

Problemanzeige des Deutschen Vereins zur Bemessung des Bedarfs an Haushaltsenergie und des Mehrbedarfs bei dezentraler Warmwasserbereitung in Haushalten der Grund-sicherung und Sozialhilfe – Lösungsperspektiven

Die Problemanzeige (DV 7/18) wurde am 20. März 2019 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Ziele und Adressaten | 3 |
| I. Ausgangslage | 3 |
| II. Möglichkeiten zur Ableitung des Bedarfs an Haushaltsenergie | 10 |
| III. Möglichkeiten zur Ableitung des Mehrbedarfs für dezentrale Warmwasserbereitung | 12 |
| IV. Stromkosten durch andere laufende Mehrbedarfe und für Heizung anerkennen | 14 |
| Fazit | 14 |

Ziele und Adressaten

Viele Haushalte der Grundsicherung und Sozialhilfe sind durch hohe Stromkosten belastet. Es besteht die Gefahr von Überschuldung, Stromsperre und Wohnungsverlust. Die vorliegende Problemanzeige des Deutschen Vereins soll dazu beitragen, dass diese Haushalte die benötigte Haushaltsenergie als Infrastruktur des alltäglichen Lebens sicher nutzen können. Die derzeitige Ermittlung des Regelbedarfs und des Mehrbedarfs bei dezentraler Warmwasserbereitung wird unter dieser Perspektive bewertet. Im Ergebnis wird eine alternative Möglichkeit zur Ableitung des Bedarfs an Haushaltsenergie und des Mehrbedarfs bei dezentraler Warmwasserbereitung dargestellt. Für die dezentrale Warmwasserbereitung hat das Bundessozialgericht eine Entscheidung getroffen, die die Träger der Grundsicherung und Sozialhilfe sowie die Sozialgerichte vor neue Anforderungen stellt.

Der Deutsche Verein wendet sich mit dem vorliegenden Papier an den Bund und die Länder. Ziel ist es, gesetzliche Änderungen der Bemessungen von Regelbedarf und Mehrbedarf Warmwasser zu erreichen.

I. Ausgangslage

1. Stromschulden und Stromsperren in Privathaushalten

Seit 2012 berichtet die Bundesnetzagentur über die Androhung, Beauftragung und Durchführung von Stromsperren bei Haushaltskunden. Die entsprechenden Zahlen liegen erstmals für das Jahr 2011 vor.¹

Von 2011 bis 2017 sind jährlich bundesweit deutlich über 300.000 Stromsperren im Auftrag der örtlich zuständigen Grundversorger durchgeführt worden.² Der Höchststand von fast 352.000 Sperrungen im Jahr 2014 ist auf gut 318.000 Sperrungen im Jahr 2016 zurückgegangen. Im Jahr 2017 hat die Zahl der Sperrungen wieder zugenommen auf 330.000.

Vor der Durchführung von Stromsperren werden diese angedroht und beauftragt. Die Anzahl der jährlichen Sperrandrohungen schwankt erheblich. Im Jahr 2016 wurden 6,6 Millionen Mal Stromsperren angedroht, im Jahr 2017 4,8 Millionen Mal.³ Im Berichtszeitraum führten 20 bis 25 % der Androhungen zur Beauftragung von Stromsperren. Im Jahr 2017 lag diese Quote bei 21 %, das sind knapp 1,2 Millionen Beauftragungen. In 2017 wurden 7 % der Androhungen in tatsächliche Stromsperren umgesetzt.

Unterbrechungen der Stromversorgung dürfen angedroht werden, wenn die betreffenden Haushalte mit Zahlungsverpflichtungen von mindestens 100,- € in Verzug sind (§ 19 Abs. 2 StromGVV). Bei Haushalten, die Beratungen des Projektes „NRW bekämpft Energiearmut“ in Anspruch nahmen, betragen die

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Andreas Kuhn.

¹ Die Behörde setzt damit die Vorschrift aus § 35 Abs. 1 Nr. 10 EnWG um, die mit der Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes im August 2011 eingeführt wurde.

² Wenn nicht anders ausgewiesen, sind die Daten dieser Einleitung den Monitoringberichten 2012 bis 2018 der Bundesnetzagentur entnommen oder nach Daten dieser Berichte berechnet.

³ Eine Erklärung für die Schwankungen der jährlichen Sperrandrohungen liefert die Bundesnetzagentur nicht.

Stromschulden in fast allen Fällen deutlich mehr als 100,-€. Zwei Drittel dieser Haushalte hatten mehr als 500,-€ Stromschulden, 14 % über 2.000,-€ Stromschulden.⁴ Ein Fünftel der Haushalte hatte weitere Schulden, ein großer Teil davon war überschuldet. Die Hauptursache für Zahlungsprobleme dieser Haushalte ist ein niedriges Einkommen. Gut 30 % der Haushalte hatten einen hohen Stromverbrauch. Wenn kritische Ereignisse wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder im privaten Lebensumfeld auftraten, waren diese Haushalte finanziell überfordert.⁵

Stromsperrern verursachen zusätzliche Kosten, die von den Haushalten getragen werden müssen und somit die Zahlungsrückstände vergrößern. Die Höhe der Kosten ist jedoch sehr unterschiedlich. Einige Stromlieferanten leiten lediglich die Kosten des mit der Sperrung bzw. Wiederherstellung beauftragten Netzbetreibers weiter, andere berechnen für die Durchführung einer Sperrung zusätzlich eigene Kosten. Im Durchschnitt waren das 2017 39,-€. Insgesamt betragen die durchschnittlichen Kosten im Jahr 2017 für die Durchführung einer Stromsperrung 36,-€ und für die Wiederherstellung des Anschlusses durchschnittlich ebenfalls 36,-€, also zusammen 72,-€; 2016 waren es 98,-€. Die Spanne der Kosten, die Stromversorger ihren Kunden für Stromsperrern in Rechnung stellen liegt zwischen 2,-€ Euro und 199,-€.

