

## Sozialrechtliche Folgefragen einer Energiewende in Übereinstimmung mit dem Paris-Abkommen (Soziales Recht 2022, 11 ff.)

*Prof. Dr. Reimund Schmidt-De Caluwe, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg/Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M./M.A., Ass. jur. Theresa Rath, Universität Rostock\**

### I. Problemstellung

Der Klimawandel als für die Menschheit existenzielles Problem, welches Nahrungs- und Wasserknappheit auslösen, militärische Auseinandersetzungen wahrscheinlicher machen und letztlich damit auch die offene Gesellschaft untergraben könnte, hat zuletzt wissenschaftlich, politisch und rechtlich verstärkte Beachtung erfahren.<sup>1</sup> Auf dieser Basis kam es zu der völkerrechtsverbindlichen Zielfestlegung in Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen, nach welcher alle Staaten der Erde gemeinsam die globale Erwärmung – verglichen mit dem vorindustriellen Niveau – auf deutlich unter 2 °C und möglichst unter 1,5 °C begrenzen müssen. Dies impliziert zeitnahe globale Nullemissionen in allen klimaschädlichen Sektoren, tendenziell bis oder vor 2035.<sup>2</sup> Der damit verbundene vollständige und zeitnahe Verzicht auf fossile Brennstoffe in den Bereichen Strom, Wärme, Mobilität, Ernährung

---

\* Der Erstautor hat an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Sozialrecht inne. Der Zweitautor lehrt an der Universität Rostock Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie und leitet die Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik (Leipzig/Berlin), wo die Drittautorin im vom BMWi finanzierten Forschungsprojekt »Kommunale Wärmenetze« tätig ist und promoviert.

<sup>1</sup> Siehe zuletzt IPCC, Special Report, Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, 2018; ferner für eine Gesamtdarstellung *Ekardt/Klinski/Schomerus*, Konzept für die Fortentwicklung des deutschen Klimaschutzrechts, Marburg 2015; *Hennig*, Nachhaltige Landnutzung und Bioenergie – Ambivalenzen, Governance, Rechtsfragen, Marburg 2017 (zugl. Rostock, Univ., Diss. 2017); *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit: Ethische, rechtliche, politische und transformative Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 4. Aufl. = 3. Aufl. der Neuausgabe, Baden-Baden 2021 (zug. Rostock, Univ., Habil. 2003); *Ekardt*, Sustainability. Transformation, Governance, Ethics, Law, Dordrecht 2019. Zu BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 ua. – juris, Rn. 3.

<sup>2</sup> Im Einzelnen vorgerechnet in Auswertung des naturwissenschaftlichen Schrifttums und in Auseinandersetzung mit den Rechtsinterpretationsfragen bei *Ekardt/Wieding/Zorn*, Sustainability 2018, 2812; *Wieding/Subenrauch/Ekardt*, Sustainability, Special Issue Climate Change and Human Reaction 2020, 8858.

sowie bei weiteren Industrieemissionen jenseits von Strom und Wärme besonders bei Kunststoffen und Zement wirft erhebliche soziale Verteilungsfragen auf. Diese ergeben sich nicht zuletzt daraus, dass die Stärkung von erneuerbaren Energien und teilweise auch Energieeffizienz und Suffizienz direkt oder indirekt zunächst zu einer Verteuerung der Lebenshaltungskosten in den genannten Bereichen führen kann, auch wenn sich konsequente Klimapolitik als Ganzes gesehen im Ergebnis volkswirtschaftlich günstiger gestalten wird als eine Hinnahme oder nur halbherzige Bekämpfung des Klimawandels. Gleichzeitig würde der Klimawandel selbst erhebliche soziale Verteilungswirkungen haben, wie soeben bereits gesehen. Klima- und Sozialpolitik scheinen damit in völker-, europa- und bundesrechtlicher Perspektive auf eine aporetische Situation zuzusteuern, geprägt unter anderem durch gegenläufige Grundrechtspositionen, wobei das BVerfG diese Abwägungslage im Frühjahr 2021 erstmals explizit anerkannt hat und zugleich eine fairere Verteilung der Freiheitschancen über die Zeit (und damit einen stärkeren Klimaschutz) eingefordert hat.<sup>3</sup> Zugleich wurde dabei die zumindest völkerrechtliche Verbindlichkeit der Pariser 1,5 °C-Grenze anerkannt.

Die aktuelle Debatte über eine soziale Energiewende<sup>4</sup> ist deshalb – so scheint es auf den ersten Blick – wenig überraschend geprägt von einem kompromisshaften Ringen um eine Balance, die mit einem Grundproblem konfrontiert ist: Jegliche soziale Maßnahme, die den Zugang zu fossilen Brennstoffen (etwa für Strom und Wärme) aufrechterhält, und sei es auch in effizienterer Form, steht in einem Spannungsverhältnis zu den rechtlich verbindlichen Klimaschutzziele. Der vorliegende Beitrag möchte demgegenüber zweierlei zeigen. Zum einen kann ein klimaschutzrechtlicher Instrumenten-Ansatz gewählt werden, der den so umschriebenen Konflikt (gegenüber Betrieben und Einzelpersonen) von vornherein vermeidet. Zum anderen können aus dem gängigen sozialrechtlichen Diskurs im Lichte der Energiewende dennoch relevante Einsichten für den weiteren Umgang mit einer sozialen Energiewende gewonnen werden. Methodisch geht es im Folgenden ausgehend von der Darstellung einschlägiger gesetzlicher Regelungen und ihrer sozialen

---

<sup>3</sup> Zum Existenzminimum in Deutschland insbesondere BVerfG, 9.2.2010 – 1 BvL 1, 3, 4/09 – BVerfGE 125, 175 ff.; zur Multipolarität des Grundrechtskonflikts zwischen klassischen ökonomisch-sozialen Anliegen einerseits und dem Klimaschutz andererseits näher *Ekardt*, Sustainability (Fn. 1); siehe auch *Susnjar*, Proportionality, Fundamental Rights, and Balance of Powers, Leiden 2010 (zugl. Bremen, Univ., Diss. 2009). Nunmehr explizit zur grundrechtlichen und staatszielhaften Klimaschutzverpflichtung BVerfG, 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 ua. – juris; im Einzelnen analysiert von den Rechtsvertretern der zuerst erhobenen Verfassungsbeschwerde: *Ekardt/Heß*, NVwZ 2021, 1421 ff.; *Ekardt Heß/Wulff*, EurUP 2021, 212 ff.; *Ekardt/Heß*, ZUR 2021, 579 ff.

<sup>4</sup> Dazu etwa *Schmidt-De Caluwe/Schneller*, ZfU 2019, 320 ff.

Verteilungswirkung um einen zweifachen Zugang, nämlich um Rechtsinterpretation im Sinne der klassischen juristischen Normauslegungsmethoden und zugleich um die Ermittlung der Wirkung von Normen, hier auf soziale Verteilungsfragen.<sup>5</sup>

**Kommentiert [A1]:** Bezieht sich der Hinweis mwN. Auf die vor- oder nachstehenden Beiträge?

## II. Soziale Verteilungswirkungen des Klimaschutzrechts – aporetische Perspektiven und mengensteuernde Lösungsansätze

Es ist ein gängiger Einwand gegen ein ambitioniertes Klimaschutzrecht, dass es mit Nachteilen für die sozial weniger gut Gestellten verbunden sei. Dieser Einwand kann sich global auf die Entwicklungsländer beziehen, er kann sich aber auch unmittelbar auf die Lage in Deutschland und vergleichbaren Ländern beziehen. So steigern alle Instrumente klimaschutzrechtlicher Steuerung der Preise fossiler Brennstoffe (Emissionshandel, Energiesteuern, -umlagen und ähnliches), die Lebenshaltungskosten, und zwar nicht nur bezogen auf Strom, Wärme und Mobilität, sondern indirekt ebenfalls bezogen auf die Preise sonstiger Produkte. Klimaschutzrechtliche Maßnahmen besitzen eine potenziell regressive Wirkung.<sup>6</sup> So treffen etwa Energiesteuern als Mehrkostenfaktor für Energie und Produkte weniger einkommensstarke Konsumenten tendenziell härter. Gleiches gilt für die EEG-Vergütungsumlage und die EEG-Ausnahmen bestimmter Industriesektoren, die im Gegenzug zu einer höheren EEG-Umlage aller anderen Stromkunden führen. Der finanzielle Spielraum einkommensschwächerer Gruppen wird wegen des prozentual größeren Anteils der Energiekosten an ihrem Einkommen wesentlich stärker beschnitten als derjenige der Besserverdienenden, selbst wenn diese pro Kopf mehr Energie verbrauchen.

Dies kann dann auch bewirken, dass statt Konsistenz- oder Effizienz teilweise Suffizienzoptionen bei den betroffenen Betrieben und Personen ergriffen werden, also statt

---

<sup>5</sup> Hennig, Nachhaltige Landnutzung und Bioenergie (Fn. 1); Ekardt, Sustainability (Fn. 1); von Bredow, Energieeffizienz als Rechts- und Steuerungsproblem. Unter besonderer Berücksichtigung der erneuerbaren Energien, Marburg 2013 (zugl. Rostock, Univ., Diss. 2013); Garske, Ordnungsrechtliche und ökonomische Instrumente der Phosphor-Governance, Marburg 2019 (zugl. Rostock, Univ., Diss. 2019); Stubenrauch, Phosphor-Governance in ländervergleichender Perspektive – Deutschland, Costa Rica, Nicaragua, Marburg 2019 (zugl. Rostock, Univ., Diss. 2019); Ekardt, Sustainability, (Fn. 1) – alle mwN.

<sup>6</sup> Näher zum Folgenden Gawel/Korte, in: Müller/Kahl (Hrsg.), Energiewende im Föderalismus, Berlin 2015, S. 145 ff.; Ekardt, Sustainability (Fn. 1).

besserer Technik auf Verhaltensänderung respektive Verzicht gesetzt wird, unter anderem weil Investitionen für energieeffizientere Geräte für solche Personengruppen schwerer zu finanzieren sind. Zu berücksichtigen ist dabei, dass etwa klimapolitisch motivierte Förderprogramme (zB. Förderung der Wärmedämmung von Eigenheimen oder effizientere Heizanlagen) und Steuererleichterungen (etwa für energetische Sanierungen) vorwiegend nur denjenigen zu Gute kommen, die über ein gutes Einkommen verfügen, während Abgaben und Umlagen grundsätzlich von allen zu zahlen sind. Hinzuweisen ist ferner auf mögliche Verteilungswirkungen zwischen Regionen in Deutschland im EEG-Förderregime<sup>7</sup> (da zB. Windstrom schwerpunktmäßig in Norddeutschland erzeugt wird, die EEG-Umlage aber in Gesamtdeutschland refinanziert wird), die allerdings schwierig zu erfassen sind, weil immer auch (zum Teil) parallel rückgebaute konventionelle Erzeugungskapazitäten sowie die zugunsten der Energiewende unterlassenen Investitionen in anderen Bereichen berücksichtigt werden müssten.

Allerdings ist die Fokussierung auf die sozialen Belastungswirkungen des Energie- und Klimaschutzrechts (und der möglichen sozialrechtlichen Kompensationen) nicht hinreichend differenziert. Sie berücksichtigt gegenläufige Faktoren, Gesichtspunkte und Argumente nicht hinreichend, vernachlässigt die sozialen Wirkungen mangelnden Klimaschutzes und übersieht, dass durchaus mehr als nur kompromisshafte Lösungsmöglichkeiten bereitstehen:<sup>8</sup>

- Es ist bereits fraglich, wie groß der Anteil der bisher eher moderaten Kosten des Klimaschutzrechts tatsächlich für Phänomene wie vermehrte Stromsperrern verantwortlich gemacht werden können, für die auch eine Reihe weiterer Entwicklungen ursächlich sein können. Dass die Einzelheiten schwierig sind, zeigt ferner die wiederkehrende Diskussion über die Frage, ob die EEG-Umlage mehr von Unternehmen oder mehr von den stromverbrauchenden Bürgern getragen werden soll. Belastet man die Unternehmen stärker, werden diese zB. versuchen, ihre Produkte entsprechend zu verteuern, was es in gewisser Weise durchaus fraglich erscheinen lässt, inwieweit konkret den Industrieausnahmen Verteilungswirkungen zugeschrieben werden können.

---

<sup>7</sup> Zu den Grundsatzdiskussionen um das EEG in den letzten Jahren etwa *Hennig*, Nachhaltige Landnutzung und Bioenergie (Fn. 1); *Ekardt/Valentin*, Das neue Energierecht, Baden-Baden 2015.

<sup>8</sup> Näher zum Folgenden *Ekardt*, *Hennig*, Nachhaltige Landnutzung und Bioenergie (Fn. 1); *Gawel/Korte*, in: Müller/Kahl (Fn. 6).

