

Kapitel 3

Inhalt

3	Umwelt- und Sozialpolitik im Kontext der Energiewende	169
3.1	Einleitung	169
3.2	Preise als umweltpolitisches Lenkungsinstrument.....	170
3.3	Energiearmut – Anforderungen an den Gesetzgeber	174
3.3.1	Das Sozialstaatsprinzip als Maßstab einer gesicherten Energieversorgung	174
3.3.1.1	Die Sicherung des Existenzminimums und soziale Hilfen	175
3.3.1.2	Energieversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge	177
3.3.2	Energiearmut in Deutschland?.....	178
3.4	Energiekosten privater Haushalte und deren Berücksichtigung in den sozialen Transfersystemen.....	180
3.4.1	Strom	182
3.4.2	Heizen und Warmwasserbereitung	185
3.4.3	Kraftstoffe	190
3.4.4	Zwischenfazit	190
3.5	Verbrauchsreduktion als zentraler Hebel zur Energiekostensenkung	192
3.5.1	Geringe Elastizität der Energienachfrage	192
3.5.2	Zentrale Rolle von Energieeffizienzverbesserungen.....	194
3.6	Instrumente zur Senkung der Stromkostenbelastung	197
3.6.1	Maßnahmen zur Senkung des Stromverbrauchs.....	197
3.6.1.1	Energieeffizienzstandards	197
3.6.1.2	Information und Beratung	198
3.6.1.3	Geförderter Austausch von ineffizienten Geräten	201
3.6.2	Instrumente zur Veränderung relativer Stromkosten	202
3.6.3	Der SRU-Vorschlag: Inklusivkontingent und optionaler Prepaid-Zähler	206
3.7	Politische Instrumente zur Senkung des Heizenergieverbrauchs ..	209
3.7.1	Vorgaben für die energetische Sanierung	211
3.7.2	Stärkung des Anreizes zur energetischen Sanierung	214
3.7.3	Transparenz des Energiebedarfs von Wohnraum	215
3.7.4	Förderprogramme für energetische Sanierung	217
3.8	Sozialpolitische Flankierung	219
3.9	Schlussfolgerungen	222
3.10	Literatur	226

Abbildungen

Abbildung 3-1	Ausgewählte soziale Transferleistungen	176
Abbildung 3-2	Entwicklung der Energiepreise privater Haushalte (nominal).....	180
Abbildung 3-3	Absolute Energieausgaben und relative Energiekostenbelastung nach Haushaltseinkommen	181
Abbildung 3-4	Entwicklung und Zusammensetzung des durchschnittlichen Haushaltsstrompreises (in ct/kWh)	183
Abbildung 3-5	Wirtschaftliche Endenergieeinsparpotenziale in Deutschland bis 2030 ...	196

Tabellen

Tabelle 3-1	Mehrbedarf für dezentrale Warmwassererzeugung 2016.....	188
Tabelle 3-2	Klimabonus bei Ermittlung der Kosten der Unterkunft in Bielefeld	222

3 Umwelt- und Sozialpolitik im Kontext der Energiewende

3.1 Einleitung

189. Die Frage nach den sozialen Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen spielt eine wichtige Rolle für die breite öffentliche Unterstützung von Umweltpolitik. Zur Erreichung umweltpolitischer Ziele werden allerdings in vielen Fällen Maßnahmen erforderlich sein, die zu höheren Preisen und damit einer stärkeren Kostenbelastung der Bürger führen. Eine Änderung der landwirtschaftlichen Produktionsweise würde die Preise für viele Nahrungsmittel erhöhen, eine Besteuerung von Flugbenzin würde das Fliegen und damit den Urlaub verteuern. Auch die Energiewende, welche beispielhaft im Fokus dieses Kapitels steht, hat zu Belastungen der Haushalte durch erhöhte Ausgaben für Strom und Wohnen geführt.

In der Vergangenheit haben insbesondere die gestiegenen Haushaltsstrompreise zu einer Diskussion über Energiearmut geführt. Die zuletzt stark rückläufigen Weltmarktpreise für fossile Energieträger haben zwar zu sinkenden Preisen für die Verbraucher beigetragen. Dennoch werden angesichts der klimapolitischen Handlungsnotwendigkeiten Fragen des gerechten Umgangs mit den Belastungen der Energiewende eine langfristige Herausforderung für die Umwelt- und Sozialpolitik bleiben.

190. Preise sind ein unverzichtbares und ökonomisch oftmals sehr effizientes Steuerungsinstrument der Umweltpolitik. Idealerweise spiegeln Preise ökonomische Knappheit bei der Nutzung von Ressourcen oder Senken wider. Eine wesentliche durch umwelt- und energiepolitische Instrumente einzupreisende Knappheit betrifft die Aufnahmekapazität der Atmosphäre für Treibhausgase. Die Knappheit der Senkenkapazität kann durch verschiedene Instrumente zur Beeinflussung des Energiepreises berücksichtigt werden, zum Beispiel über Steuern und Abgaben auf den Energieverbrauch oder über Emissionshandelssysteme. Darüber hinaus können Preisanstiege und Belastungswirkungen auch indirekt aus ordnungsrechtlichen klimapolitischen Maßnahmen – wie etwa CO₂-Grenzwerten oder Energieeffizienzstandards – resultieren. Beispielsweise können energetische Sanierungen durch die Umlage von Investitionen zu steigenden Kaltmieten führen.

191. Bei den Belastungen durch steigende Energiepreise – wie auch der Beanspruchung der Umwelt – sind Diskrepanzen zwischen verschiedenen Einkommensgruppen empirisch belegt. Einerseits nehmen der durchschnittliche absolute Energieverbrauch und damit der ökologische Fußabdruck eines Haushalts mit steigendem verfügbarem Einkommen zu. Dies liegt an einer größeren Wohnfläche pro Kopf, einer umfassenderen Ausstattung mit Energieverbrauchenden Geräten oder einer höheren Verkehrsleistung (u. a. Statistisches Bundesamt 2015c). Andererseits nimmt der Anteil der Energieausgaben an den Konsumausgaben mit steigendem Einkommen ab. Für einkommensschwache Haushalte fallen Energiepreisanstiege

somit stärker ins Gewicht. Zudem verfügen diese Haushalte häufig nur über begrenzte Möglichkeiten, auf Kostensteigerungen mit einer Verringerung ihres Energieverbrauchs zu reagieren, zum Beispiel weil ihnen Kapital zur Anschaffung energieeffizienter Produkte oder auch Wissen über Möglichkeiten zur Verbrauchsreduktion fehlen.

192. Mithin zeigt sich ein Spannungsfeld zwischen umwelt- und sozialpolitischen Zielen, zwischen der erwünschten Lenkungswirkung steigender Energiepreise und den sozialen Folgen für einen Teil der Bevölkerung. Obgleich die Verteuerung von Energie umweltpolitisch durchaus gewollt ist, muss die Politik sich der Verteilungswirkung bei der konkreten Ausgestaltung und Flankierung des klimapolitischen Instrumentariums stellen. Dies ist auch mit Blick auf das im Grundgesetz (GG) verankerte soziale Staatsziel geboten. Diesem Spannungsfeld widmet sich der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) im vorliegenden Kapitel. Für Strom- und Heizkosten sowie einige indirekte, durch die Energiewende induzierte Kosten der Haushalte soll ausgelotet werden, wie dieser Konflikt entschärft werden kann. Dabei wird auch die Rolle der Sozial- und Verteilungspolitik beleuchtet.