2. Stromschulden und Stromsperrern in der Grundsicherung und Sozialhilfe

Die Bundesnetzagentur erhebt zwar so gut wie vollständig die Stromschulden und Stromsperrern der privaten Haushalte, aber keine soziodemografischen Daten, mit denen die Stromschulden und Stromsperrern nach bestimmten Haushaltsmerkmalen differenziert betrachtet werden könnten. Deshalb muss auf andere Untersuchungen zurückgegriffen werden, um festzustellen, in welchem Umfang Haushalte der Grundsicherung und Sozialhilfe von Stromschulden und Stromsperrern betroffen sind.

Eine repräsentative Haushaltsbefragung aus dem Jahr 2015 ergab, dass Stromsperrern relativ ebenso häufig in Haushalten der Grundsicherung wie außerhalb der Grundsicherung vorkommen.⁶ Gemessen an den 331.000 Stromsperrern im Jahr 2015, wurden demnach in diesem Jahr rund 165.000 Stromsperrern in Haushalten der Grundsicherung durchgeführt. Außerhalb der Grundsicherung konzentrierern sich Stromsperrern in den unteren Einkommensbereichen. Etwa zwei Drittel der Stromsperrern fallen demnach im Bereich der untersten 40 % der Äquivalenzeinkommen an.⁷

Rund 45 % der Personen, die von Oktober 2012 bis Juni 2018 die Budget- und Rechtsberatung des Projektes „NRW bekämpft Energiearmut“ in Anspruch nah-

4 Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V. (Hrsg.): Gemeinsame Wege aus der Energiearmut. Erfahrungen und Erfolge aus Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2015, S. 38. Das Projekt „NRW bekämpft Energiearmut“ wird seit 2012 vom Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert, Träger des Projektes ist die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen.

5 Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (Fußn. 5), S. 25.

6 Vgl. Heindl, P./Löschel, A.: Analyse der Unterbrechungen der Stromversorgung nach § 19 Abs. 2 Strom GVV. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Mannheim 2016, S. 30.

7 Heindl/Löschel (Fußn. 7).

men, bezogen Leistungen nach dem SGB II, rund 2 % Leistungen nach dem SGB XII.⁸

Die Auswertung einer Erhebung der Allgemeinen Sozialberatung der Caritas hat gezeigt, dass Personen im Leistungsbezug nach dem SGB II ein deutlich höheres Risiko haben, in Zahlungsrückstände zu geraten oder den Strom gesperrt zu bekommen.⁹

Es ist ein deutlich größerer Personenkreis von Stromschulden und Stromsperrern betroffen als die Personen in der Grundsicherung und Sozialhilfe. Das liegt daran, dass Energie für alle Verbraucherinnen und Verbraucher immer kostspieliger geworden ist. Auslöser hierfür sind nicht selten die vom Staat beeinflussten Preisbestandteile, wie Steuern, Abgaben, Umlagen und Netzentgelte. „Energiearmut“ ist dadurch mittlerweile ein ernsthaftes gesellschaftliches Problem, das sich nicht nur auf Transferleistungsempfänger/innen bezieht. Hohe Energiekosten und die Bezahlbarkeit von Energie ist daher ein übergreifendes und komplexes Thema, das über die Grundsicherung und Sozialhilfe allein nicht gelöst werden kann. Gefordert ist hier auch die Energiewirtschaft und die Energiepolitik, Möglichkeiten zur Entlastung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu entwickeln und zu ergreifen.

Der Deutsche Verein konzentriert sich in der vorliegenden Problemanzeige auf die Personen im Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. dem SGB XII. In den Rechtskreisen der Grundsicherung und Sozialhilfe gelten spezifische Bedingungen und Möglichkeiten, Stromschulden und Stromsperrern zu vermeiden.

3. Hohe Strompreise

Haushalte mit niedrigen Einkommen oder im Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. dem SGB XII sind besonders von den hohen Strompreisen in Deutschland betroffen. Einschließlich Steuern und Abgaben sind die Strompreise für Haushalte in Deutschland seit Jahren die zweithöchsten im europäischen Vergleich. Nur in Dänemark ist der Strom teurer als in Deutschland. Die Verbraucherpreise für Strom sind in Deutschland deutlich stärker gestiegen als die Verbraucherpreise insgesamt, von 2010 bis 2017 um 28 Punkte, beim Verbrauch insgesamt sind es neun Punkte.¹⁰

Maßgeblichen Anteil daran haben Umlagen, Steuern und Abgaben, die im April 2017 in Summe über 54 % des durchschnittlichen Elektrizitätspreises für Haushaltskunden ausmachten. Der Anteil der Umlage nach dem Erneuerbaren-Energie-Gesetz ist von 5 % im Jahr 2006 auf 23 % im Jahr 2017 gestiegen. Der vom Versorger beeinflussbare Anteil des Strompreises (Energiebeschaffung, Vertrieb und Marge) beträgt im Jahr 2017 nur noch rund 21,5 %.¹¹ Der Strompreis wird also inzwischen hauptsächlich von staatlichen Vorgaben bestimmt.

