

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 14.07.2020

Der Bitte um kurzfristige Rückäußerung entsprechend konnten Fachgremien und das Präsidium des Deutschen Vereins mit der vorliegenden Stellungnahme nicht befasst werden. Wir behalten uns daher vor, uns im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erneut zu äußern. Die Stellungnahme hat die Artikel 1 und 2 des Referentenentwurfs zum Gegenstand.

Zum dritten Mal werden die Regelbedarfe bundeseinheitlich auf gesetzlicher Grundlage ermittelt. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014, dass die im Jahr 2010 geschaffene gesetzliche Grundlage verfassungsgemäß ist. Das Bundesverfassungsgericht stellte jedoch auch fest, dass der Gesetzgeber sich „an der Grenze dessen (bewege), was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich erforderlich ist“ (Rdnr. 121) und definierte Anpassungsbedarf, der in der weiteren Gesetzgebung umzusetzen sei. Die vom Bundesverfassungsgericht als Anpassungsbedarf formulierten Positionen griff der Deutsche Verein bereits in seinen Stellungnahmen zum Regelbedarfsermittlungsgesetz 2017 auf. Der Anpassungsbedarf bei der Ermittlung der Stromkosten ist Gegenstand dieser Stellungnahme.

Wenn es unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht leistbar sein sollte, im jetzigen Gesetzgebungsverfahren die Anforderungen und technischen Bedingungen für eine umfassendere Reform der Sicherung des notwendigen Lebensunterhalts hilfebedürftiger Personen in Deutschland zu erörtern, realisierbar auszuarbeiten und in gesetzlichen Regelungen zu formulieren, dann muss diese Aufgabe in diesem Gesetz zumindest als Verpflichtung für das Gesetzgebungsverfahren des nächsten Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes aufgenommen werden. Eine solche Regelung darf nicht dazu führen, dass anzuerkennende Bedarfe entfallen, weil diese nach diesem Gesetz nicht zu bemessen sind; vgl. dazu die Ausführungen zu Nr. 3 des Artikels 2 Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch in dieser Stellungnahme. Um das zu vermeiden, müssen Übergangsregelungen in das Gesetz aufgenommen werden.

Zu Artikel 1: Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz

1. Zu § 3

§ 3 Abs. 2 des Entwurfs sieht vor, Leistungsempfänger, denen Erwerbseinkommen angerechnet wurde, nicht als Referenzhaushalte auszuschließen. Zumindest bei jenen Haushalten aus den Referenzgruppen ist das nicht sachgerecht, die über ein lediglich geringes Einkommen verfügen und daher nur eine Pauschale von 100 Euro vom Einkommen absetzen können (§ 11b Abs. 2 Satz 1 SGB II). Denn wer erwerbstätig ist, hat Ausgaben im Zusammenhang mit der Berufstätigkeit. Der Lebensstandard von erwerbstätigen Leistungsberechtigten mit einem kleinen Einkommen liegt somit nicht signifikant über der Bedürftigkeitsgrenze. Um „Zirkelschlüsse“ zu vermeiden, sollten sie daher nicht als Referenzhaushalte zur Bemessung des Regelbedarfs berücksichtigt werden.

Es sind Haushalte in den Referenzgruppen, die einen Anspruch auf existenzsichernde Leistungen haben, diesen aber nicht realisieren (sog. „verdeckt Arme“). Der Gesetzgeber nimmt die damit einhergehende Inkonsistenz des von ihm angewendeten „Statistikmodells“ in Kauf, weil die Simulationsrechnungen, mit denen diese Haushalte annäherungsweise ermittelt werden können, ein gewisses Maß an Unsicherheit enthalten.

Zirkelschlüsse, also die Ableitung von Regelbedarfen aus den in der EVS erfassten Ausgaben von Leistungsberechtigten, widersprechen jedoch den Grundgedanken eines Statistikmodells fundamental. In Anbetracht der unsicheren Datenbasis der Simulationsrechnungen und Prognosen, die erstellt wurden, um weitreichende Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung eines Virus (SARS CoV-2) zu begründen, erscheint es unverhältnismäßig, dass der Gesetzgeber Zirkelschlüsse bei der Ermittlung der Regelbedarfe hinnimmt, weil Simulationsrechnungen zur Ermittlung „verdeckter Armer“ nicht immer zu einem statistisch vollständig gesicherten Ergebnis kommen können. Ein Datensatz, der „verdeckte Arme“ ausschließt, ist zu bevorzugen.