193. Kapitel 3.2 skizziert zunächst in knapper Form die grundsätzliche Legitimation umweltpolitischer Eingriffe und die Rolle von Preisen für die Anpassung an neue Knappheit. Kapitel 3.3 erläutert das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes und dessen Umsetzung in der Sozialpolitik. Dabei steht die oft diskutierte Energiearmut im Vordergrund. Um die Relevanz der hier behandelten Problemlage zu verdeutlichen, werden in Kapitel 3.4 empirische Befunde zur Energiekostenbelastung privater Haushalte und Hintergründe zur Berücksichtigung von Energiekosten in den sozialen Transfersystemen dargestellt. Als zentralen Hebel zur Bekämpfung von Energiearmut stellt Kapitel 3.5 die Bedeutung von Energieeffizienzsteigerungen heraus. Daran anschließend erörtert Kapitel 3.6 Instrumente zur Verminderung der Kostenbelastung privater – insbesondere einkommensschwacher – Haushalte im Bereich Strom, während das folgende Kapitel 3.7 den Fokus auf den Bereich Wärme legt. Kapitel 3.8 ergänzt diese Anregungen um Vorschläge zur Ausgestaltung sozialpolitischer Maßnahmen. Das Kapitel „Umwelt- und Sozialpolitik im Kontext der Energiewende“ endet mit Schlussfolgerungen in Kapitel 3.9.

3.2 Preise als umweltpolitisches Lenkungsinstrument

Legitimation umweltpolitischer Eingriffe

194. Bei fehlender Einpreisung anfallender Umweltkosten können umweltschädliche Aktivitäten und umweltschädlich hergestellte Produkte zu günstig – das heißt unterhalb ihrer tatsächlichen gesamtwirtschaftlichen Kosten – angeboten werden. Hierdurch kommt es zu einer Verzerrung von Produktions- und Konsumententscheidungen zulasten umweltverträglicher Güter und Produktionsverfahren. Da eine Einpreisung von Umwelt- und Gesundheitsschäden in der Regel nicht über den Markt erfolgt, ist es Aufgabe des Staates, korrigierend einzugreifen. Energieerzeugung bzw. -umwandlung verursachen eine Vielzahl von Umweltschäden

(BREITSCHOPF 2012; UBA 2012a; 2012b; SRU 2011). Beispielhaft können hier die Belastung von Luft, Wasser und Boden mit Schadstoffen aus der Verbrennung fossiler Energieträger oder der Klimawandel genannt werden. Werden diese Schäden den Verursachern nicht angelastet, so handelt es sich um sogenannte externe Kosten und es kommt zu den oben genannten Verzerrungen.

Zur Korrektur solcher Verzerrungen stehen verschiedene umweltpolitische Instrumente zur Verfügung, die grob in ordnungsrechtliche und marktwirtschaftliche Instrumente unterteilt werden können (u. a. ENDRES 2013; FEESS 2007). Marktwirtschaftliche Instrumente wie Steuern und Abgaben oder handelbare Verschmutzungsrechte sollen über Preisänderungen Verhaltensanpassungen bei Produzenten und Konsumenten hervorrufen. Bei ordnungsrechtlichen Instrumenten ist die preissteigernde Wirkung dagegen eher ein Nebeneffekt. Auch solche indirekten Preiseffekte drücken aber letztlich Knappheit aus und führen zu Anpassungsreaktionen der Konsumenten (SRU 2012, Tz. 205 – bezogen auf den Lebensmittelkonsum).

Klimapolitische Zielfindung

195. Umweltpolitische Ziele sollen die existierende ökologische Knappheit berücksichtigen und auf dieser Basis den Rahmen bestimmen, in dem wirtschaftliches Handeln stattfindet. In der klimapolitischen Diskussion ist der Ausgangspunkt für die Ableitung von Treibhausgasemissionszielen die Festlegung auf einen maximalen Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur. Dies geschieht in einem politischen Prozess unter Berücksichtigung des wissenschaftlichen Kenntnisstands. Auf der 21. Konferenz der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention (COP 21) in Paris wurde 2015 das bereits seit 2010 geltende 2°-Ziel (als maximale Differenz zum vorindustriellen Temperaturniveau) in einem völkerrechtlichen Abkommen bestätigt, wobei die globale Erwärmung möglichst auf 1,5 °C begrenzt werden soll. Hierdurch soll das Überschreiten von irreversiblen Kipppunkten weitgehend vermieden werden. Aus dem 2°-Ziel (bzw. dem 1,5°-Ziel) lassen sich – unter bestimmten Annahmen – globale sowie nationale Emissionsbudgets und -pfade ableiten (z. B. IPCC 2013; MEINSHAUSEN et al. 2009; WBGU 2009, S. 22 ff.). Die Bundesregierung strebt eine Reduktion der Treibhausgasemissionen Deutschlands bis 2050 um 90 bis 95 % gegenüber 1990 an (CDU 2013, S. 50; BMWi und BMU 2010; BMU 2007).

Theoretisch wären anspruchsvolle Reduktionsziele für Treibhausgase durch eine vollständige Dekarbonisierung der Energieversorgung zu erreichen, auch ohne den Energieverbrauch zu senken. Doch führt beispielsweise ein höherer Verbrauch regenerativen Stroms auch zu höheren benötigten Erzeugungs-, Netz- sowie Speicher- bzw. Backup-Kapazitäten und damit zu höheren Kapitalkosten. Hinzu kommen Nutzungskonkurrenzen um knappe Flächen sowie negative externe Effekte, die auch bei der Nutzung erneuerbarer Energien entstehen. Daher ist die Senkung des Energieverbrauchs ein unverzichtbarer Teil der Energiewende. Wesentlicher Ansatzpunkt hierfür sind Verbesserungen der Energieeffizienz, die es

ermöglichen, eine gegebene Menge (und Qualität) von Energiedienstleistungen mit weniger Energieeinsatz bereitzustellen (s. Abschn. 3.5.2 sowie Kap. 2.4).

Kostenwirkungen von Klimapolitik

196. Idealerweise greift die Politik so in den Markt ein, dass die angestrebten Ziele zu möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden. Hierbei sind marktwirtschaftliche Instrumente zur unmittelbaren Bepreisung des Treibhausgasausstoßes mittels Steuern und Abgaben oder Emissionshandel zumindest in der Theorie den anderen Ansätzen überlegen. Sie setzen Anreize sowohl zur Energieverbrauchsreduktion als auch zum Einsatz möglichst klimaverträglicher Energiequellen. Aufgrund einer Vielfalt von Marktunvollkommenheiten kommt ihre idealtypische Effizienz gerade auch mit Blick auf langfristig wirkende Klimaschutzinvestitionen jedoch nur unvollständig zum Tragen. Beispielhaft wären hier Informationsdefizite und „begrenzte Rationalität“ oder auch institutionelle Hindernisse zu nennen (GILLINGHAM und PALMER 2014; Tz. 223). Nötig ist daher ein breites Portfolio von komplementären Politikansätzen, die die unverzichtbare Bepreisung des Treibhausgasausstoßes ergänzen (SRU 2011; 2008; GAWEL et al. 2013; FISCHER et al. 2012).

Gemeinsam ist den Elementen einer wirksamen Klimaschutzpolitik, dass sie die Preise für Energie, Wohnen, Nahrungsmittel und weitere Konsumgüter erhöhen. Die Verteuerung erfolgt dabei einerseits durch die unmittelbare und explizite Bepreisung von Treibhausgasemissionen oder Energieverbrauch. Darüber hinaus entstehen Kosten und ändern sich Preise indirekt, etwa aufgrund verschärfter ordnungsrechtlicher Klimaschutzanforderungen (z. B. die energetische Qualität von Haushaltsgeräten und Gebäuden) oder der Finanzierung von Klimaschutzinvestitionen (z. B. den Ausbau der erneuerbaren Energien). Dies gilt in der Summe aller Maßnahmen, auch wenn sich einzelne Klimaschutzinvestitionen bereits relativ kurzfristig rentieren, insbesondere durch Einsparung von Energieträgerkosten und gegebenenfalls bessere Qualität der Energiedienstleistung. Die Verteuerung spiegelt letztlich die umweltpolitisch erforderliche Verknappung der Aufnahmekapazität der Atmosphäre für Treibhausgase wider.