8 Landesprojekt „NRW bekämpft Energiearmut“ Auswertung der Budget- und Rechtsberatung Energiearmut für den Zeitraum 01.10.2012 bis 30.06.2018, www.verbraucherzentrale.nrw/aktuelles-und-wissenswertes.

9 Heindl, P./Liessem, V.: Ursachen von Stromsperrern in Privathaushalten: Empirische Ergebnisse aus der Allgemeinen Sozialberatung, Sozialer Fortschritt 67, 2018, S. 595–619.

10 Statistisches Bundesamt: Daten zur Energiepreisentwicklung – Lange Reihen von 2000 bis Juni 2018, Wiesbaden 2018, S. 46; Statistisches Bundesamt: Verbraucherpreisindizes für Deutschland Lange Reihe ab 1948, Wiesbaden Juli 2018, S. 3.

11 Bundesnetzagentur: Monitoringbericht 2017, S. 230–237.

4. Stromgrundversorgung

Im Jahr 2017 entfallen 74 % aller Sperrungen auf die Stromgrundversorgung, im Jahr 2016 waren es 81 %.¹² Grundversorger sind verpflichtet, Allgemeine Bedingungen und Allgemeine Preise für die Versorgung öffentlich bekannt zu geben und im Internet zu veröffentlichen und zu diesen Bedingungen und Preisen jeden Haushaltskunden zu versorgen (§ 36 Abs. 1 EnWG).

Die Preise in der Grundversorgung sind deutlich höher als in den Tarifen außerhalb der Grundversorgung. Je nach Verbrauchsmenge liegen die durchschnittlichen Preise in der Grundversorgung im Jahr 2017 zwischen 2,5 und 4,8 Cent/kWh über den Preisen außerhalb der Grundversorgung. Ein durchschnittlicher Haushaltskunde mit einer Stromabnahmemenge zwischen 2.500 und 5.000 kWh pro Jahr konnte zum Stichtag 1. April 2018 bei einem Lieferantenwechsel 85,-€ jährlich sparen.¹³ Diesem sog. Abnahmeband können die meisten Haushalte in Deutschland zugeordnet werden. Nach einem Wechsel von der Grundversorgung zum günstigsten Stromlieferanten konnten Verbraucher und Verbraucherinnen in diesem Abnahmeband im Jahr 2014 im Durchschnitt rund 391,-€ sparen.¹⁴

Ein Grund für die höheren Preise in der Grundversorgung sind die Übernahme und das Management von Zahlungsrisiken. Den größten Anteil an den höheren Preisen hat jedoch die deutlich geringere Weitergabe von Kostenersparnissen an die Verbraucher und Verbraucherinnen in den Grundversorgungstarifen. Von jedem Euro Kostenersparnis werden in der Grundversorgung nur rund 40 bis 60 Cent weitergegeben, bei den günstigsten Tarifen der Stromversorgung wurden Kostensenkungen so gut wie vollständig durchgereicht. So sind zwischen 2007 und 2017 die Grundversorgungstarife um rund 50 % gestiegen, die jeweils günstigsten Tarife im Markt weitgehend konstant geblieben.¹⁵

Der Anteil der Haushaltskunden in der klassischen Grundversorgung beläuft sich in 2017 auf 27,8 %, in 2016 waren es 30,6 %, in 2015 32,1 %. Der Anteil der Grundversorgung ist also rückläufig, aber immer noch erheblich. Leider hat nicht nur die Bundesregierung keine Kenntnis darüber, welche Form der Strombelieferung die Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach dem SGB II bzw. dem SGB XII nutzen,¹⁶ dazu liegen auch keine wissenschaftlichen Studien vor.

5. Risiken der Untererfassung in der Regelbedarfsbemessung

Die Ausgaben für Strom in Haushalten der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe sind Teil der pauschalierten Regelbedarfe nach § 28 SGB XII. Diese Ausgaben werden auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) in einer Sonderauswertung für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ermittelt. Bei der derzeitigen Regelbedarfsbemessung ergeben sich

12 Seit 2015 erhebt die Bundesnetzagentur, ob die Sperrungen in der Grundversorgung oder außerhalb der Grundversorgung durchgeführt werden.

13 Bundesnetzagentur: Monitoringbericht 2018, S. 293.

14 Duso, T./Szücs, F.: Haushaltsstrompreise: Tarifwechsel ermöglichen große Einsparungen, in: DIW Wochenbericht Nr. 6/2018, S. 89 ff., hier: S. 98.

15 Duso/Szücs (Fußn. 15).

16 Bundesregierung, Antwort vom 2. Dezember 2014, BT-Drucks. 18/3395, S. 4.

Risiken der Untererfassung der Stromkosten und damit verbundene Unterdeckungen von tatsächlich anfallenden Stromkosten.

5.1 Die Sonderauswertung der EVS

Die EVS ist eine Erhebung der amtlichen Statistik und soll die Entwicklung der Lebensverhältnisse privater Haushalte in Deutschland abbilden. Dementsprechend sind die Erhebungen umfangreich und differenziert. Die teilnehmenden Haushalte schreiben nach einer vorgegebenen Systematik alle Ausgaben auf, die sie in einem Quartal tätigen. Das ist zeitaufwendig und anspruchsvoll. Die Erhebungen werden alle fünf Jahre durchgeführt.