Bei dem bisher gewählten Verfahren der Ermittlung der Regelbedarfe ist der Zirkelschluss inhärent, dass zugrunde gelegt wird, was ermittelt werden soll. Es wird unterstellt, dass die untersten Einkommen einer Haushaltserhebung das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum sicher decken können. Dieses Existenzminimum soll auf Grundlage der Ausgaben dieser Haushalte aber auch ermittelt werden. Das „Sozialhilfeniveau“ oder „Fürsorgeniveau“ ist Grundlage für die Feststellung, ob die gewählte Referenzgruppe geeignet ist, existenzsichernde Leistungen zu ermitteln. Der grundsätzliche Zirkelschluss kann vermieden werden, wenn das Statistikmodell auf eine „Orientierung an der gesellschaftlichen Mitte“ umgestellt wird. Dann sind die Referenz für die Ermittlung der Regelbedarfe die Haushalte mit einem mittleren Einkommen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Im Gesetzgebungsverfahren muss entschieden werden, mit welchen Abständen zu den Ausgaben dieser Referenzgruppe die Regelbedarfe bemessen werden sollen. Um diese gesetzgeberische Abwägung methodisch abzusichern, ist das Ergebnis einer Kontrollrechnung zu unterziehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat sehr deutlich darauf hingewiesen, dass sich der verfassungsrechtlich garantierte Leistungsanspruch auf die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nur auf die unbedingt erforderlichen Mittel zur Sicherung sowohl der physischen Existenz als auch zur Sicherung eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben erstreckt (Untergrenze). Der Gesetzgeber darf diese Gewährleistung, für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, im Ergebnis nicht verfehlen.

Dem Gesetzgeber ist jedoch nicht auferlegt, seinen Gestaltungsspielraum so auszufüllen, dass diese Untergrenze gerade noch eingehalten wird. Für den Gesetzgeber besteht die Möglichkeit – und er sollte sie nutzen –, die Ermittlung der Regelbedarfe so auszugestalten, dass das Existenzminimum sicher gewährleistet ist und Leistungsberechtigte ihre Eigenverantwortung tatsächlich durch Ausgleich innerhalb des ihnen zur Verfügung stehenden Regelbedarfs und durch Ansparen aus diesem Regelbedarf realisieren können. Durch die Anwendung eines Statistikmodells mit der „gesellschaftlichen Mitte“ als Referenz kann das möglicherweise realisiert werden.

2. Zu § 5

Es ist zu begrüßen, dass die Nutzung von Mobilfunk nun als Teil des soziokulturellen Existenzminimums anerkannt und in voller Höhe bei der Bemessung des Regelbedarfs berücksichtigt wird; die Anzahl der Smartphone-Nutzer in Deutschland ist von 33,4 Millionen im Jahr 2013 auf 57 Millionen im Jahr 2018 gestiegen. Im Vergleich zur vorherigen Bemessung des Bedarfs an

Kommunikationsdienstleistungen erhöht sich der Regelbedarf für einen Einpersonenhaushalt relativ geringfügig um 3,17 Euro.

Wie in den Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzen zuvor, werden andererseits in beträchtlicher Anzahl Ausgabenpositionen der Referenzgruppen gekürzt oder gestrichen, sodass die Höhe der Regelbedarfe knapp gehalten wird und der Spielraum für interne Ausgleichsmaßnahmen und das Ansparen aus dem Regelbedarf gering ist.

In der Gesetzesbegründung wird für jede der 12 Abteilungen benannt, welche Ausgabenposition nicht oder nur anteilig als regelbedarfsrelevant anerkannt wird. Diese Art der Benennung ist mindestens unübersichtlich und nicht vollständig. Um die normativen Warenkorb-Entscheidungen transparent darzustellen, ist dem Gesetz ein Verzeichnis beizufügen, in dem die Ausgabenpositionen der EVS, die als nicht oder nur anteilig regelbedarfsrelevant bewertet wurden, aufgelistet und mit dem zugehörigen Betrag ausgewiesen sind.