- Auch Instrumente, die nicht explizit einen Preisanreiz beabsichtigen und die anstelle ökonomischer Instrumente bislang teils eher genutzt werden, lösen soziale Verteilungswirkungen aus. Verbietet man zB. ordnungsrechtlich ineffiziente Geräte oder Anlagen und löst damit einen Zwang hin zu technisch besseren, aber auch in der Anschaffung teureren Produkten aus, dann ist auch dies aus Endverbrauchersicht als Preis spürbar.
- Mehr noch: Nicht nur energiepolitische Maßnahmen, sondern auch klassische Regelungselemente moderner Rechtssysteme wie zB. die Umsatzsteuer haben eine regressive Wirkung, ohne dass dafür bisher ein sozialer Ausgleich geschaffen worden wäre. Und bereits ohne irgendwelche rechtlichen Regelungen existiert ebenfalls bereits soziale Ungleichheit.
- Ferner lassen sich Preissteigerungen trotz einer ernsthaften Energie- und Klimawende mindestens teilweise individuell abwenden, indem auf erneuerbare Energien und Energieeffizienz gesetzt, also beispielsweise der Stromanbieter gewechselt wird, entsprechende Geräte angeschafft, bei der Mobilität und der Ernährung entsprechende Entscheidungen getroffen werden und anderes mehr (zum Problem zB. der Anschaffungskosten von Geräten sogleich unten). Die Gesamtheit des energie- und klimaschutzrechtlichen Regulariums, unter anderem die schon genannten Elemente, wirken gerade darauf hin, dass solche Optionen kostengünstig bereitstehen. Dabei ist zu beachten, dass solche Maßnahmen – wie im Falle eines Wechsels zu einem Erneuerbare-Energien-Stromanbieter im ersten Moment auch teurer sein können, wiewohl sie langfristig die Effekte möglicher Preisspiralen der fossilen Brennstoffe abwenden mögen.
- Außerdem könnten zB. die staatlichen Einnahmen aus ökonomischen Klimaschutzinstrumenten durchaus verstärkt zu Zwecken der sozialen Abfederung eingesetzt werden, etwa zur Erhöhung der entsprechenden Leistungen.

- Unterbelichtet bleiben ferner die – in der Einleitung bereits angesprochenen – kurz-, mittel- und erst recht langfristigen positiven sozialen Verteilungswirkungen eines wirksamen Energie- und Klimaschutzrechts. Generell werden der Energiewende seit längerem positive Effekte auf den Arbeitsmarkt attestiert. So bremst eine wirksame Ressourcen- oder Senkenbepreisung (etwa von Treibhausgasemissionen) tendenziell die gesamtwirtschaftliche Rationalisierung der Produktion und stabilisiert damit den Arbeitsmarkt. Ohne wirksames Energie- und Klimaschutzrecht wären (konträr zur aktuellen Lage) langfristig ferner wenig soziale Preissteigerungen bei Gas und Öl aufgrund zunehmender Knappheit zu erwarten. Potenziell noch deutlich gravierender sind die drohenden Schäden aufgrund des Klimawandels, wenn man zwecks kurzfristiger Kostenvermeidung auf ein wirksames Energie- und Klimaschutzrecht verzichten würde; dies ist in der Klimaökonomik wiederholt vorgerechnet worden.<sup>9</sup> Davon würden absehbar auch in Deutschland und der EU die sozial weniger gut Gestellten von Umweltproblemen wie dem drohenden Klimawandel potenziell überproportional stark betroffen sein – denn auch insoweit hätten sie aus finanziellen Gründen weniger Verhinderungs- und Ausweichoptionen. Dass der Klimawandel nicht allein hierzulande verhindert werden kann, versteht sich dabei von selbst.
- Direkt daran anknüpfend: Unberücksichtigt bleibt in der Debatte über soziale Verteilungswirkungen regelmäßig zuletzt auch der Umstand, welche Verteilungswirkungen ein weniger wirksames Energie- und Klimaschutzrecht im globalen Maßstab hätte.

Nach dem Gesagten liegt die Intention nahe, ein wirksames Klimaschutzrecht mit sozialem Ausgleich zu verknüpfen, nicht aber eine schwächere Klimapolitik als sozialen Ausgleich einzusetzen. Wer soziale Verteilungsprobleme minimieren will, muss den Klimawandel verhindern, er sollte aber auch über die Kostenverteilung der Klimapolitik sprechen. Kurzfristige wie langfristige, nationale wie globale Aspekte sozialer Gerechtigkeit wollen hierbei bedacht sein. Und entgegen einer landläufigen Auffassung ist genau das

---

<sup>9</sup> Klassisch dazu *Stern*, The Stern Review, London 2007; *Nordhaus*, A Question of Balance, New Haven 2008; zu den Chancen und Grenzen ökonomischer Berechnungen zum Klimawandel *Ekardt*, Ökonomische Bewertung – Kosten-Nutzen-Analyse – ökonomische Ethik. Eine Kritik am Beispiel Klimaschutz, Marburg 2018 (zugl. Leipzig, Univ., Diss. 2018).

möglich, wenn man den adäquaten Klimaschutzrechtlichen Ansatz wählt. Der Schlüsselbegriff dazu ist die Mengensteuerung<sup>10</sup> sämtlicher Treibhausgasemissionen, im Kern jener aus dem fossilen Brennstoffeinsatz bei Strom, Wärme, Mobilität, Agrarsektor, Kunststoffen und Zement sowie jener aus tierischen Nahrungsmitteln. Etabliert man etwa eine Ausweitung des EU-Emissionshandels auf sämtliche Sektoren respektive sämtliche fossilen Brennstoffe mit einer Mengengrenze (Cap) null in kurzer Zeit, tendenziell vor 2035, orientiert an Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen (sowie ein niedriges Cap für tierische Produkte, einen Mechanismus zur Kompensation der Restemissionen aus dem Agrar- und prozessindustriellen Bereich sowie ein Border Adjustment für Im- und Exporte<sup>11</sup>), dann wäre dies für die EU ein solches Mengensteuerungssystem.

Findet wie bislang keine klimaschutzrechtliche Mengensteuerung statt, ist jeglicher sozialrechtlicher Ausgleich (außer er beschränkte sich auf den Einsatz erneuerbarer Energien) potenziell mit einer teilweisen Konterkarierung der Klimaziele verbunden, weil er die Möglichkeit steigert, fossile Brennstoffe für Strom, Wärme und ähnliches zu verbrauchen. Findet umgekehrt eine klimaschutzrechtliche Mengensteuerung statt, dann ist sozialer Ausgleich ohne Abstriche beim Klimaschutz möglich (einerlei ob gegenüber Einzelpersonen oder z.B. gegenüber Betrieben bestimmter Wirtschaftszweige). Der soziale Ausgleich wird dann schlicht zu einer Verteilungsfrage dahingehend, wer die Kosten des ambitionierten Klimaschutzes in welchem Ausmaß trägt – dann kann also jeglicher politisch gewünschter (oder grundrechtlich über das Recht auf das Existenzminimum oder auch über Art. 12 und 14 GG als geboten angesehener) sozialer Ausgleich verwirklicht werden, ohne dass sich dies im geringsten auf die Effektivität des Klimaschutzes und damit auf den langfristigen Schutz auch sozialer Belange auswirken würde. Denn solange im Rahmen des Systems noch fossile Brennstoffe im Markt sind, kann deren Nutzung etwa für Strom und Wärme durch soziale Sicherungssysteme dann einkommensschwächeren Haushalten ermöglicht werden, ohne dass dies die Menge der insgesamt zulässigen Emissionen erhöhen würde – es blieben dann vielmehr weniger fossile Brennstoffe für Besserverdienende übrig. Und sobald alle fossilen Sektoren zu 100 % auf erneuerbare

---

<sup>10</sup> Näher zum gesamten Ansatz *Weishaupt/Ekardt/Garske/Stubenrauch/Wieding*, Sustainability 2020, 2053; *Ekardt*, Sustainability (Fn. 1); *Hennig*, Nachhaltige Landnutzung und Bioenergie (Fn. 1); *von Bredow*, Energieeffizienz als Rechts- und Steuerungsproblem (Fn. 5); *Garske*, Ordnungsrechtliche und ökonomische Instrumente der Phosphor-Governance (Fn. 5); *Bosnjak*, Ein Emissionshandelssystem der ersten Handelsstufe, Marburg 2015.

<sup>11</sup> Näher dargestellt bei *Ekardt*, Sustainability (Fn. 1); *Ekardt/Jacobs/Stubenrauch/Garske*, Land 2020, 83. Dort auch dazu, warum der bisherige EU-Emissionshandel mit einem wenig ambitionierten Cap, der fehlenden Integration zentraler Sektoren sowie Schlupflöchern ergo einer substanziellen Revision bedürfen würde.

Energien umgestellt sind und auch sonst alle schädigenden Faktoren (etwa Pestizide) aus dem Markt genommen oder entsprechend reduziert wurden, sind mit sozialen Verteilungsmechanismen ohnehin keine Emissionen und ggf. auch sonst keine negativen Umweltwirkungen mehr verbunden.<sup>12</sup> Dieses gesamte Vorgehen dürfte zugleich der Herstellung praktischer Konkordanz beim Ausgleich der kollidierenden Grundrechtspositionen entsprechen. Der Ansatz bewegt sich auch keineswegs allein im Raum wissenschaftlich als wirksam identifizierter Konzepte. Vielmehr arbeitet die EU-Kommission aktuell im Rahmen eines geplanten European Green Deal intensiv daran, zum einen die EU-Klimaziele endlich im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen auszurichten und zum anderen dabei verstärkt auf den Emissionshandel zu setzen. Dabei wurde im Juli 2021 auch eine Verschärfung des EU-Emissionshandels in den Grundzügen vorgeschlagen. Es geht dabei um eine Integration des Wärme- und Verkehrssektors in den EU-Emissionshandel plus Verschärfung seines Ambitionsniveaus verbunden mit einem (noch nicht weiter konturierten) sozialen Ausgleichsfonds für weniger Begüterte, wengleich ohne die – für die 1,5 °C -Grenze nötigen – ergänzenden Schritte, zugleich alle Altzertifikate zu streichen und Schlupflöcher zu schließen; zudem befindet sich auch das neu vorgeschlagene Cap noch nicht in Übereinstimmung mit der Pariser 1,5 °C Grenze.<sup>13</sup> Auch das neue deutsche Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) weist als – extrem – moderater nationaler Schritt zumindest tentativ in diese Richtung, weil es eine Erhöhung etwa der Heizkosten bewirkt.<sup>14</sup>

Auch bei einem solchen Vorgehen bliebe eine klimaschutzorientierte, insbesondere auf Energieeffizienz orientierte Ausrichtung des Sozialrechts notwendig, allein schon um das angestrebte Niveau an Sozialleistungen kosteneffizient bereitstellen zu können. Sie wäre sogar nötiger denn je: Die Kosten der Energiebereitstellung werden betriebswirtschaftlich für die Zahlenden (oder für die an ihre Stelle tretenden Sozialleistungsträger) mit der schrittweisen Umstellung der gesamten Energieversorgung auf erneuerbare Energien eher steigen als sinken (auch wenn die Vermeidung der Schäden des Klimawandels volkswirtschaftlich gesehen dies – wie erwähnt – überkompensieren mag). Noch wichtiger ist,

---

<sup>12</sup> Dazu, wie ein solcher Ansatz durch ergänzende Mechanismen einen Run zur (nicht emissionsfreien und auch sonst nicht unproblematischen) Bioenergie verhindern könnte, siehe *Hennig*, Nachhaltige Landnutzung und Bioenergie (Fn. 1); *von Bredow*, Energieeffizienz als Rechts- und Steuerungsproblem (Fn. 5); *Ekardt/Wieding/Garske/Stubenrauch*, CCLR 2018, 316 ff.

<sup>13</sup> Siehe zum Ganzen COM(2019) 640 final; COM(2021) 550 final; zu den kritischen Punkten *Ekardt/Heß*, NVwZ 2021, 1421 ff.

<sup>14</sup> Siehe zum BEHG auch *Vollmer*, Natur und Recht 2020, 237; *von Oppen*, ER 2020, 3.

dass die faktische Akzeptanz der Klimawende maßgeblich an der adäquaten Lösung der Verteilungsfragen hängen dürfte. Zudem geht es verfassungsrechtlich (und teils politisch) darum, Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit zu realisieren.

Die entsprechenden Regelungen und teilweise auch Optionen de lege ferenda werden im Folgenden eingehend analysiert. Dabei liegt der Fokus auf Sozialleistungen für einkommensschwache Haushalte. Mit einem Mengensteuerungssystem wäre auch eine Steigerung sonstiger Sozialleistungen denkbar, ohne dass dies in puncto Klima zu vermehrten Emissionen führen würde.

### III. Sozialer Ausgleich jenseits des Sozialrechts

Nicht nur im Sozialrecht (das im Folgenden im Zentrum steht), sondern bereits innerhalb des Energiewirtschaftsrechts wird teilweise auf die Frage sozialer Verteilungswirkungen reagiert, und zwar bei der Frage der Strompreisgestaltung. Dies hat eine EU-rechtliche Grundlage in der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie, umgesetzt in Deutschland im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und in der Stromgrundversorgungsverordnung (StromGVV).<sup>15</sup> Seit 1998 haben diese Regularien zu einer Anbieter- und Tarifvielfalt (auch) in Deutschland geführt.<sup>16</sup> Ungeachtet der empirisch eher limitierten Wechselneigung gegenüber dem Stromanbieter besteht jedenfalls rechtlich die Option, als Endkunde hier Einfluss auf die Strompreissituation zu nehmen. Die StromGVV verpflichtet ferner – die genannte Marktfreiheit einschränkend – die Grundversorger zum Angebot eines Grundtarifs, was auch zugunsten sozial weniger gut Gestellter wirkt. Die Strombelieferung darf vom Lieferanten nur unter engen Voraussetzungen gesperrt (§ 19 StromGVV) oder gar gekündigt werden (§§ 20 Abs. 1, 21 StromGVV). Dies ermöglicht konzeptionell zwar die Sicherung einer Stromgrundversorgung für alle, hat in der Praxis freilich eher nicht zu besonders niedrigen Tarifen geführt. Die Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie schließt rechtlich jedoch keinesfalls weitergehende Eingriffe in die Tarifgestaltung aus,

---

<sup>15</sup> Vgl. dazu im Überblick *Döring*, Energieerzeugung nach Novellierung des EEG, Heidelberg 2015; *Kröger*, Die Förderung erneuerbarer Energien im Europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt, Baden-Baden 2015.