Notwendigkeit steigender Energiepreise und Reform der Energiebesteuerung

197. Eine (kontinuierliche) Verteuerung des Faktors Energie ist auch geboten, um die klimapolitische Effektivität von Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz zu erhalten. Mit steigender Energieeffizienz werden bei konstanten Energieträgerpreisen Energiedienstleistungen günstiger. Steigt dadurch die Nachfrage nach der günstiger werdenden Energiedienstleistung, wird von einem (direkten) Rebound-Effekt gesprochen. Hierdurch können die mit einer Energieeffizienzverbesserung zunächst einhergehenden Energieeinsparungen partiell oder sogar vollständig aufgezehrt werden (GILLINGHAM et al. 2016; GILLINGHAM 2014; SANTARIUS 2012; BARKER et al. 2009; SORRELL 2007;

MADLENER und ALCOTT 2006; GREENING et al. 2000). Steigen die Energiepreise im Einklang mit dem Energieproduktivitätsfortschritt, können Rebound-Effekte effektiv vermieden werden (von WEIZSÄCKER et al. 2010). Um den Rebound-Effekt wirksam einzudämmen, ist es grundsätzlich unerheblich, ob das ansteigende Preissignal vom Markt ausgeht oder politisch induziert ist. Mit zuletzt stark rückläufigen Preisen gingen von den Entwicklungen an den internationalen Energiemärkten allerdings eher gegenteilige, verbrauchssteigernde Impulse aus. Angesichts des knappen, mit dem 2°-Ziel zu vereinbarenden, verbleibenden Emissionsbudgets und der umfangreichen Vorräte an fossilen Energieträgern ist auch in Zukunft nicht zu erwarten, dass hinreichende Preissignale vom Markt ausgehen werden (SRU 2015).

Eine steuernde staatliche Rolle ist somit zunehmend erforderlich. Auf nationaler Ebene stellt die Energiebesteuerung den wesentlichen Ansatzpunkt hierfür dar. In ihrer derzeitigen Form weist die Energiebesteuerung allerdings erhebliche konzeptionelle Schwächen auf (GAWEL und PURKUS 2015). So werden verschiedene Energieträger ohne Bezug auf ihren jeweiligen Energiegehalt und das Treibhausgaspotenzial unterschiedlich behandelt. Überdies variieren die Steuersätze je nach Verwendungszweck: Beispielsweise wird der Bereich Wärmeerzeugung weit weniger steuerlich belastet als Kraftstoffe. Ferner profitiert die Industrie von verschiedenen Entlastungen, zu denen der SRU in Kapitel 2 ausführlicher Stellung bezieht. Hierdurch entstehen Verzerrungen, die verhindern können, dass Investitionen zur Minderung des Energieverbrauchs in jene Verwendungen fließen, in denen der Mitteleinsatz die größten Energie- und Treibhausgaseinsparungen bewirkt.

Daher sieht der SRU grundlegenden Reformbedarf bei der Energiebesteuerung. Diese sollte im Rahmen einer verstärkten Ökologisierung des Steuersystems weiterentwickelt und dynamisiert werden. Zum einen sollten die Steuersätze für verschiedene Energieerzeugnisse schrittweise an ihrem jeweiligen spezifischen Treibhausgaspotenzial sowie ihrem Energiegehalt ausgerichtet werden. Zum anderen sollte durch eine dynamische Anpassung der Besteuerung gewährleistet sein, dass das Energiepreissignal auch im Zuge weiterer Effizienzfortschritte hinreichend stark bleibt, um die gesetzten Klimaziele zu erreichen. Um den Haushalten und Marktakteuren Planungssicherheit zu bieten, sollte der Anstieg des Energiepreispfads dabei möglichst vorhersehbar sein. Eine vertiefte Analyse des im Einzelnen bestehenden Reformbedarfs sowie möglicher Anpassungsschritte ist jedoch außerhalb des Fokus dieses Kapitels (z. B. GAWEL und PURKUS 2015; SRU 2004, Tz. 70 ff.).

Verteilungswirkungen steigender Energiepreise

198. Energiepreissteigerungen haben allerdings oftmals unerwünschte Verteilungswirkungen. Haushalte, die einen überdurchschnittlich großen Anteil ihres verfügbaren Einkommens für Energieverbrauchsausgaben aufwenden, sind von steigenden Preisen überproportional stark betroffen. Handelt es sich bei den überproportional Betroffenen vor allem um relativ einkommensschwache Haushalte, das heißt, sind Haushaltseinkommen

und Anteil der Energieverbrauchskosten negativ korreliert, spricht man von einer regressiven Wirkung der Verteuerung des Energiekonsums. Eine solche Regressivität lässt sich vor allem beim Strom und – in etwas weniger starker Form – bei der Wärmeenergie beobachten (HEINDL und LÖSCHEL 2015; SCHUMACHER et al. 2015; s. a. Tz. 206 ff.). Angesichts der regressiven Wirkung steigender Energiepreise muss sich die Politik den potenziellen Konflikten zwischen klima- und sozialpolitischen Zielen widmen, nicht zuletzt auch, um die gesellschaftliche Akzeptanz der Energiewende zu erhalten und zu erhöhen. In einem noch näher zu bestimmenden Maße ergibt sich dies auch aus der Sozialstaatsbestimmung des Grundgesetzes.

3.3 Energiearmut – Anforderungen an den Gesetzgeber

3.3.1 Das Sozialstaatsprinzip als Maßstab einer gesicherten Energieversorgung

199. Welchen Anforderungen die sozialen Sicherungssysteme bezüglich der Verfügbarkeit des lebensnotwendigen Energiebedarfs gerecht werden müssen, ergibt sich für die Bundesrepublik im Kern aus der Sozialstaatsbestimmung des Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz. Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen (BVerfGE 59, S. 231, 263). Dazu gehören insbesondere die Abwehr von Not und Armut, die Errichtung eines Systems der sozialen Sicherung, die Herstellung eines sozialen Ausgleichs sowie die sozialverträgliche Gestaltung der freiheitlichen Wirtschaftsordnung (MAURER 2010, S. 236 f.). Angesichts der Offenheit dieser Aufgabenstellung und der vielfältigen Vorstellungen davon, was „soziale Gerechtigkeit“ ausmacht und wie sie zu erreichen ist, kann aus dem Sozialstaatsprinzip nicht abgeleitet werden, wie dieses Ziel im Einzelnen herzustellen ist. Es handelt sich aber um einen verbindlichen verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag, der sich primär an den Gesetzgeber richtet (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 1, S. 97). Ihm ist es aufgegeben, das Sozialstaatsprinzip zu konkretisieren und zu verwirklichen. Dabei verfügt er über einen erheblichen Spielraum, das Spannungsverhältnis insbesondere zwischen den wirtschaftlichen Freiheitsrechten, den volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und dem Sozialstaatsziel nach seinen Vorstellungen zu regeln.

Die Frage einer sozialverträglichen Gestaltung der Energieversorgung berührt vor allem zwei klassische sozialstaatliche Tätigkeitsfelder: Zum einen die Gewährung sozialer Leistungen für Hilfsbedürftige, insbesondere die Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums, zum anderen die sogenannte Daseinsfürsorge, also die Bereitstellung der unter den heutigen Lebensbedingungen existenznotwendigen Güter und Dienstleistungen, insbesondere auch der Energieversorgung.