3. Zu § 8

In § 8 Abs. 1 Nr. 2 werden Personen der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet, die nicht ehelich oder lebenspartnerschaftlich verbunden sind. Es handelt sich um Personen, die Leistungen nach dem SGB IX beziehen und allein oder zu zweit in neuen Wohnformen leben.

Nach der neuen Systematik der Regelbedarfsstufen, die mit dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz 2017 eingeführt wurde, wird bei Erwachsenen nicht mehr auf das gemeinsame Wirtschaften und die hierbei entstehenden Einsparungen abgestellt. Bezugspunkt für Regelbedarfsstufe 2 ist vielmehr das gegenseitig füreinander Entstehen von Ehegatten oder Lebenspartnern.

Nach diesem Ansatz wäre es folgerichtig, bei dem in § 8 Abs. 1 Nr. 2 genannten Personenkreis einen Bedarf nach der Regelbedarfsstufe 1 anzuerkennen. Denn in den neuen Wohnformen besteht keine gegenseitige Einstandspflicht der Bewohner.

Für die Regelbedarfsstufe 5, Kinder vom Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres, wurde auf Grundlage der Sonderauswertung der EVS 2018 ein geringerer Regelbedarf ermittelt als bei der Sonderauswertung der EVS 2013. Um das Besitzstandsrecht zu wahren, wird für die Regelbedarfsstufe 5 ein Regelbedarf in Höhe des Regelbedarfs anerkannt, der sich aus dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz 2017 und den darauf folgende Fortschreibungen ergibt; dies sind 308 Euro.

Wie bei den Paarhaushalten der Regelbedarfsstufen 4 (Kind im Alter 14 bis unter 18 Jahren) und 6 (Kind im Alter bis unter 6 Jahren), ist auch das Einkommen der Paare mit Kindern der Regelbedarfsstufe 5 gestiegen. Nach den Daten der EVS 2018 sind im Vergleich zu den Daten der EVS 2013 besonders hohe Zuwächse der regelbedarfsrelevanten Konsumausgaben aber nur in Haushalten der Regelbedarfsstufen 4 und 6 festzustellen, bei Paaren der Regelbedarfsstufe 5 nur relativ geringe. Die Gesetzesbegründung weist darauf hin, dass der Zuwachs der Konsumausgaben nach der EVS 2013 im Vergleich zu den Konsumausgaben nach der EVS 2008 in dieser Gruppe mit 17,2 Prozent weit überdurchschnittlich ausfiel. Das ist keine Erklärung für den deutlich niedrigeren Ausgabenzuwachs im Vergleich der Daten von 2018 und 2013, sondern zeigt an, dass die Datenbasis dieser Ergebnisse überprüft werden muss.

Es ist plausibel und gehört zum gesicherten ökonomischen Wissen, dass bei Haushalten mit geringen Einkommen Zuwächse an Einkommen zu einem hohen Anteil für Konsum ausgegeben werden. Nach §§ 4 und 5 wird in dem hier angewendeten Statistikmodell dafür Sorge getragen, dass nur die Haushalte mit den geringsten Einkommen in der jeweiligen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe die Datenbasis für die Ermittlung des Regelbedarfs bilden.

Deshalb handelt es sich bei den festgestellten Unterschieden der Konsumausgaben um eine statistisch auffällige Abweichung, die aufgeklärt werden muss, um die Legitimität der aktuellen Regelbedarfsermittlung auf Basis der EVS 2018 zu erhalten. Eine mögliche statistische Anomalität für eine gesamte Regelbedarfsstufe ist nicht durch eine Besitzschutzregelung zu heilen.

4. Zu § 9

Der Referentenentwurf sieht in § 9 die Erhöhung der Teilbeträge für Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf für das in 2021 beginnende erste Schulhalbjahr auf 102 Euro und für das im Kalenderjahr 2021 beginnende zweite Schulhalbjahr auf 51 Euro vor.