<sup>16</sup> Grundlegend dazu unverändert *Schneider*, Liberalisierung des Strommarktes durch regulative Marktorganisation, Baden-Baden 1999.

auch aus sozialen Gründen. Damit besteht etwa die Möglichkeit, Sozialtarife verpflichtend einzuführen und für diese einen Zwangsrabatt vorzusehen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Tarifgestaltung in Deutschland im Kern erst einmal den Energieversorgern obliegt. Gleichwohl bestünde hier eine Möglichkeit für weitergehende gesetzliche Vorgaben.

Auch im Recht der Gebäudesanierung wird, ähnlich wie im Energiewirtschaftsrecht, bereits außerhalb des Sozialrechts schon heute auf soziale Verteilungsfragen reagiert. Dabei ist die Gebäudesanierung ein Sektor, in welchem Klimaschutz schon wegen der mittelfristigen Energiepreise und ggf. auch Energiesicherheitsfragen sogar betriebswirtschaftlich sehr oft sinnvoll ist. Die Hebung dieser Potenziale wird von der EnEV und dem EEWärmeG durch die starke Konzentration auf Neubauten bislang freilich nur bedingt betrieben. Eine wichtige Rolle spielt im Gebäudebereich für den sozialen Ausgleich, aber auch schon für die Verbesserung der energetischen Gebäudequalität, das Mietrecht.<sup>17</sup> Vor dem Hintergrund, dass in Deutschland viele Menschen in Mietshäusern wohnen, besteht insoweit das bekannte Investor-Nutzer-Dilemma. Für Klimaschutzmaßnahmen bei Gebäuden fallen zunächst Investitionskosten an; diese muss aber zunächst der Vermieter tragen, während eher der/die Mieter/-in durch eine niedrigere Betriebskostenabrechnung die Vorteile bei Energieeffizienz- oder Erneuerbare-Energien-Maßnahmen hat. § 559 BGB gestattet zwar, Investitionen zumindest in die Energieeffizienz prozentual und zeitlich unbegrenzt auf den/die Mieter/-in umzulegen. Offenbar löst dies aber nur bedingt einen Sanierungsanreiz aus, zumal offen ist, ob sich eine entsprechende Miete überhaupt am Markt erzielen lässt. Umgekehrt kann man aber auch gerade die soziale Verteilungswirkung zu Lasten der Mieter/-innen kritisieren. Versucht man dies im bisherigen Klimaschutzrahmen durch eine Besserstellung der Mietenden zu lösen, verringert man den offenbar ohnehin nur sehr bedingt wirksamen Sanierungsanreiz noch weiter. Etabliert man dagegen eine klimaschutzrechtliche Mengensteuerung, wäre das allseitige Interesse an energetischen Sanierungen sprunghaft erhöht, und es könnten dann zugunsten der Mieter entsprechende Grenzen der Umlegbarkeit etabliert werden, ohne dass sich dies auf die Gesamtemissionsmenge auswirken würde. Denn dies würde die bisherigen Mietneben-

---

<sup>17</sup> Vgl. zum Folgenden näher mwN. *Ekardt/Klinski/Schomerus*, Konzept für die Fortentwicklung des deutschen Klimaschutzrechts (Fn. 1); *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit (Fn. 1); ferner *Ekardt/Heitmann/Hennig*, Soziale Gerechtigkeit in der Klimapolitik, Düsseldorf 2010; *Klinski*, Rechtskonzepte zur Beseitigung des Staus energetischer Sanierungen im Gebäudebestand, Berlin 2009.

kosten in einem Maße steigern, dass der Sanierungsstand einer Immobilie für die Nutzung, für Vermietbarkeit wie auch für das Anmieten plötzlich grundlegend andere Dimensionen annimmt.

#### **IV. Sozialer Ausgleich im sozialrechtlichen Regularium der Wärme- und Stromversorgung**

Der intensivste Blick bei möglichen Kompensationen sozialer Verteilungswirkungen des Energie- und Klimaschutzrechts fällt auf das Sozialrecht. Energierrelevante Sozialleistungen bzw. Bestandteile solcher Leistungen finden sich vor allem in den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU), daneben in den Bestandteilen für Haushaltsenergie im Regelbedarf bzw. im Mehrbedarf sowie in den Leistungen zur Anschaffung von energierelevanten Haushaltsgeräten. All diese Gewährleistungen werden im Rahmen der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld) und dem SGB XII (Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) gewährt. Neben den skizzierten Bereichen der existenzsichernden Leistungen konkretisiert das Wohngeld das in § 7 SGB I statuierte soziale Recht auf einen Zuschuss für eine angemessene Wohnung (§ 1 WoGG).

##### **1. Der Kreis der Leistungsberechtigten**

Nach dem SGB II haben erwerbsfähige hilfebedürftige Personen und die Personen, die mit ihnen zusammen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, Anspruch auf Sicherung des Lebensunterhalts (§ 7 SGB II). Sowohl das Arbeitslosengeld II (ALG II) für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter von 15 Jahren bis zur gesetzlich festgelegten Altersgrenze (zwischen 65 und 67 Jahren) als auch das Sozialgeld für nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die mit einem/einer ALG II-Empfänger/in in einer Bedarfsgemeinschaft leben, umfassen dabei neben dem Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts (§§ 19, 20 SGB II) ggf. Mehrbedarfe sowie die Kosten für Unterkunft und Heizung (§§ 19, 21, 22 SGB II). Dies wird ergänzt durch die Sonderregelung für Mehrbedarfe bei dezentraler Warmwasserversorgung (§ 21 Abs. 7 SGB II) und einige Kosten mehr. Im Jahr 2019

lag die Zahl der ALG II-Empfänger bei knapp 3,9 Mio., die der Sozialgeldempfänger bei knapp 1,6 Mio. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften betrug 2019 5.765.651.<sup>18</sup>

Für Haushalte hilfebedürftiger Personen, in denen kein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter lebt, gilt das Leistungssystem der Sozialhilfe nach dem SGB XII. Dieses hält einmal Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 ff. SGB XII) und zum anderen Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 ff. SGB XII) bereit. Maßgebliche Grundlage für KdU-Leistungen ist in beiden Fällen § 35 SGB XII (iVm. § 42 Nr. 4 SGB XII). Im Aufbau weicht diese Bestimmung zwar von § 22 SGB II ab, in den inhaltlichen Grundzügen sind die Regelungen jedoch – abgesehen von wenigen SGB II-spezifischen Besonderheiten – gleich.<sup>19</sup> Auch findet sich in § 30 Abs. 7 SGB XII eine dem § 21 Abs. 7 SGB II entsprechende Regelung für den Mehrbedarf bei dezentraler Warmwasserversorgung. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes erhielten Ende 2018 rund 370.000 Personen Hilfe zum Lebensunterhalt, wovon jedoch 67 % der Leistungsbezieher in Wohn- und Pflegeheimen lebten; die restlichen 33 % lebten überwiegend in Einpersonenhaushalten. Ende 2018 empfangen ca. 561.969 Personen Leistungen der Grundsicherung im Alter und ca. 523.074 Personen Leistungen der Grundsicherung wegen Erwerbsminderung. Von den Grundsicherungsempfängern/-innen leben ca. 27 % in Einrichtungen, 83 % außerhalb solcher.

Aus rechtlicher und tatsächlicher Sicht ergibt sich mithin für die Existenzsicherungsleistungen das folgende Bild: Die für Wohnungs-, Heizungs-, Haushalts- und Energiekosten relevanten Regelungen des SGB II und des SGB XII sind im Wesentlichen gleich. Insgesamt ist dieses Regelungssystem also für mindestens ca. 6 Mio. Menschen in den unterschiedlichen Leistungsbezügen relevant.

Eine Wohngeldberechtigung wiederum ist abhängig von der Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder, dem Gesamteinkommen (zur Berechnung vgl. §§ 13 ff. WoGG) und der Miethöhe bzw. der Höhe der Belastung bei selbstgenutztem Wohneigentum (vgl. § 4, §§ 9 ff. WoGG) bis zu den je nach Mietstufe zu berücksichtigenden Höchstbeträgen gemäß § 12 WoGG. Die konkrete Höhe des Anspruchs errechnet sich aus der Wohngeldformel des § 19 WoGG iVm. den Werten der Anlage 1 zu § 19 Abs. 1 WoGG. In der Korrelation der Berechnungsfaktoren steigt der Wohngeldanspruch beim Sinken des Gesamteinkommens oder beim Steigen der Mietkosten und umgekehrt. Recht

---

<sup>18</sup> Alle Angaben sind Statistiken der Bundesagentur für Arbeit.

<sup>19</sup> *Lauterbach*, Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung im SGB II, Bonn 2015, Rn. 2.

genaue Annäherungswerte lassen sich in den vom BMI auf Grundlage der Berechnungsformel für unterschiedliche Haushaltsgrößen erstellten Wohngeldtabellen ablesen.<sup>20</sup> Am Jahresende 2018 bezogen in Deutschland rund 548.047 Haushalte (1,3 % der privaten Haushalte) Wohngeld.

Bei der für die Zuschussberechnung anzusetzenden Miete handelt es sich um die Bruttokaltmiete (Mietzins einschließlich kalte Betriebskosten iSd. § 9 Abs. 1 WoGG: »Umlagen, Zuschläge und Vergütungen«). Hierzu gehören nach § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 WoGG nicht die Kosten für Heizung und Warmwasser. Auch Kosten für Haushaltsenergie und Vergütungen für die Überlassung einer Garage bleiben bei der Berechnung der Miete außer Betracht (§ 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 und 4 WoGG). Auch bei selbstgenutztem Wohnungseigentum bleiben Energiekosten außen vor (§§ 8 ff. WoGV).

In Form des Wohngeldstärkungsgesetzes (WoGStärkG) trat zum 1. Januar 2020 eine Reform des Wohngeldes in Kraft. Durch das WoGStärkG werden die Wohngeldleistungen deutlich erhöht und ab 2022 eine Dynamisierung des Wohngeldes eingeführt. Mit der Reform wird so auf die steigenden Miethöhen sowie die veränderten Einkommensverhältnisse reagiert. Außerdem werden Anreize gesetzt, das eigene Einkommen zu erhöhen, indem zusätzliches Einkommen in geringerem Maße mit dem Wohngeld verrechnet wird. Der Anteil der Heiz- und Warmwasserkosten wird nach wie vor grundsätzlich durch einen nicht besonders ausgewiesenen Anteil im Wohngeld berücksichtigt. Allerdings ist in Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung, durch welches seit 1. Januar 2021 eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung für die Sektoren Wärme und Verkehr durchgesetzt wird, mit dem Wohngeld-CO<sub>2</sub>-Bepreisungsentlastungsgesetz zusätzlich ein nach Haushaltspersonen gestaffelter Heizkostenentlastungsbetrag in § 12 Abs. 6 WoGG eingeführt worden<sup>21</sup>. Seit 2021 wird er zusätzlich zum errechneten Wohngeld pauschal als Heizkostenzuschlag zu der höchstmöglichen Miete bzw. Belastung hinzugerechnet, womit zugleich das höchstmögliche Einkommen angehoben und der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert wird. Für besonders angespannte Wohnungsmärkte wird eine neue Mietenstufe eingeführt.

---

<sup>20</sup> BMI, Wohngeldtabellen 2020, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohngeld/wohngeld-node.html> (11.11.2021).

<sup>21</sup> Gesetz zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO<sub>2</sub>-Bepreisung v. 15.5.2020 (BGBl. 2020 I, S. 1015).

Bereits durch die Wohngeldreform zum 1. Januar 2016 (Gesetz zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes [WoGRefG] vom 2. Oktober 2015, BGBl. 2015 I, S. 1610) wurde bewirkt, dass sich insbesondere die Wanderbewegung von Wohngeldempfängerhaushalten in die Grundsicherung mit KdU-Leistungen bis 2015 partiell umkehrte. Hintergrund ist, dass ein Nebeneinander von SGB II/SGB XII-Leistungen und Wohngeld gesetzlich ausgeschlossen wird (§ 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 5 und 6 WoGG; § 9 Abs. 1 SGB II, § 2 Abs. 1 SGB XII). Der Leistungsberechtigte muss das Wohngeld als vorrangige Sozialleistung in Anspruch nehmen, wenn dadurch die Hilfebedürftigkeit aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens drei Monaten beseitigt wird (§ 12a SGB II). Durch die Kombination eines durch Festpreise zur Zeit als Abgabe wirkenden nationalen Emissionshandels mit einem sozialen Ausgleich werden indes just die ambivalenten Steuerungswirkungen möglich, die in Kapitel II. beschrieben wurden.