3.3.1.1 Die Sicherung des Existenzminimums und soziale Hilfen

200. Im Folgenden soll die Systematik der für dieses Kapitel wichtigsten sozialstaatlichen Leistungen, nämlich die Grundsicherung und das Wohngeld, kurz dargestellt werden. Eine empirische Einordnung folgt in Kapitel 3.4. Zu den „selbstverständlichen Verpflichtungen“ des Sozialstaats (BVerfGE 40, S. 121, 133) gehört die Fürsorge für Hilfsbedürftige. Eine besondere Stellung nimmt dabei die Pflicht zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ein. Diese Pflicht wird verfassungsrechtlich außer aus dem Sozialstaatsprinzip auch aus dem Grundrecht auf die Unverletzlichkeit der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) hergeleitet (seit BVerwGE 1, S. 159, 161 f.; zuletzt BVerfGE 125, S. 175, 222; BVerfG, Beschluss v. 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12, Rn. 74). Es handelt sich daher um ein Grundrecht. Allerdings bedarf auch dieses Grundrecht der Konkretisierung durch den Gesetzgeber, da aus dem Verfassungstext nicht unmittelbar abzuleiten ist, wie das menschenwürdige Existenzminimum zu einem bestimmten Zeitpunkt zu quantifizieren ist, wer als hilfsbedürftig zu gelten hat und worin die Hilfsleistungen bestehen sollen. Der grundrechtliche Anspruch richtet sich daher nur darauf, dass der Gesetzgeber die von ihm vorzusehenden Leistungsansprüche an den konkreten Bedarfen der Betroffenen ausrichtet, seine Entscheidung tragfähig begründet und insgesamt die Untergrenze eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht unterschritten wird (BVerfGE 125, S. 175, 225 f.; BVerfGE 132, S. 134, 165).

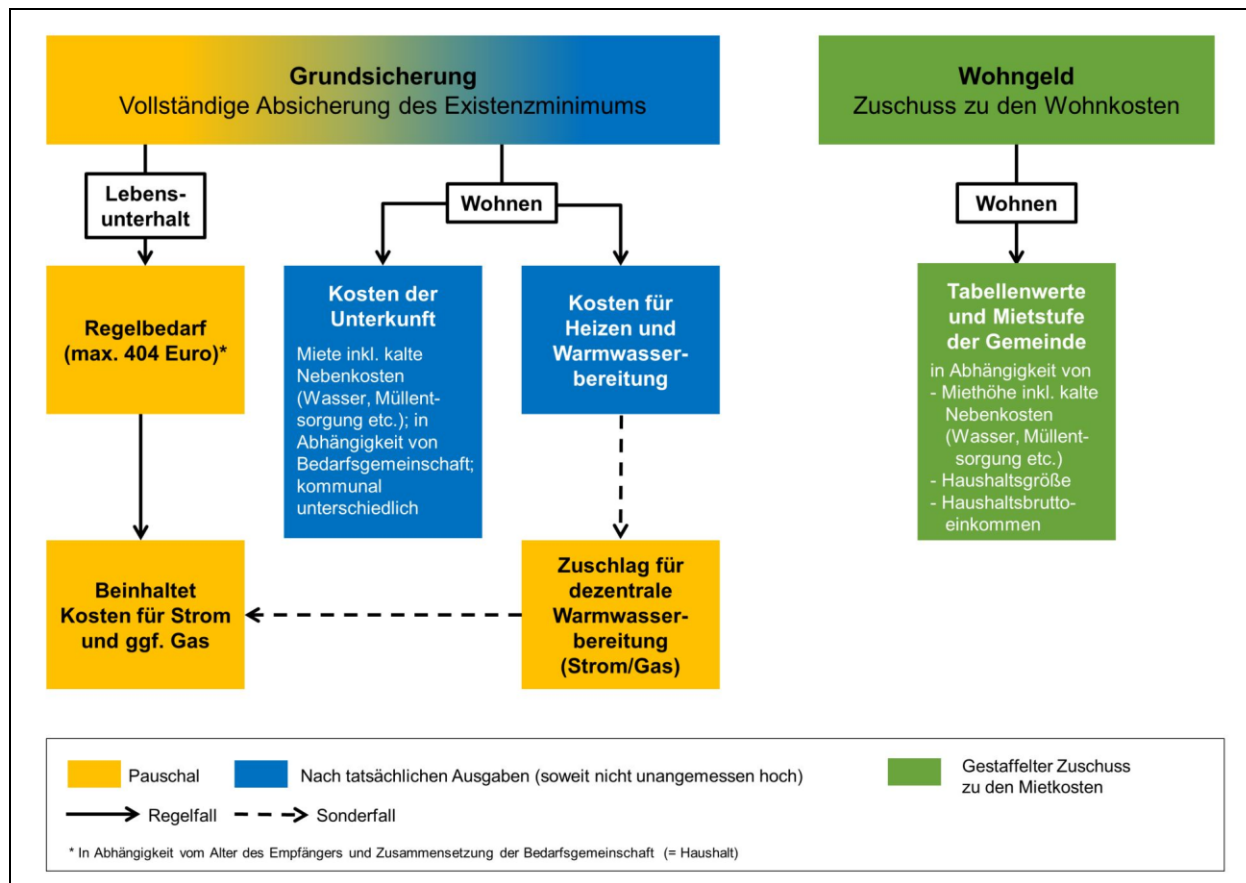
Was als Minimum für ein menschenwürdiges Leben anzusehen ist, richtet sich nicht zuletzt nach dem jeweiligen Entwicklungsstand und den bestehenden Lebensbedingungen der Gesellschaft (BVerfGE 125, S. 175, 222). Unstrittig ist insoweit, dass das Existenzminimum nicht nur das zum Überleben „physiologisch Notwendige“ umfasst, sondern auch die Pflege sozialer Kontakte sowie ein Mindestmaß an gesellschaftlicher und kultureller Teilhabe (NEUMANN 1995; BVerfGE 125, S. 175, 223). Eine ausreichende Energieversorgung zum Heizen, zur Warmwasserbereitung sowie zum Betrieb heute üblicher elektrischer Geräte, etwa auch Telekommunikationsgeräte, ist daher ohne weiteres zum Existenzminimum zu zählen (vgl. BVerfGE 132, S. 134, 160).

Im bestehenden Sozialrecht wird das menschenwürdige Existenzminimum (außer teilweise im Asylrecht) durch die Grundsicherung abgedeckt. Diese unterteilt sich zum einen in die „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ nach dem zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II), im allgemeinen Sprachgebrauch oft als „ALG II“ oder „Hartz IV“ bezeichnet. Zum anderen gibt es die Sozialhilfe nach SGB XII, deren bedeutendste Leistung die „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ ist. Der sogenannte Regelbedarf, also die Leistungshöhe für den Regelfall (vorbehaltlich eines individuellen Mehrbedarfs), wird nach den Kriterien des SGB XII festgelegt und vom SGB II für Arbeitssuchende übernommen (§ 20 Abs. 5 SGB II), sodass die Höhe des Regelbedarfs in beiden Grundsicherungsformen gleich ist. Der Regelbedarf wird an die Leistungsberechtigten ausgezahlt, die darüber prinzipiell frei

verfügen können, damit aber auch grundsätzlich ihre gesamten Ausgaben des normalen Lebensunterhalts bestreiten müssen. Aus dem Regelbedarf sind insbesondere die Kosten für Haushaltsstrom zu begleichen. Zur Systematik von Grundsicherung und Wohngeld als weiterer im Zusammenhang mit Energiepreisen stehender sozialer Transferleistung siehe Abbildung 3-1.

Abbildung 3-1

Ausgewählte soziale Transferleistungen



SRU/UG 2016/Abb. 3-1

Die Kosten für Unterkunft und Heizung sind vom Regelbedarf nicht umfasst, sondern werden den Leistungsbeziehern gesondert erstattet. Zu den Kosten für Unterkunft und Heizung zählen neben der Kaltmiete (einschließlich der sogenannten kalten Nebenkosten wie z. B. Wasser- und Abwasserversorgung und Hausreinigung) auch die warmen Nebenkosten, also Heizung und Warmwasser. Die Kosten für Unterkunft und Heizung werden innerhalb eines festgelegten Rahmens grundsätzlich vom Leistungsträger in der Höhe erstattet, in der sie tatsächlich anfallen. Nur unangemessen hohe Heizkosten werden nicht übernommen (§ 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II, § 35 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Abs. 1 Satz 1 SGB XII; s. Tz. 215). Im Gegensatz zum Haushaltsstrom, bei dem der Leistungsempfänger selbst dafür verantwortlich ist, die Kosten aus dem ihm zustehenden Regelbedarf zu begleichen, kommt für die wichtigen Energiedienstleistungen Heizung und Warmwasser also letztlich der Leistungsträger in voller Höhe auf (zum Sonderfall der strombasierten dezentralen Warmwasserbereitung s. Tz. 216).