Ein beträchtlicher Teil der teilnehmenden Haushalte bei der EVS 2013 weist keine Stromaushgaben nach (7 %). Obwohl in Deutschland davon auszugehen ist, dass in jedem Haushalt Stromkosten anfallen. Die fehlenden Angaben bei der EVS werden hauptsächlich darauf zurückgeführt, dass die betreffenden Haushalte die Stromkosten jährlich oder halbjährlich bezahlen, sodass diese Kosten im Anschreibequartal für die EVS nicht zu begleichen sind. Es ist auch möglich, dass Stromkosten nicht aufgeschrieben werden, weil diese in den Betriebskosten oder dem Mietpreis enthalten sind. Das ist häufig bei Einraumwohnungen der Fall, die an Studierende vermietet werden. Da Studierende 17 % der Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte der EVS 2013 ausmachen, ist eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür gegeben. Es ist auch denkbar, dass teilnehmende Haushalte keine Stromaushgaben eintragen, weil diese zwar anfallen, von ihnen aber aus Liquiditätsgründen – noch – nicht bezahlt wurden. Aus Sicht des Deutschen Vereins muss auch in Erwägung gezogen werden, dass die betreffenden Haushalte tatsächlich ohne Strom leben, weil sie sich diesen nicht leisten können oder wollen.

Die EVS erhebt Konsumentenkredite und Ratenzahlungen, nicht jedoch offene Rechnungen, die z.B. für Stromkosten nachgewiesen werden könnten. Mit den Daten der EVS kann nicht nachgewiesen werden, dass die Referenzgruppe ihre Stromkosten aus den laufenden Einnahmen tatsächlich decken konnte.

Für die Sonderauswertung wird angenommen, dass sich die eingetragenen und fehlenden jährlichen und halbjährlichen Stromaushgaben so ausgleichen, dass ein realistischer monatlicher Regelbedarf für Strom berechnet wird. Das wird ebenso für Nachzahlungen aus Jahresabrechnungen der Stromkosten angenommen, die in den teilnehmenden Haushalten anfallen.

Aus den eingetragenen Stromaushgaben errechnet sich in der EVS 2013 für die Referenzgruppe der Einpersonenhaushalte ein durchschnittlicher monatlicher Betrag von 35,89 €. Bei der Hochrechnung werden jedoch auch die Teilnehmer/innen berücksichtigt, die keine Ausgaben für Strom angegeben haben, sodass sich für alle Einpersonenhaushalte der Referenzgruppe ein Betrag von 33,31 € für das Jahr 2013 ergibt.¹⁷ Im Jahr 2018 liegt der Regelbedarf für Strom bei 35,41 €.

¹⁷ Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 29. August 2016, S. 35.

Für die Stromkosten der Eigentümerhaushalte werden die durchschnittlichen Stromkosten der Mieterhaushalte angesetzt.¹⁸ Da es sich bei Eigentümerhaushalten deutlich häufiger um Einfamilien- oder Reihenhäuser handelt als bei Mieterhaushalten und der Stromverbrauch in diesen Häusern signifikant höher ist als in Wohnungen,¹⁹ könnte auch diese pragmatische Auswertung der EVS die Stromkosten zu gering bemessen.

Hinzu kommt, dass für die Sonderauswertung der EVS angenommen werden muss, dass es keinen relevanten Unterschied in der Grundversorgung mit Haushaltsenergie bei der Referenzgruppe und den Leistungsberechtigten der Grundsicherung und Sozialhilfe gibt. Nachgewiesen ist das nicht. Da die Preise in der Grundversorgung deutlich über den Preisen außerhalb der Grundversorgung liegen, bestimmt der Anteil dieser Versorgung beträchtlich die Ausgaben für Strom.

Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Verein in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Regelbedarfsermittlungsgesetzes darauf hingewiesen, dass bei der Bemessung des Haushaltsstroms auf Grundlage der EVS das Risiko einer systematischen Untererfassung besteht.²⁰

5.2 Unterdeckung der tatsächlichen Stromkosten

Mehrere Erhebungen und Berechnungen kommen zu dem Ergebnis, dass die tatsächlichen Ausgaben für Haushaltsstrom von Leistungsberechtigten der Grundsicherung und Sozialhilfe zum Teil deutlich höher sind als im Regelbedarf ausgewiesen.²¹ Die berechneten Unterdeckungen liegen in Einpersonenhaushalten bei 7,40 € bis zu 14,80 € pro Monat, sodass Unterdeckungen von 88,80 € bis zu 177,60 € in einem Jahr zu verzeichnen sind. Für Alleinerziehende mit einem Kleinkind beläuft sich die Unterdeckung auf 24,70 € pro Monat, für ein Paar mit zwei Kindern auf 19,11 € pro Monat. In Haushalten der Grundsicherung haben mindestens 50 % der Haushalte von Alleinerziehenden und Paaren mit einem Kind, jeweils über alle Altersstufen hinweg, Stromaushgaben, die deutlich über dem Regelbedarf liegen.²²

Die Unterdeckungen ergeben sich, wenn tatsächliche Stromverbräuche und Stromaushgaben erhoben werden oder mit tatsächlichen Strompreisen (u.a. einschließlich eines Grundpreises) zugrunde gelegt werden. Sie fallen unterschiedlich aus, weil die Erhebungseinheiten unterschiedlich sind (Beratungsfälle, Haushalte der Grundsicherung). Verglichen mit dem Regelbedarf für Strom zeigt sich, dass dieser in vielen Fällen nicht ausreicht, die tatsächlichen Kosten für Strom zu decken.