Im vorliegenden Untersuchungsrahmen ist allerdings auf eine Besonderheit hinzuweisen: Adressiert an die Gruppe der Leistungsberechtigten, die ALG II neben dem eigenen Einkommen aufstockend in Anspruch nehmen, weicht § 8 Abs. 2 WoGG von dieser Entweder-oder-Regel ab und eröffnet eine Dispositionsmöglichkeit. Danach kann auf Grundsicherungsleistungen verzichtet werden, um so zu einem Wohngeldanspruch zu gelangen. Dies kann insbesondere für Familien mit Kindern interessant sein, weil dann – neben dem Kindergeld - noch ein Anspruch auf Kinderzuschlag nach § 6a BKGG (bis zu 185 € je Kind) in Betracht kommt, wenn damit zusammen mit dem Einkommen der Familie und dem Wohngeldanspruch ein Anspruch auf Grundsicherung vermieden wird. Für Familien im hier relevanten Grenzeinkommensbereich, sind die Heizungs- und Warmwasserkosten ein entscheidungserheblicher Faktor. Diese Kosten werden nur bei den Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII in tatsächlicher Höhe erstattet, nicht aber beim Wohngeld. Dies wird bei hohen Energiekosten aufgrund eines energetisch schlechten Zustands der Wohnung tendenziell dazu führen, nicht für einen eventuell möglichen Wechsel zum Wohngeld zu optieren. Ob und inwieweit sich die soeben genannte CO<sub>2</sub>-Heizkostenpauschale hier auswirken wird, bleibt abzuwarten (dazu weiter unten).

## **2. Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und ihre Energierelevanz**

Die Ausführungen im Folgenden konzentrieren sich auf die Bestimmungen zu den SGB II-Leistungen, sie gelten jedoch für den Sozialhilfebereich weitgehend entsprechend. Soweit etwaige Abweichungen für den Bereich des SGB XII wichtig werden, wird im Kontext darauf hingewiesen.

Im Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende finden sich, wie bereits kurz angesprochen, verschiedene Leistungsbestandteile, die mit energierelevanten Kosten der Leistungsempfänger/-innen korrespondieren. Es geht um die Kosten für Unterkunft und Heizung, um den Mehrbedarf bei Energiekosten für dezentrale Warmwasserversorgung, um die Haushaltsenergiekosten als Bestandteil des Regelbedarfs und um die Kosten für die Erst- oder Ersatzanschaffung von Haushaltsgeräten. Schließlich sind auch die Regelungen zur Schuldenübernahme bei Zahlungsrückständen eines Leistungsberechtigten in den Blick zu nehmen, weil es dabei nicht selten um Energielieferungsschulden geht.

#### **a) Kosten der Unterkunft und Heizung**

Kosten für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind (§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II). Berücksichtigt werden dabei grundsätzlich folgende Bereiche: Miete; Betriebskosten; Kosten der Reparatur der Wohnung; Kosten der Schönheitsreparaturen; Kosten für einen erforderlichen Umzug; Kosten für eine Kautions- oder einen Genossenschaftsanteil; Kosten der Beheizung und der Warmwasserbereitung. Keine Unterkunftskosten sind solche Bedarfe, die bereits von dem Regelbedarf oder besonderen Mehrbedarfsregelungen umfasst sind. Hierzu zählen insbesondere die Haushaltsenergie und die Kosten für die Aufbereitung von Warmwasser bei dezentraler Versorgung (§ 21 Abs. 7 SGB II).

Erfasst werden auch KdU bei selbst genutztem Wohneigentum. Hierbei geht es um die tatsächlichen Aufwendungen für Wohneigentum iSd. § 12 Abs. 3 Nr. 4 SGB II bis zur Höhe der angemessenen Kosten für eine Mietwohnung.<sup>22</sup> Anhaltspunkte dazu, welche Aufwendungen dabei berücksichtigt werden können, entnimmt das BSG unter anderem den Kosten, die § 7 Abs. 2 Durchführungsverordnung zu § 82 SGB XII zur Erfassung von berücksichtigungsfähigen Mieteinnahmen nennt.<sup>23</sup> Diese umfassen etwa Schuldzinsen und dauernde Lasten; Steuern vom Grundbesitz; sonstige öffentliche Abgaben und

---

<sup>22</sup> BSG, 15.4.2008 – B 14/7b AS 34/06 R – BSGE 100, 186–196.

<sup>23</sup> BSG, 24.2.2011 – B 14 AS 61/10 R – SozR 4–4200 § 22 Nr. 44.

Versicherungsbeiträge; Leistungen auf Hypothekengewinnabgabe oder Kreditgewinnabgabe iSd. § 211 Abs. 1 Nr. 2 Lastenausgleichsgesetz und den Erhaltungsaufwand. Kosten des Betriebs der Heizungsanlage sind separat als Teil der Heizkosten zu berücksichtigen.<sup>24</sup> Nach § 22 Abs. 2 SGB II gelten als anzuerkennender Bedarf auch unabweisbare Aufwendungen für Instandhaltung und Reparatur des selbstgenutzten Wohneigentums. Unabweisbarkeit iSd. ist aber nur anzunehmen, wenn ansonsten Baufälligkeit oder Unbewohnbarkeit drohen würde und die Arbeiten unaufschiebbar sind.<sup>25</sup> Reparaturen zu einer – auch energetischen - Verbesserung des Wohnstandards werden nicht anerkannt. Die Bildung einer Investitionsrücklage ist ebenfalls nicht berücksichtigungsfähig<sup>26</sup>, es sei denn, es besteht eine entsprechende vertragliche Verpflichtung innerhalb einer Wohnungseigentümergeinschaft<sup>27</sup>.

Der Begriff der Angemessenheit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der gerichtlich voll überprüfbar ist.<sup>28</sup> Dabei sind bisher die Angemessenheit der Unterkunftskosten (Grundmiete, kalte Betriebskosten) und die Angemessenheit der Heizkosten getrennt festzustellen, weil das BSG der Auffassung ist, ein abstrakt angemessener Wert für die Heizkosten pro Quadratmeter lasse sich nicht nachvollziehbar ermitteln.<sup>29</sup>

Mit § 22 Abs. 10 SGB II (idF. des 9. SGB II-ÄndG, in Kraft seit 1. Januar 2016, BGBl. 2016 I, S. 1824, 2718) ist allerdings eine Neuregelung eingeführt worden, die es dem Leistungsträger zukünftig erlaubt, zur Beurteilung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung auch eine Gesamtangemessenheitsgrenze (Bruttowarmmiete) zu bilden. Hierauf wird weiter unten im Einzelnen eingegangen. Zum besseren Verständnis wird jedoch zunächst die bisherige Praxis der getrennten Angemessenheitsfeststellungen erläutert.

Die Angemessenheit der Unterkunftsbedarfe ist nach den Vorgaben der Rechtsprechung in einem nachvollziehbar gestuften Verfahren zu ermitteln. Zunächst sind für die abstrakt angemessenen Kosten die angemessene Wohnungsgröße und der maßgebliche

---

<sup>24</sup> BSG, 7.7.2011 – B 14 AS 51/10 R – juris.

<sup>25</sup> *Susnjar*, in: Hohm (Hrsg.), *Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch Zweites Buch*, 66. EL, München 2020 (im Folgenden: GK SGB II), § 22 Rn. 243.

<sup>26</sup> BSG, 3.3.2009 – B 4 AS 38/08 R – SozR 4-4200 § 22 Nr. 17.

<sup>27</sup> Sächs. LSG, 26.11.2009 – L 7 AS 219/08 – juris.

<sup>28</sup> BSG, 19.10.2010 – B 14 AS 2/10 R – juris.

<sup>29</sup> BSG, 2.7.2009 – B 14 AS 36/08 – BSGE 104, 41–48.

örtliche Vergleichsraum zu ermitteln. Angemessen ist eine Wohnung, wenn sie nach Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen entspricht und keinen gehobenen Wohnstandard aufweist.<sup>30</sup> Die Wohnung muss danach im unteren Segment der nach der Größe in Betracht kommenden Wohnungen in dem jeweiligen räumlichen Bezirk liegen. Ohne hier auf Einzelheiten eingehen zu müssen, wird auf dieser Grundlage sodann eine Referenzmiete bestimmt, die nach der so genannten »Produkttheorie«<sup>31</sup> zu errechnen ist.<sup>32</sup> Hiernach ist die Referenzmiete das Produkt aus der abstrakt angemessenen Quadratmeterzahl und dem abstrakt angemessenen Quadratmeterpreis für einen einfachen Wohnungsstandard mit im unteren Segment liegenden Ausstattungsgrad. Die Höhe der Vergleichsmiete muss sich an den Bedingungen des regionalen Wohnungsmarkts (Vergleichsraum) ausrichten und nach einem »schlüssigen Konzept« ermittelt sein. Diese Berechnungsmethode lässt dem/der Leistungsempfänger/-in die Wahl, zu Gunsten oder zu Lasten eines Kriteriums (zB. Wohnungsgröße) abzuweichen, wenn er dies bei dem anderen Kriterium (zB. Mietpreis) ausgleicht. Entscheidend ist allein die ermittelte Gesamtsumme.

Ist die abstrakt ermittelte Referenzmiete überschritten, wird nach § 22 Abs. 1 S. 3 SGB II eine konkret-individuelle Prüfung notwendig, bei der es darauf ankommt, ob Besonderheiten in den Lebensumständen des Leistungsempfängers gegeben sind, die einen höheren Bedarf legitimieren. Ein solcher ergibt sich, wenn dem Leistungsberechtigten eine Kostensenkung, unter Umständen auch in Form des Umzugs, subjektiv nicht zumutbar oder objektiv nicht möglich ist.

Auch der Anspruch auf Berücksichtigung der Aufwendungen für die Heizung als Bedarf besteht nach § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II grundsätzlich in Höhe der jeweils geltend gemachten Aufwendungen, unterliegt jedoch ebenso dem Kriterium der Angemessenheit. Die Angemessenheitsprüfung der Heizkosten hat nach bisher ständiger Rechtsprechung grundsätzlich getrennt von der Prüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten zu erfolgen (zu den Neuerungen des § 22 Abs. 10 SGB II idF. des 9. SGB II-ÄndG sogleich).<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> BSG, 22.8.2012 – B 14 AS 13/12 R – SozR 4–4200 § 22 Nr. 64.

<sup>31</sup> Vgl. ausführlich dazu *Susnjar*, GK SGB II (Fn. 25), § 22 Rn. 84 ff.

<sup>32</sup> Vgl. BSG, 20.8.2009 – B 14 AS 41/08 R – NZS 2010, 149; BSG, 22.9.2009 – B 4 AS 18/09 R – BSGE 104, 192–199.

<sup>33</sup> BSG, 22.9.2009 – B 4 AS 08/09 R – BSGE 104, 192–199.

Ausgangspunkt zur Bestimmung der Angemessenheit der Heizkosten ist jedoch anders als bei den Unterkunftskosten keine abstrakte Angemessenheitsgrenze, sondern anzulegen ist ein konkret-individueller Maßstab. Die zuverlässige Bestimmung eines abstrakten Wertes für die Heizkosten ist kaum möglich, weil neben dem individuellen Heizverhalten sehr vielfältige weitere Faktoren den Verbrauch bestimmen, die nicht verallgemeinerungsfähig sind und sich nicht als »typischerweise« ermitteln lassen (Art der Beheizung, technischer Zustand der Heizungsanlage, Lage der Wohnung im Gebäude, Qualität der Wärmedämmung, klimatische Bedingungen, Preisentwicklung der Brennstoffe, Verweildauer in der Wohnung etc.).

Dennoch geht die Rechtsprechung des BSG aus Gründen der praktischen Handhabbarkeit und zur Verfahrenserleichterung von einer indiziellen Grenzwertbestimmung aus. Danach wird für den Regelfall einer mit Öl, Erdgas oder Fernwärme beheizten Wohnung auf den von der co2online-GmbH in Kooperation mit dem Deutschen Mieterbund erstellten und durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit geförderten jeweiligen Kommunalen Heizspiegel, hilfsweise den Bundesweiten Heizspiegel recurriert.<sup>34</sup>

Die Heizspiegel unterscheiden hinsichtlich des Heizenergieverbrauchs zwischen den Kategorien niedrig, mittel, erhöht und zu hoch. Den maßgeblichen indiziellen Grenzwert der Angemessenheit bildet danach das Produkt aus der für den Haushalt des Leistungsberechtigten abstrakt angemessenen Wohnfläche und dem Wert ab, ab dem, bezogen auf den jeweiligen Energieträger und die Größe der Wohnanlage, die Werte »zu hoher« Heizkosten überschritten werden.<sup>35</sup> Dann bestehe Anlass für die Annahme, dass diese Kosten unangemessen hoch iSd. § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II sind. Dies wird damit begründet, dass diese Grenze bereits unwirtschaftliches und tendenziell unökologisches Heizverhalten berücksichtigt und darüberhinausgehende Heizkosten prima facie aus einem Verbrauch herrührten, der dem allgemeinen Heizverhalten in der Bevölkerung nicht mehr entspricht. Der Grenzwert auf Grundlage der Verbrauchskategorie »zu hoch« trage zudem dem Gesichtspunkt Rechnung, dass die Heizkosten im Einzelfall von Faktoren abhängen können, die dem Einfluss des Leistungsberechtigten weitgehend entzogen sind.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> BSG, 2.7.2009 – B 14 AS 36/08 R – BSGE 104, 41–48; BSG, 16.4.2013 – B 14 As 28/12 R – SozR 4–4200 § 22 Nr. 67; BSG, 12.6.2013 – B 14 AS 60/12 R – BSGE 114, 1–11.

<sup>35</sup> Vgl. ebenda u. LSG Berlin-Brandenburg, 9.4.2014 – L 34 AS 1050/13 – juris, mwN.