Wohngeld

201. Eine andere soziale Leistung, die Geringverdienern ein „angemessenes und familiengerechtes Wohnen“ (§ 1 Abs. 1 Wohngeldgesetz – WoGG) ermöglichen soll, ist das Wohngeld. Dieses soll dem Umstand Rechnung tragen, dass die Lage auf dem Wohnungsmarkt und insbesondere die Wohnungsmieten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit vieler Menschen übersteigen (NIEDERMEYER in: ROLFS/GIESEN/KREIKEBOHM/UDSCHING 2015, § 7 SGB I Rn. 3). Das Wohngeld wird als Mietzuschuss oder, für Wohnungseigentümer, als Lastenzuschuss gezahlt. Der Bezug von Leistungen der Grundsicherung schließt einen Anspruch auf Wohngeld aus, da die Grundsicherung die Kosten für Unterkunft und Heizung bereits abdeckt. Die Höhe des Wohngeldes richtet sich unter anderem nach der Höhe der Kaltmiete einschließlich der kalten Nebenkosten, wobei die zuschussfähige Höchstmiete regional gestaffelt und tabellarisch festgelegt ist, um dem regional stark voneinander abweichenden Mietenniveau Rechnung zu tragen. Die Kosten für Heizung und Warmwasser finden dabei explizit keine Berücksichtigung (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 WoGG).

3.3.1.2 Energieversorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge

202. Eine weitere Ausprägung des Sozialstaatsprinzips, die überdies eine besondere Nähe zum Thema Energieversorgung aufweist, ist die sogenannte Daseinsvorsorge. Der Begriff bezeichnet die staatliche Aufgabe, bestimmte Güter und Infrastrukturen, die unter den heutigen Lebensumständen existenznotwendig sind, jedermann bereitzustellen (z. B. Wasserversorgung, Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur). Ein klassischer Anwendungsbereich ist die Energieversorgung, derer der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf (BVerfGE 66, S. 248, 258). Die spezifisch sozialstaatliche Dimension der Daseinsvorsorge liegt darin, dass die Versorgung der Bevölkerung zu möglichst für *alle* tragbaren Bedingungen angestrebt wird (RÜFNER 2006, Rn. 13). Sozial Schwächere dürfen nicht benachteiligt oder ausgeschlossen werden (ZACHER 2004, Rn. 64).

Der Staat muss die entsprechenden Dienstleistungen nicht selbst erbringen. Die Versorgungsleistung kann auch durch private, renditeorientierte Unternehmen erfolgen. Die Daseinsvorsorgeverantwortung des Staates erfordert dann jedoch einen regulativen Rahmen, der die allgemeine Güterversorgung zu verträglichen Konditionen zu gewährleisten vermag. Wo dieses Ziel verfehlt wird, stehen dem Staat unterschiedliche Reaktionsmöglichkeiten offen. Unter anderem ist eine Subventionierung der Preise bzw. ihre Senkung durch den Abbau der darauf erhobenen Abgaben prinzipiell möglich. ZACHER (2004, Rn. 66) betont jedoch, dass ein reduzierter Preis das eigentliche Problem, nämlich die Ungleichheit der individuellen Leistungsfähigkeit, nur verlagert, dafür aber auch diejenigen profitieren lässt, die sich den marktkonformen Preis durchaus leisten können. Eine andere Möglichkeit, um auch sozial schwachen Haushalten den Zugang zu Gütern der Daseinsvorsorge zu ermöglichen, liegt

daher in der Sozialpolitik, zum Beispiel in Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (RÜFNER 2006, Rn. 8). Nicht zuletzt mit Blick auf die aus Art. 20a GG folgende Verpflichtung zum Umweltschutz (SRU 2011, Tz. 8 ff.) sind im Bereich der Energieversorgung darüber hinaus Energieeffizienzmaßnahmen in Betracht zu ziehen, die auch den ärmeren Haushalten Energieeinsparungen ermöglichen, ohne sie über Gebühr zu belasten.

3.3.2 Energiearmut in Deutschland?

203. Soziale Transferleistungen sind ein unverzichtbares Element, um allen Bürgern den Zugang zu existenziellen Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten. Den Transferleistungen ist allerdings immanent, dass sie an bestimmte Einkommens- und Vermögensgrenzen gekoppelt sind. Haushalte, deren Nettoeinkommen nur geringfügig oberhalb dieser Grenzen liegt, können sich in einer ähnlich schwierigen ökonomischen Situation befinden, ohne jedoch von den sozialen Transferleistungen zu profitieren. Dies betrifft beispielsweise Beschäftigte im Niedriglohnsektor oder Rentner mit relativ geringen Rentenansprüchen – ein Problem, das sich in der Zukunft noch verschärfen wird (BÄCKER und SCHMITZ 2013, S. 6; NEUHOFF et al. 2012). Hinzu kommt, dass ein erheblicher Teil jener Haushalte, denen ein Anspruch auf soziale Hilfsleistungen eigentlich zusteht, diesen aus unterschiedlichen Gründen nicht geltend macht („verdeckte Armut“, s. BRUCKMEIER und WIEMERS 2012; NEUHOFF et al. 2012). Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes erhielten 2013 9,1 % der Bevölkerung eine soziale Mindestsicherung, weitere 1,7 % der Haushalte erhielten Wohngeld („7,38 Millionen Empfänger/-innen von sozialer Mindestsicherung am Jahresende 2013“, Pressemitteilung 426/14 des Statistischen Bundesamtes vom 1. Dezember 2014; „Fast 665.000 Haushalte bezogen am Jahresende 2013 Wohngeld“, Pressemitteilung 243/15 des Statistischen Bundesamtes vom 1. Juli 2015). Demgegenüber lag die Armutsgefährdungsquote 2013 in Deutschland bei 16,2 % der Haushalte (Statistisches Bundesamt 2015a). Ein besonders großes Ausmaß dieser Nichtinanspruchnahme wird im Bereich der Altersarmut vermutet. So kommt BECKER (2012) in einer Studie zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2007 68,3 % der Personen über 65 den ihnen zustehenden Grundsicherungsanspruch nicht wahrnahmen.

204. Es existiert somit ein „Graubereich“, in dem armutsgefährdete Haushalte von den staatlichen Transferleistungen nicht erreicht werden. Als armutsgefährdet gelten nach Definition der Europäischen Union bzw. des Statistischen Bundesamtes Haushalte, deren Einkommen höchstens 60 % des durchschnittlichen mittleren Einkommens beträgt (Deutscher Bundestag 2014, S. 4). Gerade diese Haushalte werden von steigenden Energiepreisen sowie von Kosten für Energieeffizienzmaßnahmen (insbesondere von steigenden Mieten durch die energetische Gebäudesanierung) überproportional belastet. Zu diskutieren ist daher, ob es in Deutschland eine so bisher nicht wahrgenommene „Energiearmut“ gibt, die vom bestehenden Sozialsystem möglicherweise nicht angemessen berücksichtigt wird.

