

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes und zu den Anträgen der Oppositionsfractionen anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag am 2. November 2020

Stellungnahme (DV 28/20) vom 29. Oktober 2020

Inhalt

Zusammenfassung	3
I. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung	3
A. Zu Artikel 1: Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz	4
1. Zu § 3	5
2. Zu § 5	5
3. Zu § 8	5
4. Zu § 9	7
B. Zu Artikel 2 Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, hier: Nr. 3	7
C. Anpassungsbedarf bei der Ermittlung der Stromkosten	8
II. Zu den Anträgen der Oppositionsfractionen	11
Zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	11
Statistikmodell	11
Vermeidung von Zirkelschlüsseln und verdeckt Arme	11
Weiße Ware	11
Regelbedarfsstufe 2	12
Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE	12
Kosten für Haushaltsstrom	12
Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen	13
Zum Antrag der Fraktion der FDP	13

Zusammenfassung

Das Statistikmodell ist ein grundsätzlich geeignetes Verfahren zur Bemessung der Regelbedarfe auf der Grundlage von Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Allerdings ist der Einschluss von Leistungsberechtigten mit anrechenbarem Einkommen in die Referenzgruppen nicht sachgerecht. Der Gesetzgeber sollte Verfahren prüfen, „verdeckt Arme“ aus den Referenzgruppen auszuschließen.

Um normative Warenkorb-Entscheidungen transparent darzustellen, sollte dem Gesetz ein Verzeichnis über die Ausgabenpositionen und zugehörigen Beträge angefügt werden, die als nicht oder nur anteilig regelbedarfsrelevant bewertet wurden.

Leistungsberechtigte, die nicht ehelich oder lebenspartnerschaftlich verbunden sind und in besonderen Wohnformen leben, sollten nicht der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet werden, da dies eine sachlich nicht begründete Ungleichbehandlung zur Folge hat.

Die im Regierungsentwurf festgestellten Unterschiede der Konsumausgaben bei den Regelbedarfsstufen 4 und 6 auf der einen, der Regelbedarfsstufe 5 auf der anderen Seite stellen eine statistische Auffälligkeit dar, die aufgeklärt werden muss, wenn die Legitimität der Regelbedarfsermittlung auf Basis der EVS 2018 erhalten bleiben soll.

Die Bedarfe für den persönlichen Schulbedarf sollten zukünftig auf der Basis von regelmäßigen empirischen Untersuchungen bemessen werden, um ihre realitätsgerechte Bemessung zu gewährleisten.

Auf die im Regierungsentwurf vorgesehene Streichung der Einzelfallklausel des § 30 Abs. 7 SGB XII – Mehrbedarf für dezentrale Warmwasserbereitung – sollte verzichtet werden.

Aufgrund der Besonderheiten des Gutes „Strom“ birgt die Bemessung des Haushaltsstroms auf Basis der EVS erhebliche Risiken einer Untererfassung und Unterdeckung. Der Gesetzgeber sollte diese Bedenken aufgreifen und Verfahren prüfen, den Bedarf an Haushaltsstrom auf der Basis von Daten über Stromverbräuche realitätsgerechter zu bemessen.

I. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Diese Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes hat ausschließlich Artikel 1 und 2 des Entwurfs zum Gegenstand.

Zum dritten Mal werden die Regelbedarfe bundeseinheitlich auf gesetzlicher Grundlage ermittelt. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014¹, 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 Siche-

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Andreas Kuhn.

¹ BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12.

zung des Existenzminimums verfassungsrechtlich erforderlich ist“ (Rdnr. 121) und definierte Anpassungsbedarf, der in der weiteren Gesetzgebung umzusetzen sei. Zu den vom Bundesverfassungsgericht als Anpassungsbedarf formulierten Positionen äußerte sich der Deutsche Verein in seinen Stellungnahmen zum Regelbedarfsermittlungsgesetz 2017 (Fixkosten großer Familienhaushalte/betreuungsbedingt erhöhter Aufwand bei Paaren mit Kind für Gesundheit sowie soziale und kulturelle Teilhabe von Kindern, Mobilität, Weiße Ware, Sehhilfen, finanzieller Spielraum).² Der Anpassungsbedarf bei der Ermittlung des Bedarfs an Haushaltsenergie ist Gegenstand dieser Stellungnahme und wird gesondert dargestellt.³