Die Erhöhung des Schulbedarfspakets entspricht damit § 34 Abs. 3a SGB XII in der ab 1. Juli 2020 geltenden Fassung und schreibt die Beträge fort. Die Begründung des Referentenentwurfs macht keinerlei Ausführungen darüber, inwieweit die Beträge den Bedarf abdecken können und orientiert sich an der Entwicklung der Regelbedarfsstufe 1, im konkreten Fall an der Entwicklung der Regelbedarfsstufe

1 von 2020 zu 2021 und der sich daraus ergebenden prozentualen Erhöhung. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, zum persönlichen Schulbedarf, insbesondere im Hinblick auf die Digitalisierung, zukünftig regelmäßig empirische Untersuchungen durchzuführen, um die Bedarfe realitätsgerecht und zuverlässig zu ermitteln.²

2 Siehe hierzu: Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG) vom 27. November 2018.

Zu Artikel 2 Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, hier: Nr. 3

Durch die Regelung des Artikels 2 Nr. 3 wird die Einzelfallklausel des § 30 SGB XII Abs. 7 gestrichen – Mehrbedarf für dezentrale Warmwasserbereitung. Begründet wird diese Streichung damit, dass der Leistungsträger keine ausreichend qualifizierte Möglichkeit habe, die Stromkosten festzustellen, die im Einzelfall durch eine dezentrale Warmwasserbereitung entstehen. Die Gesetzesbegründung verweist den Leistungsträger darauf, statt des Mehrbedarfs im Einzelfall einen Regelsatz für Haushaltsenergie abweichend von der maßgebenden Regelbedarfsstufe festzusetzen, wenn die Voraussetzungen nach § 27a Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 SGB XII erfüllt sind: a) es fallen Aufwendungen an, die unausweichlich und in mehr als geringem Umfang oberhalb von durchschnittlichen Bedarfen liegen, wie sie sich nach den Regelbedarfen zugrundeliegenden durchschnittlichen Verbrauchsausgaben ergeben, b) die im Vergleich dazu sich ergebenden Mehrausgaben sind begründbar, c) diese können nicht anderweitig ausgeglichen werden.

Den Leistungsträgern stehen für die Anwendung des § 27a SGB XII auf die Festsetzung eines abweichenden Regelbedarfs bei den Stromkosten wegen dezentraler Warmwasserbereitung keine anderen Möglichkeiten zur Verfügung als bei der Anwendung der Einzelfallklausel nach § 30 SGB XII Abs. 7 a.F., der Stromverbrauch für die Warmwasserbereitung kann nicht ohne Weiteres gemessen oder festgestellt werden. Unter den gegebenen Bedingungen ist die Forderung des Bundessozialgerichts zu erfüllen, dass die Verwaltung und im Klageverfahren das Gericht wie bei anderen streitigen Bedarfen von Amts wegen ermitteln, ggf. den Kläger befragen und technischen Sachverstand einholen, und schließlich im Rahmen der Beweiswürdigung entscheiden, solange nicht davon ausgegangen werden kann, dass die pauschalen Bemessungsansätze nach § 21 Abs. 7 Satz 2 Halbsatz 1 SGB II den Bedarf bei dezentraler Warmwassererzeugung im Allgemeinen hinreichend decken können (B 14 AS 6/17 R).

Der Bedarf an Haushaltsenergie für dezentrale Warmwasserbereitung ist der geltenden Systematik des deutschen Sozialrechts wegen als Mehrbedarf definiert. Der Sache nach handelt es sich um einen Grundbedarf privater Haushalte, der in Deutschland dem physischen Existenzminimum zuzuordnen ist. Der Sache nach muss der Bedarf für dezentrale Wasserbereitung genauso wie der Bedarf für zentrale Warmwasserversorgung in tatsächlicher Höhe anerkannt werden, soweit dieser angemessen ist (§ 35 Abs. 4 SGB XII). Dafür kann es einen anderweitigen Ausgleich nicht geben.