Der Begriff Energiearmut wird in Deutschland vor allem in der politischen Debatte um die steigenden Kosten des direkten Energieverbrauchs verwendet. Der Fokus liegt dabei auf den Wirkungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), das in den letzten Jahren durch die steigende Umlagefinanzierung (kurz EEG-Umlage) einen erheblichen Anteil an der Entwicklung des Haushaltsstrompreises hat. Energiearmut betrifft jedoch auch die Frage nach ausreichender und bezahlbarer Raumwärme sowie Warmwasserbereitung, möglicherweise auch von Mobilität. In der Literatur findet der Begriff eher in diesem weiten Sinne Verwendung, es fehlt jedoch an einer allgemein anerkannten Definition.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschreibt Energiearmut als „die Schwierigkeit oder Unmöglichkeit, seine Wohnstätte angemessen und zu einem korrekten (in der englischen Fassung: *affordable*) Preis zu heizen sowie über weitere grundlegende Energiedienstleistungen wie Beleuchtung, Verkehr oder Strom für Internet und sonstige Geräte zu einem angemessenen Preis zu verfügen“ (EWSA 2011). Diese Definition nimmt wichtige Elemente des britischen Verständnisses von „fuel poverty“ auf, das sich in einer seit den späten 1970er-Jahren andauernden Debatte herausgebildet hat, wobei hier der Schwerpunkt auf der Wärmeversorgung liegt (ISHERWOOD und HANCOCK 1979; TEWS 2013). Der britische Warm Homes and Energy Conservation Act (WHECA) sieht Personen als energiearm an, die einem Haushalt mit geringerem Einkommen angehören und deren Wohnung nicht zu vertretbaren Kosten geheizt werden kann (Art. 1 Abs. 1 WHECA).

Diese Definitionen stimmen darin überein, dass sie nicht nur die tatsächlichen Energieausgaben eines Haushalts betrachten, sondern mit dem Kriterium der Angemessenheit der Energieversorgung (bzw. der Vertretbarkeit der Kosten) ein zusätzliches normatives Element beinhalten. Maßgebend ist demnach, welchen Anteil seines Einkommens ein Haushalt für seinen (angemessenen) Energiebedarf ausgeben muss oder müsste (TEWS 2013). Dies schließt auch solche Haushalte ein, die wegen ihres geringen Einkommens auf Energiedienstleistungen wie Raumwärme verzichten und deshalb faktisch nur relativ geringe Energieausgaben tätigen. Umgekehrt bleiben Energiekosten unberücksichtigt, die aus einem unangemessenen und verschwenderischen Energieverbrauch resultieren. Als Stärke dieses Ansatzes hebt die Literatur die Einbeziehung von Energieeffizienzfragen hervor (HILLS 2012; TEWS 2013). Die oftmals unzureichende Energieeffizienz armutsgefährdeter Haushalte wird als strukturelles Problem betrachtet, das Energiearmut verstärkt oder erst entstehen lässt. Gerade diese Haushalte verfügen nicht über die notwendigen Mittel, um ihre Energieeffizienz durch die Anschaffung neuer Geräte oder gar die Wohnraumsanierung zu steigern. In Großbritannien gelten Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz als integraler Bestandteil der Energiearmutsbekämpfung (HILLS 2012).

Als schwierig erweist es sich aber, das so erst abstrakt umschriebene Phänomen der Energiearmut zu konkretisieren und in seinem Ausmaß zu ermitteln. Zudem enthalten die oben genannten Definitionen auslegungsbedürftige Begriffe (z. B. angemessener Energiebedarf,

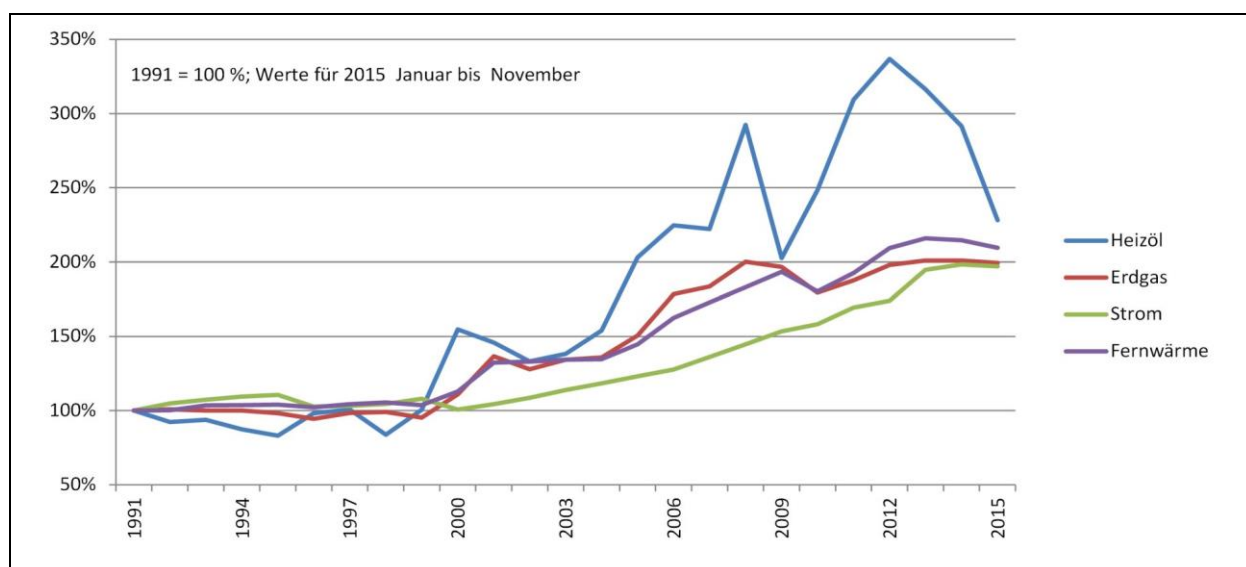
vertretbare Kosten), deren genaue Bestimmung ebenfalls Unsicherheiten aufweist. In einer ersten Annäherung wird häufig eine ursprünglich in Großbritannien entwickelte quantifizierte Definition verwendet, wonach Haushalte, die mehr als 10 % ihres Einkommens für die Versorgung mit Energie aufbringen müssen, als energiearm gelten (EWSA 2013, S. 23; EPEE 2009, S. 3). Diese Definition ist jedoch nicht ohne Anpassungen übertragbar, da sich die klimatischen Bedingungen ebenso unterscheiden wie die Art der Wärmeerzeugung. Zudem sind die sozialen Sicherungssysteme national unterschiedlich ausgestaltet (EPEE 2009, S. 3). Trotz dieser Schwierigkeiten könnte eine wissenschaftlich fundierte und statistisch hinterlegbare Definition von Energiearmut einen wertvollen Beitrag dazu leisten, die Auswirkungen der steigenden Energiepreise sowie der Energie- und Klimaschutzpolitik auf die ärmeren Haushalte besser zu erfassen (s. a. EWSA 2013, S. 24). In der Wissenschaft werden bereits unterschiedliche Definitionen und Berechnungsmethoden diskutiert, mit denen sich die Zahl der von Energiearmut betroffenen Haushalte ermitteln lässt (HEINDL und LÖSCHEL 2015; HEINDL 2014).

3.4 Energiekosten privater Haushalte und deren Berücksichtigung in den sozialen Transfersystemen

205. Nachdem die Energiepreise für private Haushalte in den 1990er-Jahren nominal ein relativ stabiles Niveau aufwiesen (und damit real zum Teil sogar fielen), war seit der Jahrtausendwende ein Aufwärtstrend zu beobachten (Abb. 3-2). Im Zuge des Rückgangs der Preise für fossile Energieträger auf den internationalen Märkten sind auch die Preise für Haushaltskunden in den letzten Jahren rückläufig bzw. stagnierend. Ein deutlicher Rückgang ist insbesondere bei Heizöl zu beobachten, dessen Endkundenpreis stark von den Entwicklungen am Weltmarkt bestimmt wird und mithin eine relativ hohe Volatilität aufweist.