Aus dem Anpassungsbedarf bei der Ermittlung der Stromkosten und den neuen Regelungen für die Bedarfsermittlung bei dezentraler Warmwasserbereitung in Nr. 3 des Artikels 2 Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch ergibt sich, dass bis zur Gesetzgebung des nächsten Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes fundierte Informationen über eine besser geeignete Datenbasis als die derzeitige Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für die diesbezüglichen Bemessungen vorliegen sollten, um diese Bedarfe dann adäquat und zuverlässig bemessen zu können. Das sollte in diesem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz als verpflichtende Aufgabe des zuständigen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gesetzlich geregelt werden.

Eine solche Regelung darf nicht dazu führen, dass anzuerkennende Bedarfe entfallen, weil diese nach diesem Gesetz nicht zu bemessen sind. Um das zu vermeiden, müssen Übergangsregelungen in das Gesetz aufgenommen werden.

A. Zu Artikel 1: Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz

Das Statistikmodell ist ein grundsätzlich geeignetes Verfahren zur Bemessung der Regelbedarfe auf der Grundlage von Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Durch die Eingrenzung von Referenzgruppen für unterschiedliche Haushaltstypen können bei einzelnen Gütergruppen jedoch so geringe Fallzahlen auftreten, dass dazu eine statistisch zuverlässige Aussage nicht möglich ist. Der Anteil fehlender Angaben bei Stromaushängen war und ist Anlass zu prüfen, ob hier eine adäquate Erfassung durch die EVS vorliegt. Bei Mobilität und Haushaltsenergie sind regional bedingte Unterschiede des Bedarfs bzw. regionale Unterschiede der Preise so groß, dass eine bundesweit einheitliche Pauschalierung dieser Bedarfe an ihre Grenzen stößt.

Durch die Art und Weise der Referenzgruppenbildung und die Selektion regelbedarfsrelevanter Verbrauchsausgaben ist wiederum damit zu rechnen, dass die Regelbedarfe knapp bemessen sind.

² Vgl. Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 13. September 2016; Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 27. September 2016.

³ Der Deutsche Verein hat sich dazu eingehend geäußert in der „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. Auf diese Problemanzeige wird hier Bezug genommen.

1. Zu § 3

§ 3 Abs. 2 des Entwurfs sieht (erneut) vor, Leistungsempfänger, denen Erwerbseinkommen angerechnet wurde, nicht als Referenzhaushalte auszuschließen. Der umfassende Einschluss von allen Leistungsberechtigten mit anrechenbarem Einkommen in die Referenzgruppen ist nicht sachgerecht. Es sollten zumindest jene Haushalte aus den Referenzgruppen ausgeschlossen werden, 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.

„Zirkelschlüssel“, also die Ableitung von Regelbedarfen aus den in der EVS erfassten Ausgaben von Leistungsberechtigten, widersprechen den Grundgedanken eines Statistikmodells fundamental. Auch wenn der Gesetzgeber nicht von Verfassungs wegen verpflichtet ist, die Referenzgruppen um Haushalte zu bereinigen, die einen Anspruch auf existenzsichernde Leistungen haben, diesen aber nicht realisieren (sog. „verdeckte Arme“), sollte er Verfahren prüfen, die zu einer entsprechenden Korrektur der Referenzgruppen geeignet sind. Solche Verfahren stehen zur Verfügung, auch wenn sie der Sache nach nicht immer zu einem statistisch vollständig gesicherten Ergebnis kommen können. Ihnen wäre der Vorzug vor einem Datensatz zu geben, bei dem sicher davon auszugehen ist, dass er zu Zirkelschlüssen führt.

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.

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.

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 werden.

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 Einstehen von Ehegatten oder Lebenspartnern.

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

In der Gegenäußerung vom 21. Oktober 2020 zur Stellungnahme des Bundesrates weist die Bundesregierung darauf hin, dass in neuen Wohnformen Regelbedarfe durch Leistungen für Kosten der Unterkunft gedeckt werden. Wenn dem so ist, dann muss transparent gemacht werden, in welchem Maße diese Leistungen der Differenz zwischen der Regelbedarfsstufe 1 und der Regelbedarfsstufe 2 entsprechen.