Aus Sicht des Deutschen Vereins sollten diese Ergebnisse dringender Anlass für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sein, nach § 55 Abs. 1 SGB II die

18 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Fußn. 18).

19 Vgl. Aigeltinger, G. u.a.: Zum Stromkonsum von Haushalten in der Grundsicherung: eine empirische Analyse für Deutschland, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2017, S. 384–367, hier: S. 357 f.

20 Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, NDV 2016, 498–501, hier: S. 498.

21 Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V. (Hrsg.): Hartz IV: Das Geld reicht für die Stromrechnung nicht aus, Düsseldorf 2018; Check24: Hartz IV-Regelsatz deckt Stromkosten nicht, München, Februar 2016; Aigeltinger, G. u.a. (Fußn. 20).

22 Aigeltinger u.a. (Fußn. 20), S. 364 f.

Wirkungen der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts auf Belastung der Grundsicherungshaushalte durch Stromkosten zu untersuchen. Insbesondere sollte aufgeklärt werden, welchen Anteil die Grundversorgung mit Haushaltsenergie daran hat.

5.3 Regionale Preisunterschiede und Unterschiede beim Grundpreis

Hinzu kommt, dass die Stromkosten je nach Bundesland und auch regional unterschiedlich hoch sind. In allen Bundesländern lagen diese 2016 über dem Regelbedarf eines Einpersonenhaushalts. Die Spanne der Kosten über dem Regelbedarf reichte von 18 % in Bremen bis zu 42 % in Mecklenburg-Vorpommern.²³ Die durchschnittlichen Stromkosten in der Grundversorgung der Bundesländer liegen zwischen 40,- und 44,-€ pro Monat.

Hauptsächlicher Grund für die regionalen Preisunterschiede sind die Netzentgelte, die teilweise erheblich voneinander abweichen. Im Jahr 2015 lag die Differenz zwischen den geringeren und höheren Netzentgelten bei 5 C/kWh.²⁴ Am teuersten war die Stromnetznutzung in Nord-Brandenburg: Hier zahlt eine Familie im Durchschnitt mit 3.500 kWh Stromverbrauch 416,-€ Netzentgelte pro Jahr, während eine Familie in Bremen nur 196,-€ Netzentgelte bezahlen muss (ohne Mehrwertsteuer).²⁵ Die Bundesregierung teilt mit, dass im Jahr 2018 bei den rund 870 Stromnetzbetreibern deutschlandweit eine Schwankungsbreite der Netzentgelte von 3,51 Cent/kWh bis zu 10,89 Cent/kWh zu verzeichnen ist.²⁶ Das ist ein Unterschied von rund 7,4 C/kWh.

Eine bundesweite Untersuchung der Grundpreise oder Grundgebühren für Strom in Privathaushalten kommt zu dem Ergebnis, dass diese von 2013 bis 2018 um 68 % gestiegen sind und dieser Preisanstieg sehr ungleich verteilt ist. Einige Netzbetreiber haben den Grundpreis drastisch erhöht, andere verzichten weiterhin vollständig auf einen Grundpreis.²⁷

Bei der derzeitigen Bemessung des Regelbedarfs wird auf die regionalen Unterschiede des Strompreises nicht eingegangen, diese werden nicht berücksichtigt. Die Erfassung der Unterschiede beim Grundpreis wird nicht kontrolliert. Auch wenn die Netzentgelte durch das Netzentgeltmodernisierungsgesetz bis 2023 angeglichen werden sollen, besteht hier aus Sicht des Deutschen Vereins Handlungsbedarf.

Es ist mit der Sicherung des notwendigen Lebensunterhalts nicht vereinbar, wenn der Regelbedarf für Strom nach einem Durchschnittswert bemessen und in Kauf genommen wird, dass ein erheblicher Teil der Haushalte in der Grundsicherung und Sozialhilfe Stromkosten hat, die z.T. deutlich über diesem Durchschnittswert liegen, weil die Strompreise, die diese Haushalte zahlen müssen, deutlich höher sind als im Durchschnitt.

23 Check24 (Fußn. 22).

24 Bundesnetzagentur: Bericht der Bundesnetzagentur zur Netzentgeltsystematik Elektrizität, Bonn 2015, S. 19 f.

25 Agora Energiewende: Entwicklung der Strom-Netzentgelte 2017: Die regionalen Unterschiede nehmen zu, Berlin 2016, S. 4.

26 Bundesregierung, Antwort vom 16. April 2018, BT-Drucks. 19/1679, S. 2.

27 Tagesspiegel vom 5. Dezember 2017.

6. Das Verbrauchsgut Strom

Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass Haushaltsstrom eine besonders „gewichtige Ausgabeposition“ für die Ermittlung der Regelbedarfe ist.²⁸ Die Versorgung mit Energie zählt zu den Grundbedürfnissen des Lebens und Wohnens. Haushaltsenergie kann nicht anderweitig ersetzt werden, sondern ist elementarer Bestandteil einer häuslichen Infrastruktur, die fortwährend in Anspruch genommen wird und zur Verfügung stehen muss, um in Deutschland ein sicheres und normales Leben führen zu können.