<sup>36</sup> BSG, 2.7.2009 – B 14 AS 36/08 R – BSGE 104, 41–48.

Die Verwendung der Heizspiegel im vorliegenden Zusammenhang ist seit längerem in der Kritik. Selbst die Herausgeberin der Heizspiegel, die co2online GmbH, spricht sich gegen deren Verwendung aus (co2online 2012). Zweck von Heizspiegeln ist es, den Heizenergieverbrauch und die Heizkosten eines Wohngebäudes einzustufen. Die Einordnung eines Wohngebäudes erlaubt aber keine verlässlichen Rückschlüsse auf das Heizverhalten der Bewohner einer Wohnung. Heizspiegel sind zudem nur für zentral beheizte Wohngebäude und nicht für die Einstufung einzeln beheizter Wohnungen (Erdgas, Strom) geeignet. Ebenso kann keine Bewertung der tatsächlichen Heizkosten einer Wohnung erfolgen. Trotz dieser Kritik und einiger einschränkender Judikate<sup>37</sup> hält die Rechtsprechung überwiegend dennoch an dem Maßstab fest.

Für die Praxis bedeutet dies: Nur wenn die Heizkosten über dem je nach Energieart maßgeblichen Grenzbetrag »zu hoch« des einschlägigen Heizspiegels liegen, besteht für den Leistungsträger zwingender Anlass, in die Einzelprüfung einzusteigen. Es obliegt in solchen Fällen dann aber dem Leistungsberechtigten, konkrete Gründe darzulegen, warum seine Heizaufwendungen höher liegen, im Einzelfall aber gleichwohl noch als angemessen anzusehen sind.<sup>38</sup>

Schon vom Ansatz der Grenzwertbildung her sind energetisch nachteilige Bedingungen oder Ausstattungen der Wohnung selbst (Lage der Wohnung im Gebäude, unbeheizte Nachbarwohnungen, mangelnde Dämmung etc.) sowie sonstige externe Gründe (zB. unvorhersehbare Preisausschläge bei Energiekosten, extreme Witterungsumstände) nicht geeignet, eine Überschreitung der indiziellen Angemessenheitsgrenze im Einzelfall zu rechtfertigen.

In der Praxis der anerkannten Bedarfe wird mithin deutlich, dass dem SGB II energie-relevante Impulse bisher fast vollständig fehlen (und wie gesehen, ist ein solcher Befund aktuell ökologisch relevant, und im Rahmen eines klimaschutzrechtlichen Mengensteuerungssystems wäre er zumindest noch kostenrelevant). So wird das Heizverhalten der Leistungsempfänger/-innen nur insoweit leistungsbegrenzend berücksichtigt als es den durchschnittlich ermittelten Energieverbrauch mehr als extrem überschreitet. Ist hingegen ein hoher Energieverbrauch durch die Leistungsempfänger/-innen wegen des Zustandes der Wohnung nicht beeinflussbar, so zeigt dies auf der Leistungsebene keine Folgen. Dies ist insofern nicht zu beanstanden, als der/die Leistungsempfänger/-in nicht für den

---

<sup>37</sup> Etwa SG Lüneburg, 16.2.2010 – S 45 AS 34/10 ER – juris; SG Stuttgart, 22.6.2012 – S 18 AS 2968/12 ER – juris.

<sup>38</sup> BSG, 19.10.2010 – B 14 AS 15/09 R – juris; BSG, 12.6.2013 – B 14 AS 60/12 R – BSGE 114, 1–11.

schlechten energetischen Zustand der Wohnung »sanktioniert« werden sollte. Ansetzen könnte gleichwohl eine sozialverträgliche Lösung am energetischen Zustand der Wohnung und an Möglichkeiten für energiebewusstes Alternativverhalten der Leistungsempfänger. Beides würde voraussetzen, KdU-Leistungen als Gesamtunterkunftsbudget zu verstehen, was nicht zwingend zu einer höheren finanziellen Belastung der Kommune führen muss.<sup>39</sup> Ob § 22 Abs. 10 SGB II idF. des 9. SGB II-ÄndG insoweit Lösungsmöglichkeiten eröffnet, ist sogleich zu erörtern.

#### **b) Folgeprobleme und Kostensenkungsverfahren**

Im vorbeschriebenen Zusammenhang der getrennten Bedarfsermittlung von Wohnungs- und Heizungskosten ergibt sich ein weiteres Problem, wenn die energiepolitisch intendierten Bestimmungen des Mietrechts in die Betrachtung mit einbezogen werden. Die Vorgaben zur Duldung von Maßnahmen der energetischen Modernisierung nach §§ 555b Nr. 1, 555 d Abs. 1 BGB und zur Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen gemäß § 559 BGB können sich bei dem jetzigen Modell der KdU-Berechnung negativ für den/die Leistungsempfänger/-in auswirken. Zieht die energetische Modernisierung eine Mieterhöhung nach sich, die die Angemessenheitsgrenze für den Wohnraum im einschlägigen Vergleichsraum überschreitet<sup>40</sup>, hilft die dadurch bedingte Reduktion der Heizkosten dem Betroffenen bei dem bisherigen Modell der getrennten Berechnung nicht weiter. Eine erhöhte Bruttokaltmiete, welche die Referenzmiete übersteigt, wird dennoch nur bis zur deren Höhe übernommen. Da die gesunkenen Heizkosten in tatsächlichem Umfang erstattet werden, verbleibt die Differenz bei den Unterkunftskosten als Negativsaldo beim Leistungsberechtigten und muss aus dem Regelbedarf gedeckt werden. Leistungsberechtigte der Grundsicherungssysteme werden dadurch tendenziell aus energetisch verbessertem Wohnraum gedrängt<sup>41</sup> (und gerade mit einer klimaschutzrechtlichen Mengensteuerung würden solche Sanierungen naturgemäß massiv zunehmen).

Die Anwendung der genannten Regelungen kann dann zur Akzeptanz höherer Unterkunftskosten führen, wenn diese zusammen mit den im Einzelfall niedrigeren Heizkosten nicht über den Gesamtbetrag hinausgehen, der für eine neue Wohnung mit niedrigeren

---

<sup>39</sup> Anderer Ansicht *Knickrehm*, NZM 2013, 602, 606.

<sup>40</sup> Detailliert zur Rechtslage *Knickrehm/Hahn*, in: Eicher/Luik (Hrsg.), SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, 3. Aufl., München 2013, S. 604 f.

<sup>41</sup> Vgl. in der Konsequenz ebenso *Flatow/Knickrehm*, WuM 2018, 465, 491.

Unterkunfts-, aber idR. höheren – noch angemessenen – Heizkosten zu erstatten wären.<sup>42</sup> Es geht also um einen Warmmietenvergleich zwischen der aktuell bewohnten Wohnung und einer zumutbaren Alternativwohnung, auf die der/die Leistungsberechtigte ansonsten verwiesen werden könnte. Eine solche Verweisung, und damit auch eine so begründete Mietkostenabsenkung, ist für die Betroffenen in diesen Fällen kaum zumutbar, weil keine öffentlichen Interessen erkennbar sind, die eine solche Belastung legitimieren können.<sup>43</sup> Zudem wären auch die vom Leistungsträger zu zahlenden Umzugskosten und Neubezugskosten wegen des mangelnden Einspareffektes unwirtschaftlich iSd. § 22 Abs. 1 S. 4 SGB II.<sup>44</sup> Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fordert bereits, dass in diesen Fällen von einem Kostensenkungsverfahren mit Umzugsverlangen abgesehen wird. Diese Folge ist nunmehr auch durch den neuen § 22 X SGB II quasi gesetzlich vorgegeben, wenn danach die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze der KdU ohnehin zulässig ist.

Durch das Anfügen eines Absatzes 10 an § 22 SGB II durch das »Neunte Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Rechtsvereinfachung«<sup>45</sup> stellt sich der Gesetzgeber der zuvor beschriebenen bisherigen Rechtsprechung des BSG entgegen. Hiernach war die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze (Bruttowarmmiete) unter Berücksichtigung sowohl des Unterkunfts- als auch des Heizungsbedarfs bei der Prüfung der Angemessenheit der KdU grundsätzlich unzulässig.

Eine solche Gesamtangemessenheitsbildung war bisher nur im Rahmen einer kommunalen Satzung nach § 22b Abs. 1 S. 3 SGB II möglich.<sup>46</sup> Entsprechende Modelle, wie insbesondere die Berliner Wohnaufwendungenverordnung vom 3. April 2012<sup>47</sup>, sind jedoch bisher gescheitert. Zum einen stelle die Addition von bruttokalter Angemessenheitsgrenze und der vom BSG als Nichtprüfungsgrenze ausgewiesenen Heizspiegelkategorie keine zulässige abstrakte Gesamtangemessenheitsgrenze dar.<sup>48</sup> Zum anderen würden die typisierenden abstrakten Angemessenheitsgrenzen im Hinblick auf atypische Bedarfslagen den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht, »die soziale Wirklichkeit im

---

<sup>42</sup> Vgl. BSG, 12.6.2013 – B 14 AS 60/12 R – BSGE 114, 1–11; *Knickrehm/Hahn*, in: Eicher/Luik (Fn. 40), S. 606.

<sup>43</sup> *Susnjar*, in: GK SGB II (Fn. 25), § 22 Rn. 190.

<sup>44</sup> *Luik*, in: Eicher/Luik (Fn. 40), § 22 Rn. 133; *Krauß*, in: Hauck/Noftz (Hrsg.), SGB II, Berlin 2020, § 22 Rn. 165.

<sup>45</sup> Zur Gesetzesbegründung siehe BT-Drs. 18/8041, S. 41 f.

<sup>46</sup> Zu Vor- und Nachteilen vgl. *BMVBS*, Arbeitshilfe zur Bestimmung der Aufwendungen der Unterkunft im Rahmen kommunaler Satzungen, Bonn 2013, S. 26 ff.

<sup>47</sup> GVBl 2012, S. 99.

<sup>48</sup> Vgl. BSG, 4.6.2014 – B 14 AS 53/13 R – BSGE 116, 94–112, Rn. 46.

Hinblick auf den Unterkunftsbedarf zeit- und realitätsgerecht« abzubilden und zugleich mögliche Besonderheiten des Einzelfalles (konkrete Angemessenheit) unter der Vorgabe der Sicherung des Existenzminimums zu berücksichtigen.<sup>49</sup>

Nach einer Untersuchung des Instituts für Energie und Umweltforschung Heidelberg zu Regelungen zur Heizkostenübernahme bei ALG II und Sozialhilfehaushalten lassen sich jedoch auf kommunaler Ebene dennoch unterschiedliche Modelle finden, die zum Teil energiepolitische sinnvolle Komponenten individueller Brutto-Warmmieten-Konzepte enthalten und typisierend auf konkrete Wohncharakteristika abstellen.<sup>50</sup> So wird zB. die Angemessenheitsgrenze der Bruttokaltmiete abhängig vom Energieeffizienzstandard der Wohnung (Energieausweis) um einen bestimmten Prozentsatz angehoben (vgl. zB. Bielefeld, Bremen, Gießen). Allerdings war bisher die Rechtsgrundlage solcher Modelle für den SGB II-Bereich prekär. Im Gegensatz zum Sozialhilfebereich (§ 35 Abs. 3 u. 4 SGB XII) existiert hier keine direkte Ermächtigung zu abstrakten Regelungen von Angemessenheitsgrenzen für die Leistungsträger, die eventuell auch solche Modelle noch decken könnten; § 22a Abs. 2 S. 3 SGB II eröffnet eine entsprechende Möglichkeit nur durch kommunale Satzung nach entsprechender Ermächtigung durch das Land.

Der neu eingeführte § 22 Abs. 10 SGB II bildet für die angesprochene Praxis zukünftig eine mögliche gesetzliche Grundlage. Der Gesetzgeber will mit der Neuregelung erreichen, dass die Leistungsträger ohne die Grundlage einer kommunalen Satzung eine Gesamtrechnung aufmachen können, bei der »höhere Aufwendungen für die Unterkunft durch geringere Aufwendungen für die Heizung ausgeglichen werden können und umgekehrt«.<sup>51</sup>

Eine Gesamtangemessenheitsgrenze besteht sonach aus den Summanden »angemessene Aufwendungen für die Unterkunft« und »angemessene Aufwendungen für die Heizung«. Der erste Faktor soll nach wie vor der Rechtsprechung des BSG zum »schlüssigen Konzept« zur abstrakten Angemessenheit der Unterkunfts-kosten folgen. Der zweite Faktor soll sich jedoch anders als bisher nicht mehr ausschließlich an den Verhältnissen des Einzelfalles orientieren, sondern ebenfalls abstrakt erfolgen können. Der bisher nur als

---

<sup>49</sup> BSG, 17.10.2013 – B 14 AS 70/12 R – BSGE 114, 257–273; LSG Berlin-Brandenburg, 25.4.2013 – L 36 AS 2095/12 NK – juris.

<sup>50</sup> Eisenmann/Gigli/Schönberger/Münch, Kommunale Regelungen zur Heizkostenübernahme bei Alg-II- und Sozialhilfehaushalten: Bestandsaufnahme, Handlungsmöglichkeiten und Praxishilfen, Heidelberg 2010, S. 12 ff.

<sup>51</sup> BT-Drs. 18/8041, S. 41.