Abbildung 3-2

Entwicklung der Energiepreise privater Haushalte (nominal)

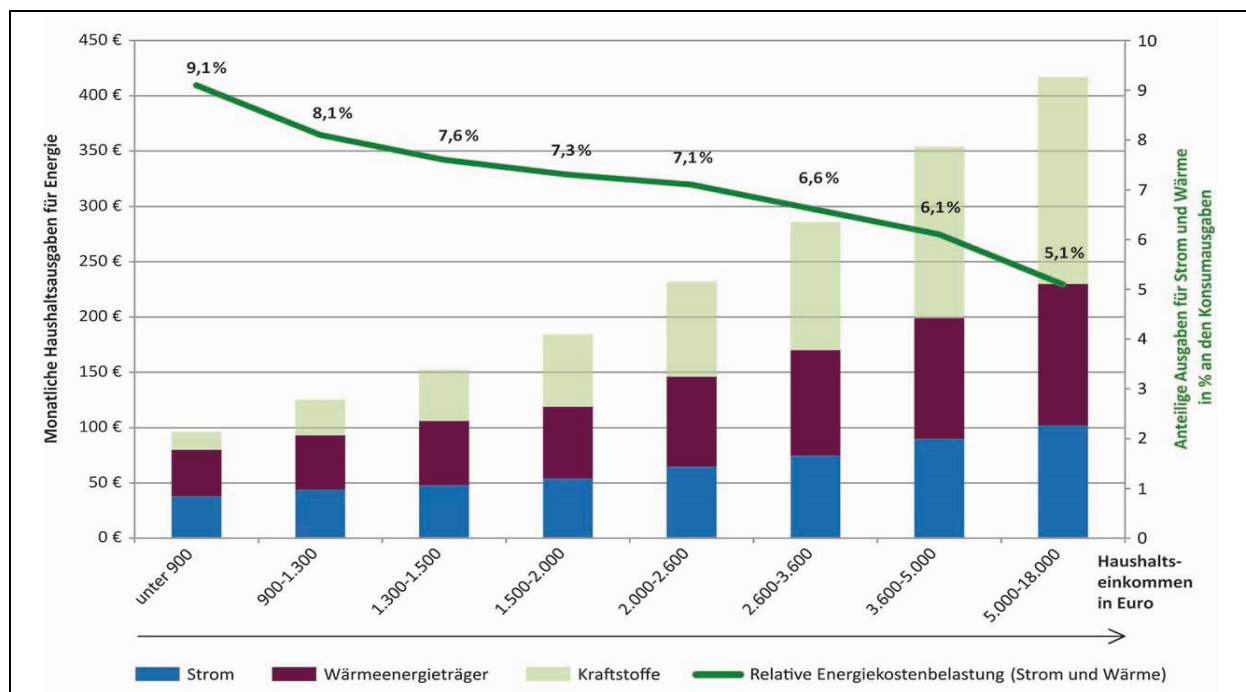


206. In der Summe haben diese Preisentwicklungen dazu geführt, dass der durchschnittliche Anteil an den Konsumausgaben, der in Deutschland für die Versorgung mit Strom und Wärme aufgebracht werden musste, von 4,7 % im Jahr 1998 auf 6,4 % im Jahr 2013 gestiegen ist (Statistisches Bundesamt 2015b, S. 17; 2010, S. 24). Die rückläufigen Preise für fossile Energieträger haben diesen Anteil zuletzt wieder fallen lassen.

Dabei zeigt sich eine sehr heterogene Energiekostenbelastung zwischen verschiedenen Gruppen von Haushalten. Der Anteil der für Strom und Wärme eingesetzten Konsumausgaben wird maßgeblich vom Haushaltsnettoeinkommen bzw. der sozialen Stellung des Haupteinkommensbeziehers bestimmt, wobei beide Determinanten korrelieren (Statistisches Bundesamt 2015b; FISCHER et al. 2016, S. 559 und 563). Zwar steigen der absolute Verbrauch und, wie Abbildung 3-3 zeigt, die absoluten Ausgaben für Strom und Wärme mit dem Haushaltseinkommen an, jedoch in geringerem Maß als das Einkommen zunimmt. Dementsprechend sinken die anteiligen Ausgaben für Strom und Wärme mit höherem Einkommen. So wenden Haushalte mit einem Haushaltseinkommen von weniger als 900 Euro 9,1 % ihrer Konsumausgaben für Strom und Wärme auf, Haushalte mit einem sehr hohen monatlichen Einkommen von 5.000 bis 18.000 Euro jedoch nur 5,1 %. Ein Zusammenhang zwischen sozialer Stellung, Haushaltseinkommen und relativer Energiekostenbelastung spiegelt sich auch in den überdurchschnittlich hohen Aufwendungen für Strom und Wärme in den Gruppen der Arbeitslosen (9,3 %) sowie der Rentner (7,9 %) wider (Statistisches Bundesamt 2015b, S. 30).

Abbildung 3-3

Absolute Energieausgaben und relative Energiekostenbelastung nach Haushaltseinkommen



207. Deutlich ist zudem, dass die Höhe des Einkommens Einfluss auf die Verteilung der Kostenbelastung durch Strom und Wärme hat. Bei allen Einkommensgruppen sind im Jahr 2013 die Ausgaben für Strom geringer als für Wärme gewesen. Dabei wird diese relative Differenz umso größer, je höher das Haushaltseinkommen ist (Statistisches Bundesamt 2016b). Durch den aktuell niedrigen Preis für Heizöl werden zwar die Haushalte insgesamt entlastet. Aufgrund der dargelegten Verteilung von Ausgaben für Strom und Wärme werden von dem Preisrückgang jedoch vor allem Haushalte mit höherem Einkommen profitieren. Haushalte mit niedrigem Einkommen und solche, deren Warmwasserbereitung auf Strom basiert, erfahren dagegen eine geringere relative Entlastung.

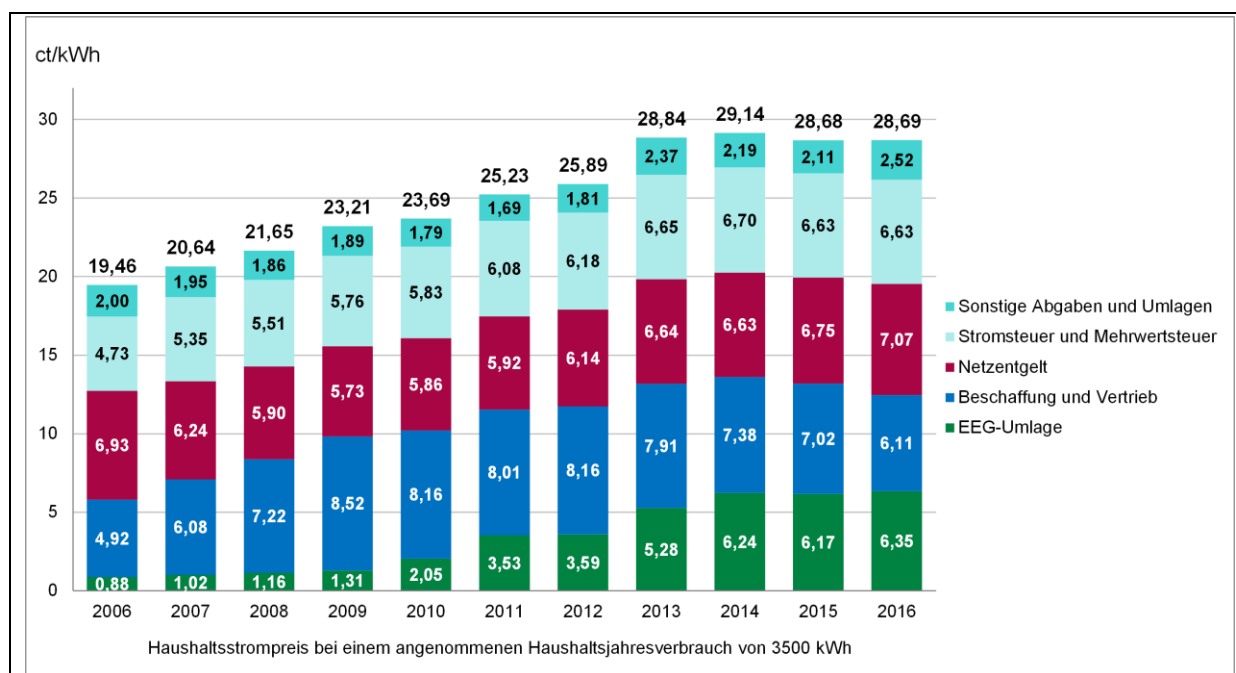
208. Aus den dargelegten Zusammenhängen ergibt sich, dass ein Anstieg der Preise für Strom und Wärmeenergie regressiv wirkt. Einkommensschwache Haushalte werden hierdurch relativ stärker belastet als wohlhabendere Haushalte. Die politische Diskussion über Energiearmut hat sich jedoch vor allem an der steigenden EEG-Umlage entzündet und fokussiert auf den Strompreis (GAWEL et al. 2015). Dieser Fokus auf Strom ist nicht zuletzt damit zu erklären, dass der Strompreis in Deutschland deutlich stärker politisch beeinflusst ist – etwa durch die Stromsteuer, verschiedene Abgaben und Umlagen für Netze und erneuerbare Energien – als es die Preise für fossile Heizenergieträger sind.