Der Deutsche Verein hat in seiner Problemanzeige zur Bemessung des Mehrbedarfs bei dezentraler Warmwasserbereitung in Haushalten der Grundsicherung und Sozialhilfe festgestellt, dass eine solche Bedarfsermittlung auf Basis der EVS nicht möglich ist.³ Die Gewährleistung des Existenzminimums wird aber verfehlt, wenn wegen einer nicht vorhandenen Bemessungsmöglichkeit ein notwendiger Bedarf nicht gedeckt wird. In diesem Fall ist eine geeignete Bemessungsmöglichkeit zu schaffen und dann anzuwenden. In der Gesetzesbegründung wird der „Strompreisspiegel“ (gemeint ist wohl der „Stromspiegel für Deutschland“) neben anderen Internet-Portalen benannt, die den Stromverbrauch von Privathaushalten erheben. Der Stromspiegel für Deutschland zeichnet sich dadurch aus, dass darin die Haushalte immer danach unterschieden werden, ob Warmwasser mit Strom erzeugt wird oder nicht. Die Erzeugung von Warmwasser mit Strom wird für eine erste Orientierung ausreichend differenziert erfasst. Es sind Datenerfassungssysteme etabliert und Datenbanken vorhanden, die aufzeigen, dass eine geeignete Bemessungsmöglichkeit für den Bedarf an dezentraler Wasserversorgung geschaffen werden kann. Aktuell gültige Strompreise vor Ort zu ermitteln, ist ohne größeren Aufwand möglich.

3 Problemanzeige des Deutschen Vereins zur Bemessung des Mehrbedarfs bei dezentraler Warmwasserbereitung in Haushalten der Grundsicherung und Sozialhilfe – Lösungsperspektiven vom 20. März 2019.

Die nach den Regelbedarfsstufen differenzierten Prozentwerte für die pauschale Bemessung des Mehrbedarfs bei dezentraler Warmwasserbereitung gehen auf Empfehlungen des Deutschen Vereins aus dem Jahr 1991 (!) zurück. Diese Werte müssen durch eine adäquate Studie, die wissenschaftlichen Kriterien genügt, geprüft und ggf. korrigiert werden.

Für die Fortschreibung des Mehrbedarfs für elektrische Warmwasserbereitung ist zu gewährleisten, dass die Regelbedarfsstufen immer mindestens so erhöht werden, wie der Strompreis steigt. Nur dann ist gesichert, dass die Erhöhung des Mehrbedarfs dem Anstieg der Kosten für elektrische Warmwasserbereitung entspricht (Details mit weiteren Nachweisen in der Problemanzeige des Deutschen Vereins⁴).

Anpassungsbedarf bei der Ermittlung der Stromkosten

Das Bundesverfassungsgericht stellt in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 fest, dass die „Ermittlung des existentiellen Bedarfs wegen der anfallenden Kosten für Haushaltsstrom den grundgesetzlichen Anforderungen“ genüge (Rdnr. 111).⁵ Die nicht ausgewiesenen Stromkosten bei 7,4 % der befragten Haushalte in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe stellten die Sicherung der menschenwürdigen Existenz insgesamt nicht infrage. Die Werte für die Stromkosten seien „nicht unsachlich verzerrt“ worden (Rdnr. 112).

Bei einer derart gewichtigen Ausgabeposition wie den Stromkosten sei der Gesetzgeber allerdings verpflichtet, auf außergewöhnliche Preissteigerungen zu reagieren. Wenn solche festgestellt sind, müsse nicht nur der Index für die Fortschreibung der Regelbedarfe, sondern auch die grundlegenden Vorgaben für die Ermittlung des Bedarfs hinsichtlich des Haushaltsstroms überprüft und, falls erforderlich, angepasst werden (vgl. Rdnrn. 111 und 144).

Der Anstieg der Strompreise liegt regelmäßig über denen der Verbraucherpreise insgesamt.⁶ Das wird auf Grundlage des regelbedarfsrelevanten Preisindex entsprechend dem Anteil der Ausgaben für Strom nach dem Wägungsschema in der Fortschreibung der Regelbedarfe berücksichtigt. Wenn die Strompreise im Folgejahr deutlich höher steigen als in dem Jahr, das der Fortschreibung zugrunde liegt, dann liegen die Stromkosten jedoch über dem dafür berechneten Anteil am Regelbedarf.