Dementsprechend sind die Dispositionsspielräume der Nutzer und Nutzerinnen gering. Auch wenn die Strompreise steigen, können die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht ohne Weiteres ihren Stromkonsum so anpassen, dass die Stromkosten konstant bleiben. Der Anteil der Stromkosten am Nettoeinkommen der einkommensschwachen Haushalte ist deutlich höher als bei den einkommensstarken Haushalten.²⁹

Der Deutsche Verein erkennt an, dass die Sicherung des Lebensunterhalts auf Grundlage der Regelbedarfe als Pauschale ermittelt wird und die Leistungsberechtigten eigenverantwortlich über die Verwendung entscheiden. Es ist mit der Sicherung des notwendigen Lebensunterhalts jedoch nicht vereinbar, wenn Stromkosten als individuelle Mehrausgaben angesehen werden, die durch Minderausgaben an anderer Stelle ausgeglichen werden müssen.³⁰ Der Deutsche Verein betont vielmehr: Eine Umschichtung im Regelbedarf ist keine Option, um den Strombedarf zu decken³¹. Die Nutzung von Haushaltsenergie lässt sich auch nicht aufschieben, um dafür finanzielle Mittel anzusparen. Der Deutsche Verein plädiert dafür, dass die Kosten für einen durchschnittlichen Stromverbrauch in der Grundsicherung und Sozialhilfe durch die Bedarfsmessung abgebildet werden.

II. Möglichkeiten zur Ableitung des Bedarfs an Haushaltsenergie

Ein auskömmlicher Strombedarf ist am treffendsten auf der Basis umfassender und differenzierter Daten des Stromverbrauchs festzustellen. Die Daten müssen zuverlässig und aussagekräftig das gesamte Spektrum des Stromverbrauchs in Deutschland abbilden. Da der Stromverbrauch in den Haushalten technisch zuverlässig gemessen wird, ist die Basis dafür gegeben.

Der Deutsche Verein greift den Hinweis des Bundesverfassungsgerichts auf, die grundlegenden Vorgaben für die Ermittlung des Bedarfs hinsichtlich des Haushaltsstroms zu überprüfen und, falls erforderlich, anzupassen.³² Der Deutsche Verein hat sich bereits in seiner Gutachterlichen Äußerung zum neuen Bedarfsmessungssystem im Jahr 1989 dafür ausgesprochen, dass der regelsatzrele-

28 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12, Rdnr. 111.

29 Heindl/Löschel (Fuß. 7), S. 8–11.

30 Bundesregierung, Antwort vom 2. Dezember 2014, BT-Drucks. 18/3395, S. 8.

31 Eine Umschichtung für ein Grundgut findet statt, wenn Haushalte einen Teil des Regelbedarfs dafür einsetzen, die Kosten der Unterkunft zu tragen. Das ist in der Grundsicherung für Arbeitsuchende in einer beträchtlichen Anzahl der Haushalte der Fall, in Berlin betrifft das im Jahr 2017 128.000 Haushalte (Berliner Zeitung vom 23. September 2017).

32 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12, Rdnr. 111.

vante Verbrauch an Haushaltsenergie mit Hilfe des Stromverbrauchs bestimmt wird. Die ermittelten Verbrauchsmengen sollen mit Preisen des örtlichen Energieversorgungsunternehmens bewertet werden. Es können Landesdurchschnittspreise gebildet werden.³³

Der „Stromspiegel für Deutschland“ bietet seit 2014 die umfassendste Erfassung des Stromverbrauchs in Deutschland. Diese Erhebung wird regelmäßig fortgeschrieben und von einem breiten Bündnis von Wirtschaftsverbänden, Energieagenturen, Forschungsinstituten und Verbraucherorganisationen getragen. Partner sind u.a. der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft und der Verband kommunaler Unternehmen.³⁴

Im „Stromspiegel für Deutschland“ wird der Stromverbrauch differenziert nach Haushaltsgrößen, Gebäudetypen und Warmwasserbereitung ausgewertet und der Stromverbrauch (Kilowattstunden pro Jahr) sieben Verbrauchsklassen zugeordnet (gering bis sehr hoch), sodass sich jeder Haushalt nach Haushaltstyp einordnen und sehr einfach seinen Verbrauch bewerten kann.

Aus Sicht des Deutschen Vereins ist der „Stromspiegel für Deutschland“ ein Modell dafür, wie der Basiswert für die Ermittlung des Bedarfs bei Haushaltsenergie, der Stromverbrauch, erhoben und ausgewertet werden kann.³⁵ Aus dem Stromspiegel kann ein mittlerer Verbrauch über alle Verbrauchsklassen hinweg ermittelt werden. Dieser Ansatz kann für die Anforderungen der Ermittlung des Bedarfs an Strom in Haushalten der Grundsicherung und Sozialhilfe weiter entwickelt werden.

Aus den Daten des Stromspar-Checks lässt sich eine Kontrollrechnung für den Stromverbrauch der Haushalte im Leistungsbezug erstellen.