Indiz einer Unangemessenheit geltende maßgebliche Grenzwert des »Kommunalen Heizspiegels« bzw. des »Bundesweiten Heizspiegels« kann nach dem Willen des Gesetzgebers im Rahmen des § 22 Abs. 10 SGB II als abstrakter Angemessenheitswert bei der Gesamtberechnung herangezogen werden.

Wenn sich mithin die Kosten für Unterkunft und Heizung zusammengenommen in dem Rahmen halten, der durch die abstrakte Unterkunftsangemessenheitsgrenze zusammen mit einer festgelegten Grenze für Heizungskosten bestimmt wird, ist von einer Gesamtangemessenheit auszugehen. Folglich sind in diesen Fällen die Kosten zu erstatten. Solange der Leistungsträger kein eigenes taugliches Verfahren zur verfassungskonformen Bestimmung der Angemessenheit der Heizkosten entwickelt, wird diese Angemessenheit, in Anlehnung an die bisherige Rechtsprechung des BSG, der Kategorie der »zu hohen« Kosten der Heizspiegel zu entnehmen sein.<sup>52</sup> Im Ergebnis wird diese Kalkulation nach Ansicht des Gesetzgebers grundsätzlich zu einer Begünstigung der Leistungsberechtigten führen, da höhere Gesamtaufwendungen aufgrund des großzügigen Ansatzes für die an den Heizspiegeln orientierten Heizkosten noch als angemessen angesehen werden können. Dies sei aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung gerechtfertigt.<sup>53</sup>

Mit dieser Neuregelung, die den Leistungsträgern fakultativ eine Gesamtberechnungsmöglichkeit eröffnet, kann den oben angesprochenen Problemen der parzellierten KdU-Berechnung entgegengewirkt werden. Wenn in der Gesetzesbegründung zu § 22 Abs. 10 SGB II unmittelbar auch allein auf den Aspekt der Verwaltungsvereinfachung abgestellt wird, so verfolgt die Regelung doch auch weitere Ziele und Zwecke. So soll nach der Begründung der Bund-Länder-AG »Rechtsvereinfachung im SGB II« auch die Flexibilität der Leistungsberechtigten bei der Wohnungssuche erhöht werden, weil bei Maßgeblichkeit der Bruttowarmmiete mehr angemessene Wohnungen zur Verfügung stünden.<sup>54</sup> Insbesondere taucht die Neuregelung bereits im »Aktionsprogramm Klimaschutz 2020« der Bundesregierung auf. Schon danach sollte im Rahmen der geplanten Rechtsvereinfachung im SGB II und SGB XII eine Ergänzung geprüft werden, wonach die Angemessenheit der Unterkunfts- und Heizungskosten in einem Gesamtkonzept festgelegt werden darf, um Grundsicherungsempfängern/-innen besser die Anmietung energetisch sanierten Wohnraums zu ermöglichen.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Vgl. hierzu *Groth/Siebel-Huffmann*, NJW 2016, 3404, 3407.

<sup>53</sup> BT-Drs. 18/8041, S. 42.

<sup>54</sup> Bericht der AG Rechtsvereinfachung im SGB II v. 2.7.2014, S. 5.

<sup>55</sup> Bundesregierung, Aktionsprogramm Klimaschutz, Berlin 2014, S. 42.

Die damit zugelassene Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze greift zugunsten des Leistungsempfängers auch im Fall einer schlechten Energiebilanz, wenn nur die Kaltmiete niedrig genug ist.<sup>56</sup> Zudem stellt sich grundsätzlich die Frage, ob es sinnvoll ist, die Werte der rechten Spalte der Heizkostenspiegel (»zu hohe Energiekosten«) als zulässigen abstrakten Faktor in die Kalkulation einzustellen. Ganz abgesehen davon kann diese Lösung die zu erbringenden KdU-Leistung kurzfristig durchaus ansteigen lassen<sup>57</sup> und auch das Mietniveau jedenfalls insgesamt negativ beeinflussen.<sup>58</sup> Dies könnte ein Gesichtspunkt für die Kommunen sein, gerade nicht für das Konzept einer Gesamtangemessenheitsgrenze zu optieren, womit es bei den alten, oben beschriebenen Problemen bliebe. In einem Forschungsprojekt hat sich das Institut Wohnen und Umwelt mit der Frage zu einem klareren Konzept der »Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)« befasst.<sup>59</sup> Dort wird favorisiert, die Heizkosten im Rahmen einer Gesamtangemessenheitsgrenze rechnerisch als den Wert zu berücksichtigen, der sich als Mittelwert der warmen Nebenkosten aus den regionalen SGB II-Daten ergibt.<sup>60</sup>

### 3. Kosten für dezentrale Warmwasserbereitung

Nach gesetzgeberischen Korrekturen<sup>61</sup> in Reaktion auf Vorgaben des BVerfG fallen die Kosten für die zentrale Warmwasserzubereitung seit 2011 unter die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 Abs. 1 SGB II. Die Kosten für eine dezentrale Warmwasseraufbereitung durch einen Boiler oder eine Therme werden als Mehrbedarf nach § 21 Abs. 7 SGB II erfasst. Im Recht der Sozialhilfeleistungen sind die Anteile der

---

<sup>56</sup> Ebenfalls zur Ambivalenz der Regelung unter Klimagesichtspunkten *Flatow/Knickrehm*, WuM 2018, 465, 491.

<sup>57</sup> BMVBS (Fn. 46), S. 27.

<sup>58</sup> *Knickrehm/Hahn*, in: Eicher/Luik (Fn. 40), S. 605; vgl. bereits BMVBS/BBSR/BBR, *Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte*, Berlin/Bonn 2009, S. 104.

<sup>59</sup> IWU, *Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)*, BMAS Forschungsbericht 478, Berlin 2017.

<sup>60</sup> IWU (Fn. 59), S. 249 ff.

<sup>61</sup> RBEG u. SGB II, SGB XII ÄndG, BGBl 2011 I, S. 453.

Haushaltsenergie, die zur Erzeugung von Warmwasser notwendig sind, bei einer zentralen Aufbereitung gemäß § 35 Abs. 4 SGB XII Bestandteil der KdU und bei einer dezentralen Warmwasseraufbereitung als Mehrbedarf gemäß § 30 Abs. 7 SGB XII zu berücksichtigen.

Soweit die Kosten für die Warmwasserbereitung bei zentraler Versorgung in den Kosten der Heizung mitenthalten sind, wird eine gesonderte Angemessenheitsprüfung nicht durchgeführt. Eine nach einzelnen Verbrauchsposten getrennte Ermittlung ist auch technisch meist nicht machbar.

Nach der bis 2011 geltenden Rechtslage waren die Warmwasserkosten noch im Regelbedarf enthalten. In diesem Zusammenhang hatte das BSG unter Bezugnahme auf eine Empfehlung des Deutschen Vereins aus dem Jahr 1991 die Kosten der Warmwasserbereitung auf 30 % der in den Regelleistungen für Energiekosten veranschlagten Kosten angesetzt, wenn die Kosten für die Warmwasserbereitung nicht separat ermittelt werden können. Dieser Grundsatz wurde bis Ende 2010 im Rahmen des § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II so angewendet, dass 30 % der zu übernehmenden Heizkosten abgezogen wurden, da diese Kosten zur Warmwasserbereitung bereits durch die Regelleistungen gedeckt waren.

Anscheinend hat sich der Gesetzgeber bei den Mehrbedarfspauschalen des § 21 Abs. 7 SGB II für die Kosten der Warmwasserebereitung bei dezentraler Versorgung an diese 30 %-Marke gehalten. Die Staffelung der dazu angegebenen Prozentsätze je nach Alter des Leistungsempfängers entspricht annähernd den 30 % des Regelleistungsanteils für Haushaltsenergie.<sup>62</sup> Der Mehrbedarf wird je nach Lebensalter des Leistungsempfängers zwischen 0,8 und 2,3 % des jeweils geltenden Regelbedarfs pauschaliert.

§ 21 Abs. 7 S. 2. 2. Hs. 1. Alt. SGB II enthält eine Öffnungsklausel, die ein Abweichen von den normierten Prozentsätzen zulässt, soweit im Einzelfall ein abweichender Bedarf besteht.<sup>63</sup> Die Pauschalprozentsätze zeigen sich vor diesem Hintergrund als Instrument der Verwaltungsvereinfachung, wenn der genaue Verbrauch an Energie zur Warmwasserbereitung nicht ermittelt werden kann. Sie stellen jedoch keine gesetzlich normierte Angemessenheitsgrenze für den Mehrbedarf dar. Dies kann aus Gründen der Gleichbehandlung auch nicht anders sein. Denn für die Kosten für zentrale Warmwasserbereitung im Anwendungsbereich des § 22 Abs. 1 SGB II gilt ein konkret-individueller Maßstab,

---

<sup>62</sup> LSG NRW, 28.5.2013 – L 9 AS 541/13 B – juris.

<sup>63</sup> Die höheren Bedarfe müssen tatsächlich anfallen und dürfen nicht unangemessen sein; auf besondere Gründe kommt es nicht an, vgl. auch *Schifferdecker*, NZS 2018, 509.

der einer Pauschalisierung entgegensteht. Eine feste Grenzziehung bei der Angemessenheit des § 21 Abs. 7 SGB II würde daher zu einer Ungleichbehandlung zwischen Leistungsempfängern mit zentraler und solchen mit dezentraler Warmwasserbereitung führen.<sup>64</sup>

Dennoch werfen die Pauschalprozentsätze in § 21 Abs. 7 SGB II verfassungsrechtlich Fragen auf. Einmal führt es bereits zu einer Ungleichbehandlung, dass eine über der Pauschale liegende Kostenlast vom Leistungsberechtigten besonders begründet und dargelegt werden muss. Zur Darlegung eines im Einzelfall erhöhten Bedarfs muss der Leistungsempfänger nach den fachlichen Anweisungen der Bundesagentur für Arbeit zu § 21 SGB II (Stand 20. Dezember 2018, S. 14) eine aufgeschlüsselte Abrechnung vorlegen, was sich oftmals sehr schwierig gestaltet. Zum anderen sind die Prozentsätze in ihrer Entstehungsgeschichte eher geschätzt und nicht transparent dargestellt, was nicht den vom BVerfG<sup>65</sup> angenommenen Anforderungen entspricht.

#### **4. Energierrelevante Bestandteile des Regelbedarfs – Anschaffung von Haushaltsgeräten**

Energie- und klimarelevant sind neben den KdU vor allem die Bestandteile des pauschalierten Regelbedarfs iSd. § 20 SGB II zu den Bedarfsgruppen »Wohnen, Energie, Wohninstandhaltung« und »Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände«.

##### **a) Haushaltsenergie**

Die nachfolgend wiedergegebenen Bedarfswerte für diese Gruppen werden auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2018 zur Regelbedarfsbestimmung angesetzt. Dazu werden die für 2018 ermittelten Werte entsprechend der Regelung des § 28a SGB XII mit einer jährlich zu ermittelnden Veränderungsrate auf Basis des Mischindex fortgeschrieben (§ 7 Abs. 1 RBEG 2021)<sup>66</sup>. Bei Familienhaushalten erfolgt die Bestimmung der Werte auf einzelne Familienmitglieder je nach Altersstufe ausgehend von den Erhebungsergebnissen aufgrund normativer Bewertungen.

---

<sup>64</sup> LSG NRW, 28.5.2013 – L 9 AS 541/13 B – juris.

<sup>65</sup> BVerfG, 9.2.2010 – BvL 1/09 – BVerfGE 125, 175–260.

<sup>66</sup> Hierzu erläuternd BT-Drs. 19/22750.

Haushaltsenergie – außer derjenigen zur Warmwasserbereitung – ist also mit den genannten Anteilen im Regelbedarf enthalten. Grundlage für die Regelbedarfsermittlung sind die durch die EVS 2018 ermittelten tatsächlichen Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen. Dem Regelbedarf liegen die regelbedarfsrelevanten durchschnittlichen Verbrauchsausgaben von Ein-Personen- und Familienhaushalten zugrunde. Rechtsgrundlage hierfür ist das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG), durch das nach den Vorgaben des § 28 SGB XII die Regelbedarfsstufen ermittelt wurden. Die Regelbedarfsstufen werden in den Zeiträumen zwischen den EVS jeweils zum 1. Januar eines Jahres in der Regel nach § 28a SGB XII iVm. der Verordnung nach § 40 S. 1 Nr. 1 SGB XII (Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung) fortgeschrieben.

Preissteigerungen werden bei der Festsetzung des Regelbedarfs jährlich berücksichtigt, die Anpassung erfolgt damit zeitverzögert um ein Jahr und nach einem Mischindex, der sich aus dem regelbedarfsrelevanten Preisindex (70 %) und der Steigerung der Nettolöhne und -gehälter (30 %) zusammensetzt (§ 28a Abs. 2 SGB XII). Der regelbedarfsrelevante Preisindex fließt also nur teilweise in die Fortschreibung ein.

