkung der nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II unangemessenen Aufwendungen nicht gefordert werden muss, wenn diese unter Berücksichtigung der bei einem Wohnungswechsel zu erbringenden Leistungen unwirtschaftlich wäre) ist kein Rechtsschutzbedürfnis zu erkennen. Erst wenn der Leistungsträger intern in einem konkreten Leistungsfall den Entschluss gefasst hat, § 22 Abs. 1 Satz 4 SGB II nicht zu Gunsten des Leistungsempfängers anzuwenden, kann eine konkrete Betroffenheit des Leistungsempfängers angenommen werden.

Die Ausweitung der Antragsbefugnis auf Personen, die (noch) gar nicht im Leistungsbezug stehen oder von den Regelungen der Satzung gar nicht betroffen sind, würde zu einer unübersehbaren Ausweitung gerichtlicher Verfahren führen, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund erkennbar wäre.

- b) Die in der Begründung zu Artikel 4 Nummer 4 (§ 55 a SGG) Absatz 2 genannte Ausschlussfrist für die antragsberechtigten Vereinigungen von einem Jahr ist dem Gesetzestext nicht zu entnehmen. Im Übrigen sollte diese Frist im Interesse der Rechtssicherheit auf höchstens zwei Monate nach Bekanntmachung der Satzung verkürzt werden. Im Hinblick darauf, dass die Satzungen nach § 22 c Abs. 2 SGB II-E ohnehin nur eine Gültigkeitsdauer von einem Jahr (Kosten der Heizung) bzw. zwei Jahren (Kosten der Unterkunft) haben, liefe die Frist ansonsten leer. Den antragsberechtigten Vereinigungen sollte es möglich sein, in diesem zeitlichen Rahmen zu überprüfen, ob sie ein Normenkontrollverfahren nach § 55 a SGG durchführen wollen.

c) Ebenso sollte für natürliche Personen eine kürzere Frist gelten: Verwaltungsakte, mit denen den Leistungsempfängern die KdU bewilligt werden, können (nur) innerhalb eines Monats angefochten werden. Auch für Normenkontrollanträge, mit denen die den Verwaltungsakten zu Grunde liegenden Satzungen zur Überprüfung gestellt werden, sollten daher auf einen Monat nach Bekanntgabe des auf der Satzung beruhenden belastenden Verwaltungsakts oder Zugang der auf die Bestimmungen der Satzung beruhenden Kostensenkungsaufforderung befristet werden. Nach Bestandskraft eines vom Leistungsträger erlassenen Verwaltungsakts betreffend die KdU ist kein Rechtsschutzinteresse des Leistungsempfängers an der Überprüfung der dem Verwaltungsakt zu Grunde liegenden Satzung mehr zu erkennen.

- d) § 55 a SGG-E ist stark an § 47 VwGO orientiert. Wir weisen darauf hin, dass die Normenkontrollverfahren nach § 55a SGG-E nicht in allen Punkten den Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO entsprechen. § 47 VwGO betrifft im Wesentlichen die

Bauleitplanung. Dieser liegt ein "statischer Prozess" zu Grunde. Die Folge eines Normenkontrollverfahrens ist entweder endgültige Rechtssicherheit über die Geltung der Satzung für ein bestimmtes Gebiet oder die Verwerfung der Satzung mit der Folge der Nichtbeplanung des Gebiets. Satzungen nach § 22 a SGB II würden demgegenüber einen "dynamischen Prozess" gestalten: Die dort festgesetzten Werte wären fortlaufend zu überprüfen (§ 22 c Abs. 2 SGB II-E) und dann - wohl durch eine erneut anfechtbare Satzung - neu festzusetzen. Angesichts der bereits oben angesprochenen langen Anfechtungsfristen wüssten die Betroffenen - rechnet man die zu erwartende Verfahrensdauer hinzu - erst nach weit über einem Jahr, ob sie eine Wohnung zu angemessenen Unterkunfts- oder Heizkosten bewohnt haben. Durch die gerichtliche Entscheidung über den Normenkontrollantrag kann damit keine endgültige Rechtssicherheit geschaffen werden, da die Geltungsdauer der in der Satzung geregelten Werte nach § 22 Abs. 2 SGB II-E in der Zwischenzeit, d. h. bereits nach einem Jahr (Heizung) bzw. zwei Jahren (Unterkunft), wieder angepasst werden mussten. Dies würde ein erneutes Normenkontrollverfahren erfordern. Bei Anfechtungsfristen von einem Jahr käme es in der Praxis nie zu einer endgültigen Rechtssicherheit. Die so im Gesetz angelegte fortlaufende Ungewissheit über die Angemessenheit der konkreten KdU ist weder für die Leistungsempfänger, noch für die Kommunen hinnehmbar.