Es ist eine politische Entscheidung festzulegen, welcher mittlere Verbrauch oder welche Verbrauchsklasse für die Bemessung des notwendigen Lebensunterhalts zugrunde gelegt werden soll. Dem Gesetzgeber kommt es zu, die Methode zur Ermittlung der Bedarfe und zur Berechnung der Leistungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz im Rahmen der Tauglichkeit und Sachgerechtigkeit selbst auszuwählen.³⁶

Der anerkannte Verbrauch an Haushaltsenergie ist preislich zu bewerten. Dafür können die nach sog. Abnahmebändern differenzierten durchschnittlichen bundesweiten Strompreise verwendet werden, die die Bundesnetzagentur jährlich ermittelt. Soweit die Preise vor Ort (Netzentgelte und Grundpreise) höher sind als die betreffenden Preise im Bundesdurchschnitt, ist aus Sicht des Deutschen Vereins zu klären, welche günstigeren Tarife für Leistungsberechtigte erreichbar sind oder wie die preisbedingten Mehrkosten ausgeglichen werden.

Das vorgeschlagene Verfahren für die Ermittlung und Berechnung des Strombedarfs in Haushalten der Grundsicherung und Sozialhilfe zeichnet sich aus durch

33 Gutachterliche Äußerung des Deutschen Vereins: Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe: Ableitung der Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige, Frankfurt am Main 1989, S. 10.

34 Vgl. <https://www.stromspiegel.de/ueber-uns-partner/>.

35 Fachliche Empfehlungen der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales des Landes Berlin zur Senkung des Stromverbrauchs, Vermeidung von Stromschulden und Stromsperrern vom Oktober 2017, greifen den Stromspiegel als ein Instrument auf, das die Sozialverwaltung anwenden soll, um das Verbrauchsverhalten von Leistungsberechtigten im SGB XII zu prüfen.

36 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12, Rdnr. 78.

Einfachheit, Transparenz und Handlungsorientierung. Die Leistungsberechtigten können einfach feststellen, ob sie mit ihrem Stromverbrauch unterhalb der anerkannten Bedarfsgrenze liegen. Ein Stromverbrauch oberhalb dieser Grenze kann Anlass sein, sich damit auseinanderzusetzen.

Erfahrungen der Energieversorger zeigen, dass viele Verbraucher sich über die Bedeutung des Stromverbrauchs nicht im Klaren sind. Die meisten Menschen haben kein Gefühl dafür, was eine Kilowattstunde ist und welche Kosten durch die Nutzung der verschiedenen Elektrogeräte entstehen. Die Kilowattstunde wird in der Regel weit entfernt von den Wohnräumen gezählt und nur einmal im Jahr abgerechnet. Sie wissen nicht, dass sie den Stand ihres Stromzählers dem Energieversorger mitteilen müssen und dass nach drei vergeblichen Aufforderungen dazu der Stromverbrauch vom Energieversorger geschätzt wird. So können sich hohe Nachzahlungsforderungen ergeben. Das ist eine Ursache für Stromschulden. Die Träger der Grundsicherung und Sozialhilfe können Leistungsberechtigte mit zu hohem Stromverbrauch unterstützen, Stromschulden zu vermeiden oder abzubauen und zu tilgen.³⁷

III. Möglichkeiten zur Ableitung des Mehrbedarfs für dezentrale Warmwasserbereitung

1. Gesetzeslage und Urteil des Bundessozialgerichts

Die Kosten für dezentrale Warmwasserbereitung können nicht auf Basis der EVS ermittelt werden und sind nicht Teil der Kosten für Unterkunft und Heizung. Der Gesetzgeber hat deshalb mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch einen Mehrbedarf für dezentrale Warmwasserbereitung eingeführt (§ 21 Abs. 7 SGB II; § 30 Abs. 7 SGB XII). Die Kosten für diese Warmwasserbereitung sind als Anteil am Regelbedarf zu berechnen, der in Prozentwerten und differenziert nach dem Alter der in einem Haushalt lebenden leistungsberechtigten Personen festgelegt ist.³⁸

Es wird auch die Möglichkeit eröffnet, im Einzelfall einen höheren Bedarf geltend zu machen (§ 21 Abs. 7 Satz 2 Halbsatz 2 SGB II, § 30 Abs. 7 Satz 2 Halbsatz 2 SGB XII). Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung kann ein solcher Mehrbedarf nicht schon deshalb verneint werden, weil im betreffenden Haushalt keine technische Einrichtung vorhanden ist, um den Stromverbrauch für Warmwasserbereitung zu messen. Solange nicht davon ausgegangen werden kann, dass die pauschalen Bemessungsansätze nach § 21 Abs. 7 Satz 2 Halbsatz 1 SGB II oder § 30 Abs. 7 Satz 2 Halbsatz 1 SGB XII den Bedarf bei dezentraler Warmwassererzeugung im Allgemeinen hinreichend decken, ist der Nachweis

37 Das wird in den Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Beratung bei Stromschulden und Stromsperrern sowie zur ihrer Regulierung und Vermeidung dargestellt werden.