Relevante Einsparpotentiale entweder durch entsprechendes Marktverhalten (einem Anbieterwechsel stehen oft Schufa-Einträge entgegen) oder insbesondere durch energiesparendes Verhalten sind den Leistungsempfängern/-innen kaum eröffnet. Vielmehr zeigt sich die mangelnde Ausnutzbarkeit von Energiesparpotentialen als strukturelles Problem. Die insofern grundsätzlich denkbaren Variablen (Art der Verbrauchsgeräte) sind in der Regel nicht beeinflussbar. Zwar kann auch sparsames Nutzungsverhalten die Energiekosten reduzieren, doch liegen die maßgeblichen Potenziale meist dort, wo Einsparungen zunächst Investitionen verlangen (Austausch des Kühlschranks, der Waschmaschine etc.). SGB II/SGB XII-Haushalte können daher signifikante Verbrauchseinsparungen kaum erschließen.<sup>67</sup>

Nach Auswertung des Caritas-Verbandes zeigt sich das Energieverbrauchsverhalten nicht als überdurchschnittlich, wenn auch durchaus optimierbar.<sup>68</sup> Wenn etwa für 2015 eine Diskrepanz von durchschnittlich fast 20 % zwischen dem annäherungsweise bestimmten Regelbedarfsanteil für Haushaltsenergie und den tatsächlichen Energiekosten

---

<sup>67</sup> Gawel/Korte/Tews, *Energiewende im Wunderland: Mythen zur Sozialverträglichkeit der Förderung erneuerbarer Energien* durch das EEG, Leipzig 2015, S. 14 ff., die allerdings KdU und Kosten für Haushaltsstrom unrichtig zusammen behandeln und offenbar auch erstere – unzutreffend – der Regelbedarfsversorgung zuordnen.

<sup>68</sup> Sans/Schäferbarthold, *Stromspar-Check Plus beugt Energiearmut vor*, 2013, abrufbar unter: <https://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2013/artikel/stromspar-check-plus-beugt-energiearmut-> (11.11.2021).

festgestellt wird,<sup>69</sup> trägt dies sicher nicht zur Akzeptanzerhöhung der Energiewende bei. Auch eine Analyse des Zentrums für europäische Wirtschaftsforschung<sup>70</sup> kommt zu dem Ergebnis, dass die Kosten für Haushaltsenergie in den Ansätzen des Regelbedarfs fast durchgehend nicht hinreichend abgebildet sind.

Nach verschiedenen Berechnungsmodellen kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass je nach Haushaltstyp eine Lücke zwischen 1,4 und 2,7 % des Regelbedarfs besteht.<sup>71</sup> Zwar gehen diese Studien noch von den auf Grundlage des EVS 2008 fortgeschriebenen Daten aus, dennoch liegen die ermittelten Kosten für die Durchschnittsverbräuche der SGB II/XII-Haushalte auch signifikant über den oben beschriebenen aktuellen Regelbedarfsansätzen für Haushaltsenergie. Fakt ist, dass sich der Strompreis für private Haushalte in Deutschland von ca. 14 ct/kWh im Jahr 2000 auf 31,37 ct/kWh im Jahr 2020 erhöht hat.<sup>72</sup>

Es geht hier nicht darum, einen möglichen Verstoß gegen die Pflicht zur Gewährleistung des Existenzminimums aufzuzeigen; das BVerfG hat die Höhe des Regelbedarfs auch in Ansehung der stark gestiegenen Strompreise als noch mit der Verfassung vereinbar angesehen<sup>73</sup>. Es ist jedoch zu beachten, dass sich der Gesetzgeber hier sicher in einem Grenzbereich befindet und die gerichtliche Feststellung, dass die Gesamtpauschale des Regelbedarfs nicht evident zu niedrig bemessen ist, ändert nichts an der Tatsache, dass ein Großteil der Leistungsempfänger<sup>74</sup> mit dem in der Regelbedarfsberechnung angesetzten Kostenrahmen für Haushaltsenergie nicht auskommt.

#### **b) Darlehensansprüche bei Energieschulden und besonderer Mehrbedarf**

In den Fällen einer Unterdeckung des Bedarfs für Haushaltsenergie zeigen sich leistungrechtliche Weiterungen. In der Praxis kommt es immer häufiger zu Zahlungsrückständen bei den Energieversorgungsunternehmen; der Anstieg angedrohter und umgesetzter

---

<sup>69</sup> DCV, Position des Deutschen Caritasverbandes zur Bekämpfung von Energiearmut, Freiburg 2015.

<sup>70</sup> Aigeltinger/Heindl/Liessem ua., Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung. Eine empirische Analyse für Deutschland, Mannheim 2015.

<sup>71</sup> Aigeltinger/Heindl/Liessem ua., Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung (Fn. 70), Tabelle 7.

<sup>72</sup> BDEW, BDE, Strompreisanalyse. Haushalte und Industrie, Berlin 2020, S. 2.

<sup>73</sup> BVerfG, 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 – BVerfGE 137, 34–103, Rn 111.

<sup>74</sup> Singlehaushalte ca. 60 %, Alleinerziehende ca. 70 %; vgl. Aigeltinger/Heindl/Liessem ua., Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung (Fn. 70), Tabelle 7.

Stromsperren nach §§ 19, 21 StromGVV findet jedenfalls zum Teil auch hier seine Ursache. In einer solchen Situation kann ein Darlehensanspruch nach § 22 Abs. 8 SGB II, § 36 Abs. 1 SGB XII in Betracht kommen.

Die genannten Bestimmungen stellen die Übernahme von Energie- und Stromschulden in das Ermessen des Leistungsträgers, wenn ansonsten der Verbleib in der Unterkunft gefährdet ist oder es – wie insbesondere bei Sperrung der Energie- oder Stromversorgung – um die Behebung einer vergleichbaren Notlage geht. Geht es demgegenüber nicht um eine derart dringende Notsituation, sondern darum, dass aktuell ein vom Regelbedarf umfasster unabweisbarer Bedarf im Einzelfall nicht gedeckt werden kann, so kommt eine Darlehensgewährung nach § 24 Abs. 1 SGB II bzw. § 37 Abs. 1 SGB XII in Betracht.

Prämisse ist, dass grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass die erforderlichen Kosten aus dem Regelbedarf zu bestreiten sind und die aufgelaufenen Schulden in den Verantwortungsbereich des/der Leistungsempfängers/-empfängerin fallen. Vom Leistungsempfänger wird verlangt, dass er zunächst seinen Vermögensgrundfreibetrag aufbraucht und sodann das Darlehen in monatlichen Raten in Höhe von 10 % des Regelbedarfs durch Aufrechnung mit dem Regelbedarfsanspruch zurückzahlt. Dies zehrt wiederum den im Regelbedarf konzeptionell enthaltenen Ansparbetrag für einmalige Anschaffungen auf. Somit kann es bei etwaig notwendigen Geräteanschaffungen zu neuen Darlehen und damit zur Kontinuität des verminderten Regelbedarfsanspruchs kommen, da kein Vermögen mehr vorhanden ist.<sup>75</sup>

Für den Bereich des SGB XII ermöglicht dessen § 36 Abs. 1 auch eine Schuldenübernahme in Form der Beihilfe; in der Praxis wird dies jedoch dann in der Regel nicht in Betracht gezogen, wenn und soweit noch einzusetzendes Schonvermögen vorhanden ist. Wird zur Schuldenübernahme ein Darlehen gewährt, kann der Sozialhilfeträger die Schuld mit den laufenden Leistungen bis zur Grenze des zum Leben Unerlässlichen aufrechnen, wenn mit der Gewährung ein Bedarf gedeckt wird, für den bereits zuvor Leistungen erbracht worden sind (§ 26 Abs. 3 SGB XII). Ist dies nicht der Fall, sind die Rückzahlungsregeln im Darlehensvertrag zu vereinbaren, wobei § 37 Abs. 4 SGB XII eine Orientierung gibt. Sozialleistungsimmanent könnte ferner überlegt werden, ob angesichts feststellbarer Unterdeckung der Energiekosten bei einem Teil der Leistungsempfänger ein Rückgriff auf § 21 Abs. 6 SGB II in Betracht kommen kann, was eine Zuschussgewährung ermöglichen würde.

---

<sup>75</sup> *Armborst*, info also 2006, 58, 60.

Die Einführung der besonderen Mehrbedarfsregelung beruhte auf der Entscheidung des BVerfG vom 9. Februar 2010<sup>76</sup>, die aus Gründen der Sicherung des Existenzminimums eine Systemergänzung bei nicht nur einmaligen besonderen Bedarfslagen verlangt, weil das Konzept des Regelbedarfs nur den durchschnittlichen Bedarf im Auge hat.<sup>77</sup> Voraussetzungen des Anspruchs auf Mehrbedarf ist ein atypischer, unabweisbarer, laufender und nicht durch Einsparungen finanzierbarer Bedarf. Erfasst werden damit grundsätzlich nicht nur Bedarfe, die von den Regelleistungen gar nicht abgedeckt sind, sondern auch Bedarfe, die zwar in den Regelleistungen abgebildet werden, bei denen sich aber aufgrund von Sondersituationen individuell ein überdurchschnittlicher Bedarf ergibt.<sup>78</sup>

Ob diese Bestimmung, wie in der Literatur diskutiert, auf möglicherweise kontinuierlich unterdeckte Haushaltsenergiekosten anwendbar ist, erscheint fraglich. Im Visier hatte das Urteil individuelle Sondersituationen. Anwendungsfälle, die die Härteklausele des § 21 Abs. 6 SGB II im Blick hat, sind etwa dauerhaft benötigte Hygienemittel bei bestimmten Erkrankungen (HIV, Neurodermitis) oder Kosten einer Haushaltshilfe für Rollstuhlfahrer/-innen.<sup>79</sup> Vor diesem Hintergrund fiele eine strukturelle Unterdeckung der Stromkosten für Haushaltsenergie nicht in den Anwendungsbereich des § 21 Abs. 6 SGB II. Sie bezieht sich nicht auf einen atypischen individuellen Bedarf, sondern fordert vom Gesetzgeber vielmehr eine realitätsgerechte Anpassung des Regelbedarfs.

Für den Bereich der Sozialhilfe (und so auch für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) enthält § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 2 SGB XII eine etwas weitere Öffnungsklausel. Hiernach wird der individuelle Bedarf im Einzelfall abweichend festgelegt, wenn dieser ganz oder teilweise unabweisbar erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht. Eine Abweichung zugunsten des/der Hilfeempfängers/-empfängerin kommt mithin im Wesentlichen unter den gleichen Bedingungen wie im SGB II-Bereich in Betracht.

---

<sup>76</sup> BVerfG, 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 – BVerfGE 125, 175–260.

<sup>77</sup> Hierzu ausführlich *Susnjar/Greiser*, DVBl 2018, 1329 ff.; *Greiser/Susnjar*, ZFSH 2018, 256; zur Rezeption der Dogmatik des Existenzminimums anlässlich dieses Urteils in der Literatur beispielhaft *Merold*, Freiheit durch den Staat, Hamburg 2016, 273, 338; *Aubel*, in: Emmenegger/Wiedmann (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 2, München 2011, S. 272, 280; *Berlit*, info also 2013, 195, 197; *Burkiczak*, SGB 2012, 324, 325; *Kingreen*, NVwZ 2010, 558; kritisch dazu, dass die Judikatur demgegenüber beim Recht auf Leben und Gesundheit im Umweltschutz selbst auf einen bloßen Durchschnittsmenschen abstellt *Böhm*, Der Normmensch, Tübingen 1996.

<sup>78</sup> BSG, 23.3.2010 – B 14 AS 81/08 R – SozR 4–4200 § 20 Nr. 8.

<sup>79</sup> Überblick zur Rechtsprechung bei *Knickrehm/Hahn*, in: Eicher/Luik (Fn. 40), Rn. 73 f.

Auch hier wird klar, dass es um atypische Einzelfälle gehen muss. Die Gesetzesmaterialien zum SGB XII stellen beispielhaft auf die Notwendigkeit von Über- oder Untergrößen<sup>80</sup> oder auf die Erforderlichkeit alternativer Verhütungsmittel, wie etwa bei Pillenunverträglichkeit<sup>81</sup>, ab. Zwar wird angenommen, dass von einer »erheblichen Abweichung« bei einer atypischen Fallgestaltung immer dann auszugehen ist, wenn es den Hilfeempfänger/-innen nach Billigkeitsgrundsätzen nicht zugemutet werden kann, den höheren Bedarf durch den Regelsatz zu decken. Dies ergibt sich im atypischen Fall daraus, dass der Bedarf außerhalb üblicher Schwankungen liegt und der Regelbedarf deshalb das nach Abwägung mit anderen verfassungsrechtlichen Belangen festgestellte soziokulturelle Existenzminimum nicht mehr effektiv gewährleisten kann.<sup>82</sup> Allerdings soll es schon an der erforderlichen Atypik fehlen, wenn der Gesetzgeber entsprechende Aufwendungen des Sozialhilfeempfängers ausdrücklich mit dem Regelsatz abgegolten wissen will.<sup>83</sup> Da dies hinsichtlich der Haushaltsenergie der Fall ist, sind wohl im Hinblick auf eventuell unterdeckte Stromkosten auch im SGB XII-Bereich keine entsprechenden Ansprüche auf Mehrbedarf zu reklamieren.

Hier hilft deshalb auch § 73 SGB XII nicht weiter. Diese – grundsätzlich subsidiär auch für den SGB II-Bereich geltende – Auffangklausel, wonach Leistungen »auch in sonstigen Lebenslagen erbracht werden, wenn sie den Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigen«, kann dann nicht herangezogen werden, wenn es um unzureichende Bedarfe geht, die jedoch dem Grunde nach von der Regelleistung erfasst sind.<sup>84</sup>

### c) Erst- und Ersatzanschaffungen von Haushaltsgeräten

Gemäß § 24 Abs. 3 SGB II stehen ALG II-Bezieher Leistungen für die »Erstausstattung einer Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten« als atypische Sonderleistungen zu. Diese Leistungen sind – im Gegensatz zur Ersatzbeschaffung von Haushaltsgeräten (dazu sogleich) – nicht im Regelsatz enthalten, werden jedoch aufgrund des Sachzusammen-

---

<sup>80</sup> BT-Drs. 15/1514, S. 59; vgl. auch LSG Berlin-Brandenburg, 14.4.2011 – L 15 SO 41/11 – juris.