e) Der GE sieht vor, dass das Gericht die Verhandlung bis zur Erledigung des Antragsverfahrens nach § 55 a aussetzen kann (§ 114 Abs. 2 a SGB II-E). Eine entsprechende Regelung sollte auch für Widerspruchsverfahren gegen die Bewilligung von abgesenkten KdU (die ausschließlich auf die Rechtswidrigkeit der Satzung gestützt werden) aufgenommen werden. Denn nach § 88 Abs. 2 SGG wäre der Leistungsträger ansonsten verpflichtet innerhalb von drei Monaten über einen Widerspruch zu entscheiden. Die Leistungsempfänger sind im Hinblick auf die Verkürzung der Präklusionsfrist nach § 44 Abs. 4 SGB X auf ein Jahr und der zu erwartenden Dauer der Verfahren nach § 55 a SGG jedenfalls gehalten, gegen die KdU absenkende Bescheide Widerspruch einzulegen.

f) Im Hinblick auf die Komplexität der Normenkontrollverfahren sollte für diese ein Anwaltszwang eingeführt werden, wie er auch für Verfahren nach § 47 VwGO gilt, denen das Verfahren nach § 55 a SGG-E nachgebildet ist. Dies würde die mit dem GE verfolgte Zielsetzung nach einer prinzipiellen und grundsätzlichen Überprüfung der Satzungsregelungen in einem zentralen Normenkontrollverfahren unterstützen. Des Weiteren sollte erwogen werden, abweichend von § 92 SGG einen Begründungszwang für das Antragsverfahren nach § 55 a SGG nebst Ausschlussfrist für den Eingang der Begründung einzuführen. Dies würde zur Beschleunigung der Verfahren beitragen und den Beteiligten zügig Rechtssicherheit über die Gültigkeit der Satzungen gewähren.

g) Die Ergänzung des § 31 SGG-E um die Worte "und für Antragsverfahren nach § 55 a SGG" lässt die Besetzung des Senats betreffend die ehrenamtlichen Richter offen. Mit der Verweisungsnorm des § 33 SGG (auf § 12 SGG) wird man hier nicht arbeiten können, da das Landessozialgericht für Verfahren nach § 55 a SGG-E Eingangsinstanz ist. Die Senate für die Normenkontrollverfahren nach § 55 a SGG sollten ggf. mit einem Vertreter der Kommunen und einem Vertreter der nach § 55 a Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 SGG antragsbefugten Verbände besetzt werden. Dies würde dem für das Vertragsarztrecht in § 12 Abs. 3 SGG niedergelegten Sachkundegedanken entsprechen.

h) Unklar ist bislang, nach welchen materiell-rechtlichen Kriterien die Angemessenheit auf KdU beurteilt werden sollen, wenn die Satzung durch das Landessozialgericht für ungültig erklärt worden ist (oder gar keine Satzung erlassen wurde). Auf die in § 22 c SGB II niedergelegten Kriterien könnte in diesen Fällen wohl nicht zurückgegriffen werden, da diese nur für die Satzung selbst gelten. Hier fehlt - insbesondere auch im Unterschied zur Bauleitplanung - eine gesetzliche Regelung. Diese Lücke sollte geschlossen werden.

10. Zum Auseinanderfallen der Regeln über die Festsetzung der Angemessenheitsgrenzen für Kosten der Unterkunft und Heizung von SGB II und SGB XII:
Bislang galten für die KdU in SGB II und SGB XII einheitliche Kriterien (BSG, Urteil vom 23.03.2010 - B 8 SO 24/08 R). Hinsichtlich der KdU im SGB XII sieht der GE indes keine Satzungsermächtigung vor. Es besteht daher die Gefahr - auf unterschiedliche Grundsätze der Bemessung der jeweiligen Werte gestützter - widersprüchlicher Entscheidungen zu den in Satzungen festgelegten Angemessenheitswerten im SGB II und im SGB XII. Die KdU müssten dann für beide Bereiche nach unterschiedlichen Maßstäben festgesetzt werden. Insbesondere bei sog. gemischten Bedarfsgemeinschaften würde dies zu sachwidrigen Ergebnissen führen. Es sollte daher eine einheitliche Regelung zu den KdU in SGB II und SGB XII erfolgen.

gez. Dr. Bernhard Joachim Scholz, Mitglied des Präsidiums