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 folgenden 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 % 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 Regierungsentwurf 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 Regierungsentwurfs 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.⁴

B. 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. Leistungsträger hätten keine ausreichend qualifizierte Möglichkeit, die Stromkosten festzustellen, die im Einzelfall durch eine dezentrale Warmwasserbereitung entstehen.

Statt des Mehrbedarfs im Einzelfall könne der Leistungsträger einen Regelsatz für Haushaltsenergie abweichend von der maßgebenden Regelbedarfsstufe festzusetzen, wenn die Voraussetzungen nach § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 SGB XII erfüllt sind.

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 die Anwendung der Einzelfallklausel nach § 30 Abs. 7 SGB XII 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 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 nicht als bloße Erhöhung des Stromverbrauchs eines Haushalts anzusehen. Bei diesem

⁴ 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.

Bedarf 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).

Die Ermittlung des Bedarfs an dezentraler Warmwasserbereitung ist auf Basis der EVS nicht möglich. 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.

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.

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. Inzwischen gibt es neue Erkenntnisse und Darlegungsbedarfe. Diese Werte müssen daher durch eine adäquate Studie, die wissenschaftlichen Kriterien genügt, geprüft und ggf. korrigiert werden.

Für die Fortschreibung des Bedarfs 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.

C. Anpassungsbedarf bei der Ermittlung der Stromkosten

Das Bundesverfassungsgericht stellt in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 fest⁵, dass die „Ermittlung des existentiellen Bedarfs wegen der anfallenden Kosten für Haushaltsstrom den grundgesetzlichen Anforderungen“ genüge (Rdnr. 111). 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 festzustellen sind, müsse nicht nur der Index für die Fortschreibung der Regelbedarfe, es müssten 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. Das wird auf Grundlage des regelbedarfsrelevanten Preisindex entsprechend dem Anteil der Ausgaben für Strom nach dem Wägungsschema in der

⁵ BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12.

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.

Die Strompreise zeichnen sich nicht nur durch einen im Bundesdurchschnitt oftmals 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 auf Basis der EVS 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 der Grundsicherung und Sozialhilfe – zum Teil deutliche – Unterdeckungen beim Anteil des Regelbedarfs für Stromkosten nachgewiesen werden können.

Die Haushalte 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 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 Stromsperrungen 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 sozio-kulturellen 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 23. 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).

Da in Deutschland die Messgeräte für den Stromverbrauch der privaten Haushalte zuverlässig und gegen Manipulation gesichert sind und von seriösen Firmen 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, das bei der Übernahme der tatsächlichen Kosten der Unterkunft entstehen würde.

Es ist auch möglich, die tatsächlich Stromkosten soweit anzuerkennen, wie diese angemessen sind. Für die Festlegung der Angemessenheitsgrenze sollte eine zuverlässig statistisch auswertbare Datenbasis geschaffen werden, diese Festlegung sollte nicht ausschließlich normativ erfolgen. Vorhandene Datenbanken zum Stromverbrauch in Deutschland zeigen, dass das möglich ist.

Im Unterschied zu den Kosten der Unterkunft, sind Stromkosten in den privaten Haushalten relevant beeinflussbar. Durch Beratung, technische Veränderungen, die Anschaffung energieeffizienter Endgeräte, die Nutzung moderner Systeme der Vorauszahlung (Prepaid) und Verhaltensänderungen sind Haushalte in der Lage, den Stromverbrauch so zu senken, dass sie die Angemessenheitsgrenze einhalten.

II. Zu den Anträgen der Oppositionsfractionen

Aufgrund der kurzen Fristsetzung ist neben der Stellungnahme zur Ermittlung der Regelbedarfe im Gesetzentwurf der Bundesregierung leider nur eine summarische Bewertung der Anträge der Oppositionsfractionen möglich. Die Geschäftsstelle äußert sich an dieser Stelle nur zu einigen grundsätzlichen Positionen zu den in den Anträgen aufgeworfenen Themen.

Zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Statistikmodell

Nach Einschätzung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ist das Statistikmodell ein grundsätzlich geeignetes Verfahren zur Bemessung der Regelbedarfe auf der Grundlage von Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Der Gesetzgeber ist berechtigt, normative Warenkorb-Entscheidungen vorzunehmen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins hält es allerdings für erforderlich, diese transparent darzustellen. Deshalb soll dem Gesetz ein Verzeichnis über die Ausgabenpositionen und zugehörigen Beträge angefügt werden, die als nicht oder nur anteilig regelbedarfsrelevant bewertet wurden.

Die Position in dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, ein reines Statistikmodell zu verwenden, hält die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nicht für sachgerecht.

Vermeidung von Zirkelschlüsseln und verdeckt Arme

Die Position in dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Leistungsberechtigte mit geringen Einkommen, die nur eine Pauschale von 100 € absetzen können, aus der Referenzgruppe auszuschließen, wird von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins geteilt. Dies trifft auch auf die Position zu, Haushalte in verdeckter Armut nicht in die Grundgesamtheit aufzunehmen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins tritt dafür ein, dass der Gesetzgeber zur Verfügung stehende Verfahren auf ihre Realisierbarkeit prüft, die es ermöglichen, Referenzgruppen entsprechend zu korrigieren.

Weißer Ware

In dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird gefordert, die Neuanschaffung oder, wenn wirtschaftlich vertretbar, die Reparatur von weißer Ware zusätzlich durch Leistungen außerhalb des Regelsatzes abzudecken. Der Deutsche Verein hat in seinen Stellungnahmen zum letzten Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz 2017 festgestellt, dass die Prüfaufträge aufgrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014 (Rdnr. 121) hinsichtlich der zukünftigen Bedarfsdeckung bei der (kostenträchtigen) Weißen Ware im damaligen Referenten- bzw. Regierungsentwurf nicht hinreichend abgearbeitet wurden.⁶ Diese Einschätzung trifft auch auf diesen Regierungsentwurf zu.

⁶ Vgl. Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Hieraus ist allerdings aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nicht zwingend zu schließen, dass der Bedarf an weißer Ware zusätzlich durch Leistungen außerhalb des Regelsatzes abzudecken ist. Eine Schlussfolgerung hierzu ist vielmehr erst auf Grundlage einer vom Gesetzgeber durchzuführenden Prüfung gerechtfertigt.

Regelbedarfsstufe 2

In dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird gefordert, Menschen, die in Wohnheimen (besondere Wohnformen nach § 42b SGB XII) leben, zukünftig der Regelbedarfsstufe 1 anstatt der Regelbedarfsstufe 2 zuzuordnen.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins hält es aufgrund der neuen Regelbedarfsstufen, die mit dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz 2017 eingeführt wurden, für folgerichtig, bei den genannten Erwachsenen in besonderen Wohnformen einen Bedarf nach der Regelbedarfsstufe 1 anzuerkennen, da keine Einstandspflicht der Bewohnerinnen und Bewohner besteht. Wenn eine Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 2 mit der Begründung erfolgt, dass in neuen Wohnformen Regelbedarfe durch Leistungen für Kosten der Unterkunft gedeckt werden – wie dies der Gegenäußerung der Bundesregierung vom 21. Oktober 2020 zur Stellungnahme des Bundesrates zu entnehmen ist –, dann wäre dies aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nur dann zulässig, wenn transparent gemacht wird, in welchem Maße diese Leistungen der Differenz zwischen der Regelbedarfsstufe 1 und der Regelbedarfsstufe 2 entsprechen.

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE umfasst einige Forderungen, die auch von dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen umfasst sind, wenn auch zum Teil in weitergehendem Maße, so beispielsweise zur Herausnahme von Leistungsberechtigten mit einem Einkommen bis maximal 100 € aus der Referenzgruppe, zur Regelbedarfsstufe 2 (hier wird allerdings eine vollständige Abschaffung gefordert) und zur Weißen Ware. Insoweit es sich um solche gleichlautenden Forderungen handelt, wird auf die vorausgegangenen Positionierungen der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verwiesen.