<sup>81</sup> BT-Drs. 17/3982, S. 4.

<sup>82</sup> *Coseriu*, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, 4. Aufl., München 2015, § 27 a Rn. 9.

<sup>83</sup> *Coseriu*, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann (Fn. 82), ebenda m. Hinweis auf BSG, 16.12.2010 – B 8 SO 7/09 R – BSGE 107, 169–176.

<sup>84</sup> *Kaiser*, in: Rofls/Giesen/Kreikebohm/Udsching (Hrsg.), Beckscher Online-Kommentar Sozialrecht, 42. Ed., München 2015, § 73 SGB XII Rn. 2.

hanges im vorliegenden Zusammenhang mit behandelt. Die Erstausrüstung einer Wohnung umfasst sämtliche Gegenstände, die für eine geordnete Haushaltsführung und ein an den herrschenden Lebensgewohnheiten orientiertes Wohnen erforderlich sind.<sup>85</sup> Hierzu gehören im Regelfall insbesondere die Elektrogeräte Kühlschrank, Herd, Waschmaschine und die Beleuchtungsvorrichtungen.

Besteht ein entsprechender Bedarf, so können nach § 24 Abs. 3 S. 5 und 6 SGB II entsprechende Leistungen als Sachleistung oder Geldleistung und auch in Form von Pauschalbeträgen erbracht werden. Die Ermächtigung zur Leistung von Pauschalbeträgen für Bedarfe ist nicht im Sinne einer Befugnis zur Budgetierung zu verstehen. Die Maßgaben des § 24 Abs. 3 S. 6 SGB II zur Bemessung der Pauschalbeträge zeigen, dass keine Ermächtigung zu einer generellen Leistungsbegrenzung besteht. Eröffnet ist auch die Gewährung von Sachleistungen, also etwa von (gebrauchten) Haushaltsgeräten aus eigenem Bestand des kommunalen Leistungsträgers.

Solange die Entscheidungen des Leistungsträgers allein von den Erwägungen der unmittelbaren Bedarfsdeckung und der Sparsamkeit öffentlicher Haushalte determiniert werden, können Fragen der Energieeffizienz keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle spielen. In der Folge wird bereits mit der Anschaffung preisgünstiger, gebrauchter Ware, die in der Regel den unteren Energieeffizienzklassen angehört<sup>86</sup>, ein dem/der Leistungsempfänger/-in grundsätzlich mögliches Einsparpotential im Umgang mit der Haushaltsenergie geschmälert. Wenn auch Aspekte der Ressourcenschonung für die Weiterverwendung gebrauchter Geräte sprechen können, wird sich bei solcher Praxis das Energieeinsparpotential moderner Haushaltsgeräte nur sehr zeitverzögert und abgeschwächt mobilisieren lassen. Soweit der Verwaltung wie im Rahmen des § 24 Abs. 3 SGB II Entscheidungsspielräume offenstehen, müssen daher Aspekte der Energieeffizienz allein schon wegen der eingangs dieses Artikels erwähnten grundrechtlichen Kollisionslage berücksichtigt werden. Überlegungen de lege ferenda könnten hingegen weitergehen. Die Klimaschutzrechtliche Mengensteuerung mit den dadurch ausgelösten höheren Energiepreisen würde indes die Motivationslage der Behörden ohnehin von Grund auf verändern.

Wie § 20 Abs. 1 S. 3 und S. 4 Hs. 1 SGB II mittlerweile ausdrücklich formuliert, wird der Regelbedarf als Pauschale gewährt, über deren Verwendung die Leistungsberechtig-

---

<sup>85</sup> BSG, 19.9.2008 – B 14 AS 64/07 R – BSGE 101, 268–273.

<sup>86</sup> Vgl. LSG Sachsen-Anhalt, 14.2.2007 – L 2 B 261/06 AS ER – juris, mwN.; LSG Berlin-Brandenburg, 3.4.2008 – L 19 AS 1116/06 – juris.

ten grundsätzlich eigenverantwortlich entscheiden. Da der Regelbedarf neben den laufenden Bedarfen auch alle einmaligen Bedarfe – mit Ausnahme der in § 24 Abs. 3 SGB II aufgezählten Sonderbedarfe – umfasst, sind die Leistungsberechtigten gehalten, einen Teil der bezogenen Grundsicherungsleistungen als Ansparbudget zurück zu legen, aus dem die in unregelmäßigen oder größeren Abständen anfallenden Bedarfe gedeckt werden sollen. Dies erfasst insbesondere die Ersatzbeschaffung für defekte Haushaltsgeräte. Die Ansparungen sind gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 4 SGB II in Höhe von bis zu 750 € je Leistungsberechtigtem geschützt. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass in der Regel ein entsprechendes Ansparziel zur Ersatzanschaffung von Geräten nicht realisiert wird. Besteht dennoch ein Bedarf zum Austausch eines Haushaltsgerätes, so bleibt nur die Möglichkeit des Darlehens nach § 24 Abs. 1 SGB II. Hinsichtlich Art und Höhe der Leistungen kann hier auf die Ausführungen zu § 24 Abs. 3 SGB II zur Erstbeschaffung verwiesen werden. Da hier allerdings – vergleichbar der Situation bei den Energieschulden - nur eine darlehensweise Gewährung zulässig ist, ist wiederum § 42a SGB II mit in die Betrachtung einzubeziehen. Danach kommt eine Darlehensgewährung nur in Betracht, wenn der Leistungsberechtigte die Anschaffung nicht aus seinem Schonvermögen tätigen kann und die Tilgung erfolgt ebenso durch monatliche Aufrechnung in Höhe von 10 % des maßgebenden Regelbedarfs.

Dies führt dazu, dass der/die Leistungsempfänger/-in schon rein wirtschaftlich ein Interesse an einem möglichst kostengünstigen Haushaltsgerät hat, um die Kürzungszeit des Regelbedarfs so gering wie möglich zu halten. Impulse für die Berücksichtigung der Energieeffizienz der Geräte sind bei dieser Rechtslage kaum zu erwarten. »Rechnen« würde sich die Anschaffung eines teureren, aber auch energieeffizienteren Haushaltsgerätes erst dann, wenn die damit mögliche Kosteneinsparung im Bereich des Bedarfs für Haushaltsenergie auch im Zeitraum der Darlehensrückzahlung die Kürzung des Gesamtregelbedarfs spürbar ausgleichen würde. Die Möglichkeit, energieeffiziente Ersatzanschaffung sozialverträglicher zu gestalten (teilweise Zuschussgewährung, Streckung der Tilgungsfrist mit moderateren Aufrechnungsraten) ist derzeit im Grundsicherungssystem nicht vorgesehen, könnte jedoch de lege ferenda ins Auge gefasst werden.

## **5. Wohngeld und seine Energierrelevanz**

Das zweite Sozialleistungssystem mit Energierrelevanz ist das Wohngeld. Hierbei wird weiterhin auf die Bruttokaltmiete abgestellt. Demnach spielen Heizkosten, Kosten für Warmwasser und Haushaltsenergie bei der Berechnung der für einen Wohngeldanspruch

maßgeblichen Miethöhe nur mittelbar eine Rolle. Allerdings setzt selbst die mittelbare Berücksichtigung voraus, dass von einer regelmäßigen Anpassung des Wohngeldes an die Kosten ausgegangen wird. Im Rahmen dieser Anpassung muss die heizkostendeterminierte Aufstockung der Tabellenwerte, wie bei der Wohngelderhöhung zum 1. Januar 2016, ebenfalls entsprechend fortgeschrieben werden. Im Rahmen dieser Novelle wurde auf Initiative des Bundesrates § 39 WoGG neu gefasst, der nun zur Überprüfung der Höchstbeträge für Miete und Belastung (§ 12 Abs. 1), der Mietstufen (§ 12 Abs. 2) und der Höhe des Wohngeldes (§ 19) alle zwei Jahre verpflichtet. Der bundesdurchschnittlichen und regionalen Entwicklung der Wohnkosten sowie der Veränderung der Einkommensverhältnisse und der Lebenshaltungskosten ist dabei Rechnung zu tragen. Dass die Bestimmung sich dahingehend interpretieren ließe, dass mit dem Verweis auf § 19 WoGG insbesondere die jetzigen Tabellenwerte und damit auch ihr »Warmkostenanteil« notwendig fortgeschrieben werden soll, ist zweifelhaft. Ob dies geschieht, liegt jeweils im gesetzgeberischen Ermessen. Transparent ist eine solche mittelbare Berücksichtigung der Energiekosten überdies nicht und auch in der Gesetzesbegründung zu § 39 Abs. 1 WoGG ist von Energiekosten nicht die Rede.

Eine energiepolitisch steuernde Wirkung zur Unterstützung des Klimaschutzes (bereits ohne klimaschutzrechtliche Mengensteuerung) kann der Wohngeldleistung in seiner jetzigen Ausgestaltung unter dem Gesichtspunkt zugebilligt werden, dass durch die Unabhängigkeit der Anspruchsberechnung von den individuellen tatsächlichen Heizkosten keine Fehlanreize zum Energieverbrauch bei den Empfängerhaushalten induziert werden, wie sie bei den KdU im Grundsicherungssystem auftreten können.<sup>87</sup>

Andererseits wird angesichts der Tatsache, dass mittlerweile die »warmen« Nebenkosten ca. ein Drittel der Mietbelastungen ausmachen, unter sozialen Aspekten und auch aus Gründen der Transparenz vielfach die Wiedereinführung einer Energiekomponente in das Wohngeldsystem gefordert<sup>88</sup>. Darauf hat die Bundesregierung durch die Einführung des bereits erwähnten Heizkostenentlastungsbetrages reagiert. Dadurch können mehr Wohngeldhaushalte energetisch sanierte Wohnungen anmieten oder nach einer energetischen

---

<sup>87</sup> Henger, Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Energiewende im Gebäudesektor, Köln 2014, S. 4.

<sup>88</sup> Stellungnahmen der Caritas und des DMB im Rahmen der Sachverständigenanhörung zur Wohngeldnovelle, BT-Ausschuss-Drs. 18(16)222-E.

Modernisierung und anschließenden Erhöhung der Nettokaltmiete darin wohnen bleiben.<sup>89</sup> Die Steuerungswirkung greift zum einen mit Blick auf die Wohngeldhaushalte, denen die Optionsmöglichkeit für energetisch vorteilhafte Wohnungen erleichtert wird.<sup>90</sup> Zum anderen ist sie mit Blick auf die Wohnungswirtschaft relevant, da die Nachfrage nach energetisch sanierten Wohnungen mit höherer Kaltmiete steigt und so entsprechende Anreize geschaffen werden.

Im Mai 2020 trat das Gesetz zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Kraft.<sup>91</sup> Das Gesetz ist eine Umsetzungsmaßnahme zum Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung. Je nach Anzahl der Haushaltsmitglieder wird ein pauschaler Betrag unter Anlegung der für die Haushaltsmitglieder maßgeblichen Richtfläche auf die zu berücksichtigende Miete angerechnet, um so auf die wegen des BEHG erwarteten (minimal) steigenden Heizkosten zu reagieren, freilich unabhängig vom energetischen Zustand der Wohnung<sup>92</sup>. Die Notwendigkeit eines solchen Ansatzes würde mit einer ernsthaften klimaschutzrechtlichen Mengensteuerung naturgemäß stark steigen. Dass der bisherige Ansatz sowohl klimapolitisch als auch sozialrechtlich eher zu kurz greift, wurde in Kapitel II. bereits deutlich. Auf Kritik stößt aktuell auch, dass die Heizkostenentlastung unabhängig davon stattfindet, ob der Haushalt tatsächlich von der CO<sub>2</sub>-Bepreisung betroffen ist oder nicht<sup>93</sup>.

## V. Fazit

Nach alledem erweist sich der angebliche aporetische Gegensatz von Klimaschutz und sozialem Ausgleich als Schimäre. Findet zunächst (anders als überwiegend bislang) eine klimaschutzrechtliche Mengensteuerung statt, werden soziale Ausgleichsmaßnahmen in großem Umfang möglich, ohne damit den Klimaschutz zu minimieren – und dessen wie-

---

<sup>89</sup> Bundesregierung, Aktionsprogramm Klimaschutz (Fn. 55), S. 42.

<sup>90</sup> Hierzu BBSR, Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld, Bonn 2017.

<sup>91</sup> BGBl. 2020 I, S. 1015.

<sup>92</sup> Vgl. dazu BT-Drs. 19/17588.

<sup>93</sup> GdW, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO<sub>2</sub>-Bepreisung (WohngeldCO<sub>2</sub>-Bepreisungsentlastungsgesetz - WoGCO<sub>2</sub>BepEntlG), Berlin 2019.

Abhandlungen / Schmidt-De Caluwe/Ekardt/Rath / Sozialrechtliche Folgefragen einer Energie-  
wende

derum gravierende soziale Verteilungseffekte in Kauf zu nehmen. Zu einem solchen An-  
satz lassen sich wie gesehen sinnvolle sozialrechtliche Ergänzungen *de lege ferenda* bzw.  
rechtsinterpretativ *de lege lata* formulieren.