4 Problemanzeige des Deutschen Vereins zur Bemessung des Bedarfs an Haushaltsenergie und des Mehrbedarfs bei dezentraler Warmwasserbereitung in Haushalten der Grundsicherung und Sozialhilfe – Lösungsperspektiven vom 20. März 2019.

5 BVerfG vom 23. Juli 2014 – BvL 10, 12/12, 1 BvR 1691/13.

6 Vgl. für konkrete Nachweise dazu und zu den folgenden Aussagen die „Problemanzeige des Deutschen Vereins zur Bemessung des Bedarfs an Haushaltsenergie und des Mehrbedarfs bei dezentraler Warmwasserbereitung in Haushalten der Grundsicherung und Sozialhilfe – Lösungsperspektiven“ vom 20. März 2019.

Die Strompreise zeichnen sich nicht nur durch einen im Bundesdurchschnitt höheren Anstieg aus als die Verbraucherpreise insgesamt. Die Strompreise zeichnen sich auch dadurch aus, dass diese regional sehr unterschiedlich steigen. In einigen Regionen Deutschlands liegt der Strompreisanstieg deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Auf Basis der Sonderauswertung der EVS wird aus den Angaben der Referenzhaushalte ein bundeseinheitlicher Durchschnitt der Ausgaben für Strom berechnet. Dementsprechend gibt es Haushalte, die deutlich höhere Stromkosten haben als der Bundesdurchschnitt. Die Differenz kann mit den Fortschreibungen des Regelbedarfs größer werden.

Eine dritte Besonderheit der Strompreise besteht darin, dass es eine Grundversorgung gibt und eine größere Anzahl anderer Tarife der Stromversorgung. Generell sind die Tarife der Grundversorgung teurer als die anderen Tarife der Stromversorgung. Auch die Preise der Grundversorgungstarife sind regional unterschiedlich hoch, und der Anstieg dieser Preise unterscheidet sich von Region zu Region. Auch das kann ein bundeseinheitlicher Betrag für Haushaltsenergie nicht abbilden.

Es ist sehr wahrscheinlich, dass der Anteil der Haushalte in der Grundsicherung und Sozialhilfe, die ihren Strom nach dem örtlichen Grundversorgungstarif beziehen, deutlich höher ist als der Anteil der Haushalte mit dieser Stromversorgung in den Referenzgruppen nach §§ 3 und 4 des RBEG. Dementsprechend sind die Stromausgaben der Grundsicherungshaushalte höher als die der Referenzhaushalte des RBEG.

Hinzu kommt, dass aufgrund der Referenzhaushalte, für die keine Stromkosten nachgewiesen sind, die Ausgaben für Strom in der Sonderauswertung der EVS statistisch geringer sind als die realen Stromausgaben dieser Haushalte; in Deutschland ist davon auszugehen, dass jeder Haushalt Ausgaben für Strom hat.

Der Deutsche Verein fasst diese hier aufgezeigte Konstellation für die Ermittlung des Bedarfs an Haushaltsenergie als Risiko einer systematischen Untererfassung zusammen. Diese Feststellung impliziert nicht, dass die Werte für die Stromkosten unsachlich verzerrt worden seien.

Es ist plausibel, dass für eine beträchtliche Anzahl von Haushalten in der Grundsicherung und Sozialhilfe – zum Teil deutliche – Unterdeckungen beim Anteil des Regelbedarfs für Stromkosten nachgewiesen werden können.

Die Haushalte in der Grundsicherung und Sozialhilfe sollten nicht gezwungen sein, einen Teil ihrer Stromkosten aus dem Regelbedarf insgesamt auszugleichen. Jeder Haushalt muss die Chance haben, die Stromkosten aus dem dafür vorgesehenen Anteil am Regelbedarf zu bezahlen.