38 Dabei wird auf eine Berechnung des Deutschen Vereins aus dem Jahr 1991 Bezug genommen (NDV 1991, 77). Das Ergebnis dieser Berechnung wird anhand von Daten aus der Stromverbrauchsstatistik des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) geprüft (Kontrollrechnung) und zur Grundlage der Ermittlung des Mehrbedarfs für Warmwasserbereitung gemacht. Der diesbezügliche Regelungsvorschlag für den Vermittlungsausschuss ist in den veröffentlichten Dokumenten des Gesetzgebungsverfahrens für das Regelbedarfsermittlungsgesetz und die Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch nicht enthalten.

eines über die Pauschale hinausgehenden Mehrbedarfs durch die Verwaltung oder im Klageverfahren durch das Gericht von Amts wegen zu erbringen.³⁹

2. Unterdeckung

Auch die Berechnungen der Kosten dezentraler Warmwasserbereitung nach tatsächlichen Verbrauchsdaten und Preisen kommen zu dem Ergebnis, dass diese über dem Mehrbedarf nach § 21 Abs. 7 SGB II bzw. § 30 Abs. 7 SGB XII liegen.⁴⁰ In Einpersonenhaushalten der Grundsicherung sind es 9,-€ pro Monat, in den Einpersonenhaushalten der Energieberatung sind es 17,-€ pro Monat, also 108,-€ und 204,-€ pro Jahr. Drei Viertel der Grundsicherungshaushalte mit einem Kind haben (zum Teil erhebliche) Kosten der elektrischen Warmwasserbereitung über dem Mehrbedarf.⁴¹ Aus Sicht des Deutschen Vereins zeigen diese Unterdeckungen dringenden Handlungsbedarf an.

3. Anforderung an die Fortschreibung

Bei der geltenden Berechnung ist der Mehrbedarf für elektrische Warmwasserbereitung nur dann gesichert, wenn die Preissteigerungsrate für Strom dem für die Fortschreibung nach § 28a SGB XII maßgeblichen Mischindex entspricht. Nehmen die Strompreise stärker zu als der Mischindex, wie das in Jahren 2011 bis 2014 der Fall war, bleibt der Mehrbedarf hinter dem Anstieg der Kosten für elektrische Warmwasserbereitung zurück.⁴²

4. Ermittlung auf fundierter empirischer Grundlage

Der Deutsche Verein hält es für dringend angezeigt, den Mehrbedarf für Warmwasserbereitung auf einer fundierten, aktuellen empirischen Grundlage zu ermitteln.

Der „Stromspiegel für Deutschland“ bietet auch für diesen Zweck derzeit die umfassendsten Daten. Im Stromspiegel wird die Warmwasserbereitung mit Strom separat erfasst und nach derselben Methodik ausgewertet wie der Stromverbrauch ohne Warmwasserbereitung. Aus der Differenz des Verbrauchs zu den Haushalten ohne elektrische Warmwasserbereitung lässt sich ein Ausgangswert des Verbrauchs für Warmwasserbereitung berechnen. Auch hier kann dieser Ansatz für die Anforderungen der Ermittlung des Mehrbedarfs für Warmwasserbereitung weiter entwickelt werden.

39 Vgl. BSG, Urteil vom 7. Dezember 2017, B 14 AS 6/17 R

40 Fußn. 22, ohne Check24.

41 Aigeltinger u.a. (Fußn. 20), S. 364 f.

42 Cischinsky, H./Kirchner, J./von Malottki, C.: Das deutsche Transfersystem in Zeiten von Klimaschutz und Energiewende, in: Großmann, K. u.a. (Hrsg.): Energie und soziale Ungleichheit, Wiesbaden 2017, S. 349–375, hier: S. 365.

IV. Stromkosten durch andere laufende Mehrbedarfe und für Heizung anerkennen

1. Besondere Bedarfe

Ist ein deutlich über dem Durchschnitt liegender Stromverbrauch zu verzeichnen, kann dieser durch besondere Bedarfe bedingt sein. Das können medizinische Hilfsmittel im Haushalt sein, auf die eine leistungsberechtigte Person angewiesen ist (u.a. elektrischer Rollstuhl, Beatmungsgerät) oder ein hoher Wasch- und Trocknerbedarf aufgrund von Krankheit und Behinderung. Für diese Fälle ist ein Mehrbedarf an Strom zu berechnen und nach § 21 Abs. 6 SGB II oder § 27a Abs. 4 SGB XII anzuerkennen.

2. Heizradiatoren und Heizlüfter

Werden wegen eines energetisch schlechten Zustandes der Wohnung oder des Hauses Heizradiatoren und Heizlüfter eingesetzt, müssen die dafür entstehenden Kosten berechnet und als Kosten der Unterkunft und Heizung anerkannt werden.

Fazit

Haushalte der Grundsicherung und Sozialhilfe haben ein erhöhtes Risiko, durch Stromkosten in Zahlungsrückstände zu geraten oder den Strom gesperrt zu bekommen. Im Jahr 2016 ist etwa 160.000 dieser Haushalte der Strom gesperrt worden. Sehr viel mehr Haushalte haben Schwierigkeiten, regelmäßig die Abschläge für den Stromverbrauch zu bezahlen oder eine Nachzahlung zu leisten.

Die Leistungen zum Lebensunterhalt müssen einen nach Haushaltsgröße differenzierten durchschnittlichen Strombedarf decken und regionale Preisunterschiede berücksichtigen. Auf dieser Basis haben Haushalte der Grundsicherung und Sozialhilfe einen Anreiz, Stromverbrauch einzusparen, nicht einen Zwang, das zu erreichen, um Stromschulden und Stromsperrungen zu vermeiden.

Das gilt ebenso und entsprechend für den Mehrbedarf bei dezentraler Warmwasserbereitung.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 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