Kosten für Haushaltsstrom

Darüber hinaus wird im Antrag der Fraktion DIE LINKE gefordert, die Kosten für Haushaltsstrom eigenständig und orientiert am Bedarf zu übernehmen. Der Deutsche Verein sieht für die Ermittlung des Bedarfs an Haushaltsenergie auf Basis der EVS ein hohes Risiko der systematischen Untererfassung. In einer Problemanzeige hat er deshalb Verfahren aufgezeigt, die es ermöglichen, den Strombedarf von Haushalten und Grundsicherung und Sozialhilfe außerhalb der EVS zu erfassen.⁷

vom 13. September 2016; Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 27. September 2016.

7 Problemanzeige des Deutschen Vereins zur Bemessung des Bedarfs an Haushaltsenergie und des Mehrbedarfs bei dezentraler Warmwasserbereitung in Haushalten der Grundsicherung und Sozialhilfe – Lösungs-

Dennoch ist der Gesetzgeber nach Einschätzung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014, dass der Gesetzgeber gehalten ist, „... bei den periodisch anstehenden Neuermittlungen des Regelbedarfs zwischenzeitlich erkennbare Bedenken aufzugreifen und unzureichende Berechnungsschritte zu korrigieren“ (Rdnr. 141) an dieser Stelle nicht ausreichend gefolgt.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins fordert nicht, jedwede Stromkosten zu übernehmen. Vielmehr sollten vorhandene Datenbanken zum Stromverbrauch in Deutschland so herangezogen sowie Beratung und technische Veränderungen in den Haushalten so genutzt werden, dass tatsächliche Stromkosten soweit anerkannt werden können, wie diese angemessen sind.

Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen

In dem Antrag der Fraktion DIE LINKE wird gefordert, das Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen neu zu ermitteln und bis zu dieser Neuermittlung einen Gesetzentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung vorzulegen.

Hierzu kann an dieser Stelle darauf verwiesen werden, dass der Deutsche Verein aufgrund von Schnittstellenproblemen und unterschiedlichen Handlungsbedarfen die Neu- und Umstrukturierung des Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder für dringend notwendig erachtet. Die sogenannte „Kindergrundsicherung“ ist eine Möglichkeit, Kinderarmut effektiver zu bekämpfen und Chancengerechtigkeit zu fördern. Dabei würden Kinder aus dem Leistungsbezug nach SGB II ausgegliedert und ihr Existenzminimum außerhalb des SGB II-Bezugs abgesichert. Hierzu hat der Deutsche Verein bislang Eckpunkte vorgelegt für die weitere Diskussion. Eine Festlegung auf ein bestimmtes Modell erfolgte nicht.⁸

Zum Antrag der Fraktion der FDP

Die Fraktion der FDP hat einen Antrag zur umfassenden Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorgelegt. Auf die Forderungen hierzu kann hier nicht im Einzelnen eingegangen werden. Eine Veränderung von Zuverdienstregelungen und Regelungen zum Schonvermögen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie Entlastungen im Verwaltungsaufwand werden gegenwärtig auch in den Gremien des Deutschen Vereins erörtert. Es ist zu erwarten, dass der Deutsche Verein im kommenden Jahr substantielle Vorschläge hierzu vorlegen wird.

Die Forderung in dem Antrag der Fraktion der FDP, Sanktionen der Kosten für Unterkunft aufzuheben und für die Jobcenter die Möglichkeiten zu erweitern, Minderungszeiträume bei Sanktionen in Abhängigkeit von der Mitwirkungsbereitschaft der Leistungsberechtigten zu verkürzen, wird von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins geteilt.⁹

perspektiven vom 20. März 2019.

8 Siehe hierzu: Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019.

9 Siehe hierzu: Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag zu Sanktionen im SGB II am 4. Juni 2018.

Schließlich teilt der Deutsche Verein im Grundsatz die Forderung in dem Antrag der Fraktion der FDP, Weiterbildung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu verbessern. Insoweit der Ausbau von Teilqualifizierung die modulare abschlussbezogene Qualifizierung stärkt und für die Teilnehmenden tatsächlich die Erfolge erweitert, einen vollwertigen anerkannten Berufsabschluss zu erlangen, wird diese Position in dem Antrag der FDP vom Deutschen Verein geteilt.¹⁰

¹⁰ Siehe dazu: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung von Bildung und beruflicher Weiterbildung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 30. April 2020; Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung vom 14. Februar 2020.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de