Haushaltsenergie ist ein Grundbedarf mit geringer Elastizität der Nachfrage. Steigende Preise können die Haushalte nur sehr begrenzt durch Konsumverzicht oder Investitionen ausgleichen, Haushalte in der Grundsicherung und Sozialhilfe relativ noch weniger als Haushalte mit höherem Einkommen. Dementsprechend tragen diese Haushalte ein erhöhtes Risiko bei Stromschulden, die oftmals Teil einer Überschuldung sind. Bei einer beträchtlichen Anzahl dieser Haushalte werden Stromsperrern durchgeführt.

Ein sicherer Zugang zu Haushaltsenergie und eine sichere Finanzierung des Stromverbrauchs sind beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und bei den bestehenden Lebensbedingungen nicht nur ein Grundbedarf, sondern auch Teil des soziokulturellen Existenzminimums. Die Nutzung digitaler Technik ist immer mehr Voraussetzung für soziale Teilhabe, für Teilhabe an Bildung und am Arbeitsmarkt. Diese Technik ist nur mit elektrischer Energie nutzbar, und ihre Nutzung erhöht den Stromverbrauch.

In Anlehnung an den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2014 ist deshalb festzustellen, dass der Gesetzgeber die hier aufgezeigten ernsthaften Bedenken, „die auf tatsächliche Gefahren der Unterdeckung verweisen, nicht einfach auf sich beruhen lassen und fortschreiben (darf). Er ist vielmehr gehalten, bei den periodisch anstehenden Neuermittlungen des Regelbedarfs zwischenzeitlich erkennbare Bedenken aufzugreifen und unzureichende Berechnungsschritte zu korrigieren“ (Rdnr. 141).⁷

Da in Deutschland die Messgeräte für den Stromverbrauch der privaten Haushalte zuverlässig und gegen Manipulation gesichert sind und von seriösen Unternehmen betrieben werden, besteht für die Träger der Grundsicherung und Sozialhilfe ohne größeres Risiko die Möglichkeit, die tatsächlichen Stromkosten der einzelnen Haushalte zu übernehmen. Weit überdurchschnittlicher Stromverbrauch eines Haushalts könnte anlassbezogen aufgeklärt und ggf. ermittelt werden. Die Feststellung dieses Anlasses kann automatisiert erfolgen. Wegen der o.g. aufgezeigten Unterdeckung werden den Trägern der Grundsicherung und Sozialhilfe bei dieser Vorgehensweise höhere Kosten entstehen, diese werden aber bei weitem nicht das Ausmaß annehmen, welche bei der Übernahme der tatsächlichen Kosten der Unterkunft entstehen würden.

Es ist auch möglich, die tatsächlichen Stromkosten soweit anzuerkennen, wie diese angemessen sind. Für die Festlegung der Angemessenheitsgrenze sollte eine zuverlässig statisch auswertbare Datenbasis geschaffen werden, diese Festlegung sollte nicht ausschließlich normativ erfolgen.

Der benannte „Stromspiegel für Deutschland“, der gegenwärtig den größten Datensatz zum Stromverbrauch in Deutschland enthält und auf freiwilligen Online-Angaben von Personen aus Privathaushalten basiert, kann auch dafür als Modell angesehen werden. Es gibt heute eine internationale wissenschaftliche Diskussion zu Systemen der Online-Befragung und der weiteren Qualitätsentwicklung dieser Systeme. Die Schaffung einer zuverlässigen und aussagekräftigen Datenbank zum Stromverbrauch in Deutschland sollte diese Diskussion aufgreifen und befördern.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat in einer Unterrichtung vom 8. April 2020 im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages darauf hingewiesen, dass mit der Festlegung einer Angemessenheitsgrenze Probleme einhergehen, die an der großen Anzahl von Streitigkeiten über die Höhe von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zu erkennen seien.⁸ Es ist die Frage zu beantworten, wie mit Fällen umgegangen werden soll, die die Angemessenheitsgrenze überschreiten.

Haushalte in der Grundsicherung und Sozialhilfe, die ihren Bedarf an Haushaltsenergie aus dem dafür vorgesehenen Anteil im Regelbedarf nicht decken können, haben nur dann die Möglichkeit, die Anerkennung erhöhter Stromkosten vor Gericht zu erstreiten, wenn sie einen besonderen Bedarf nachweisen. Wie oben aufgezeigt wurde, ist davon auszugehen, dass es eine erhebliche Anzahl von Haushalten gibt, die einfach höhere Stromkosten haben, als in diesem Gesetz dafür bemessen wird. Im Unterschied zu Haushalten, die Mietkosten jenseits der vor Ort für die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung festgelegten Angemessenheitsgrenze haben, können diese Haushalte den Fehlbetrag nicht einklagen. Insofern ist die pauschalierte Bedarfsbemessung nicht streitanfällig.

Der Deutsche Verein hat in umfangreichen „Empfehlungen zur Regulierung und Vermeidung von Stromschulden und Stromunterbrechungen“ aufgezeigt, wie die Jobcenter und Sozialämter mit Haushalten umgehen können, die einen überdurchschnittlichen, einen hohen oder sehr hohen Stromverbrauch haben.⁹

Diese Haushalte können darin unterstützt werden, ihren Stromverbrauch zielgerichtet und effektiv zu senken (Stromspar-Check, Anschaffung energiesparender notwendiger Haushaltsgeräte, Energieberatung) und moderne Systeme der Vorauszahlung für die Stromkosten zu nutzen (Prepaid).

Die Unterstützung und alternative Zahlungsweise setzt voraus, dass eine Angemessenheitsgrenze des Stromverbrauchs differenziert nach Haushaltstypen festgesetzt wurde, die für alle Haushalte eingehalten werden kann oder erreichbar ist. Wer die Angemessenheitsgrenze überschreitet, bekommt die Chance und bei Einverständnis die Unterstützung, diese Grenze in einem bestimmten Zeitraum zu erreichen.

Die Angemessenheitsgrenze für Stromverbrauch ist mit der Angemessenheitsgrenze für die Kosten der Unterkunft nur darin identisch, dass es Fälle eines Bedarfs gibt, der dem Grunde nach, aber nicht der Höhe nach anerkannt wird. Beide Bedarfe unterscheiden sich fundamental in ihrer Beeinflussbarkeit durch die Leistungsberechtigten wie durch die Leistungsträger. Kosten der Unterkunft werden in hohem Maße von einem Immobilienmarkt bestimmt, den Leistungsberechtigte und Leistungsträger nicht beeinflussen können. Den Stromverbrauch und die Stromkosten können die Haushalte in Zusammenarbeit mit den Trägern der Grundsicherung und Sozialhilfe, den Stellen, die die benannten Hilfen erbringen, und den Unternehmern der Energieversorgung in sehr hohem Maße beeinflussen. Das ist eine günstige Voraussetzung dafür, Streitfälle zu vermeiden. Der Vergleich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zeigt folglich, dass das Risiko der Streitanfälligkeit einer Angemessenheitslösung bei der Ermittlung des Bedarfs an Haushaltsenergie eher gering ist.

8 Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Berichterstattung zum gemeinsamen Schreiben der Sozial- und Wohlfahrtsverbände sowie des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 10. März 2020 „Spaltungen verhindern, Zusammenhalt stärken – kein ‚Weiter-So‘ bei den Regelsätzen!“, (A.-Drucks. 19[11]559).

9 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Regulierung und Vermeidung von Stromschulden und Stromunterbrechungen in Haushalten der Grundsicherung und Sozialhilfe vom 18. Juni 2019.

Der Aufwand einer Angemessenheitslösung bei der Ermittlung des Bedarfs an Haushaltsenergie besteht vielmehr darin, die geeignete Datenbasis für eine aussagekräftige Stromverbrauchsstatistik zu schaffen und die Beeinflussbarkeit des Stromverbrauchs effektiv zu realisieren.

Aktuell gültige Strompreise vor Ort zu ermitteln, ist ohne größeren Aufwand möglich.

Beide aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten erfordern es, die Bemessung des Bedarfs an Haushaltsenergie aus der Regelbedarfsmessung auf Basis der EVS auszugliedern und eigenständig zu regeln.