3.4.1 Strom

209. Die Stromkosten für private Haushalte sind seit der Jahrtausendwende bis zum Jahr 2014 kontinuierlich und deutlich gestiegen (Abb. 3-4). Etwa seit 2010 wird dies vor allem auf die steigende EEG-Umlage und damit die Energiewende zurückgeführt. Der SRU hat in seinen Gutachten jedoch mehrfach darauf hingewiesen, dass der Anstieg der EEG-Umlage nicht allein die Kosten für den Ausbau der erneuerbaren Energien widerspiegelt und zudem maßgeblich von anderen Faktoren, etwa niedrigen Marktpreisen für fossile Energieträger, beeinflusst wird (SRU 2013, S. 47 ff.; 2011, S. 265 f.). Eine einfache Kausalität zwischen der durch die EEG-Umlage unterstützten Substitution fossiler Stromerzeugung durch erneuerbare Energien und einer steigenden Energiekostenbelastung der privaten Haushalte ist daher nicht sachgerecht.

Abbildung 3-4

Entwicklung und Zusammensetzung des durchschnittlichen Haushaltsstrompreises (in ct/kWh)



SRU/UG 2016/Abb. 3-4; Datenquelle: BDEW 2016

210. Gerade für sozial schwache Haushalte bedeutet der Strompreisanstieg der vergangenen Jahre eine besondere Belastung. Ein Indiz für die zunehmende Schwierigkeit vieler Haushalte, ihre Stromkosten zu begleichen, ist die zunehmende Zahl von Stromsperren (2011: 312.059; 2012: 321.539; 2013: 344.798; 2014: 351.802; Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt 2015, S. 192). Dies betrifft sowohl Haushalte im „Graubereich“ (vgl. Abschn. 3.3.2) als auch solche, die staatliche Transferleistungen empfangen.

Kosten für Strom in der Grundsicherung

211. Der Regelbedarf in der Grundsicherung soll den Lebensunterhalt abdecken und umfasst insbesondere den Bedarf an Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat sowie an Haushaltsenergie (§ 27a Abs. 1 S. 1 SGB XII). Zur Haushaltsenergie zählt dabei nur der Haushaltsstrom oder gegebenenfalls das entsprechend (hauptsächlich zum Kochen) eingesetzte Gas, nicht aber die Energie, die zum Heizen und zur Warmwassererzeugung benötigt wird. Letztere gehört in der Systematik der Grundsicherung zu den Kosten für Unterkunft und Heizung (s. Tz. 200).

Die Höhe des Regelbedarfs wird alle fünf Jahre auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelt, bei der für die Berechnung 83 ausgewählte Waren und Dienstleistungen einbezogen und gesondert gewichtet werden (ELBEL und WOLZ 2012, S. 1124). Für den Haushaltsstrom werden seit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 die Stromkosten der maßgebenden Haushalte in voller Höhe als regelbedarfsrelevant

anerkannt, nur der Heizungsstrom ist hiervon ausgenommen, weil dieser den Kosten für Unterkunft und Heizung und also nicht dem Regelbedarf unterfällt (Deutscher Bundestag 2010; s. Tz. 200). Für die Berechnung des Regelbedarfs werden nach §§ 2 und 4 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz die tatsächlichen Ausgaben der Haushalte im unteren Einkommensquintil (untere 20 % bei Familienhaushalten) zugrunde gelegt, bei Einpersonenhaushalten werden die unteren 15 % herangezogen. Haushalte mit Sozialhilfebezug sind dabei ausgeschlossen, um Zirkelschlüsse zu vermeiden. In der Literatur wird allerdings kritisiert, dass Haushalte, die eine ihnen zustehende Grundsicherungsleistung nicht in Anspruch nehmen, in die Berechnung des Regelbedarfs mindernd eingehen (BECKER 2015). In der Gruppe der Einpersonenhaushalte sind möglicherweise Rentnerhaushalte überrepräsentiert, da das Rentenniveau unterhalb der Einkommen vieler Berufstätiger liegt. Rentner wie auch Pensionäre geben im Vergleich zu den anderen Gruppen einen unterdurchschnittlichen Anteil ihrer Energiekosten für Strom aus, während Arbeitslose anteilig die höchsten Ausgaben für Strom tätigen (Statistisches Bundesamt 2016a).

Durch den Bezug zur Einkommens- und Verbrauchsstichprobe wird der für ein menschenwürdiges Existenzminimum notwendige Haushaltsstrom nicht im eigentlichen Sinne am – anderweitig zu ermittelnden – *Energiebedarf*, sondern an den statistischen Ausgaben der Haushalte im untersten Einkommensquintil ausgerichtet. Dieses sogenannte Statistikmodell hat den Vorzug, dass es automatisch Veränderungen der Konsum- und Lebensgewohnheiten in der Gesellschaft abbildet und über das physische Existenzminimum hinaus die zusätzlichen Aufwendungen für ein Minimum an gesellschaftlicher Teilhabe am tatsächlichen Ausgabeverhalten misst (BVerfGE 125, S. 175, 235; BECKER 2010).

212. Der aktuelle Regelbedarf im Rahmen der Grundsicherung basiert noch (Stand 31. Januar 2016) auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. In den Jahren zwischen den Ermittlungen des Regelbedarfs auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe wird er anhand eines Mischindex (70 % Konsumpreisentwicklung, 30 % Nettolohnwachstum) erhöht. Der erhöhte Regelbedarf wird nur insgesamt veröffentlicht, daher ist nicht erkennbar, in welcher Höhe Ausgaben für Strom veranschlagt wurden (AIGELTINGER et al. 2015, S. 11 f.; Deutscher Bundestag 2015b, S. 3). Jedoch ist der Strompreis seit 2009 insgesamt schneller angestiegen als die Grundsicherung. Im Jahr 2014 hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die tatsächliche Strompreisentwicklung noch keine evidente Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums erkannt (BVerfG, Beschluss v. 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12, Rn. 111). Das Bundesverfassungsgericht billigte die gesetzgeberische Konzeption, wonach es die Regelbedarfsleistung den Empfängern ermögliche, zwischen verschiedenen Bedarfspositionen auszugleichen und einzelne Mehrausgaben so abzudecken (ebd., Rn. 7 und 119). Mithin sollen Mehrausgaben in einem Bereich (z. B. Strom), die über den im Regelsatz eingerechneten Ansatz liegen, durch Minderausgaben in anderen Bereichen ausgeglichen werden. Das Gericht mahnte allerdings an, auf außergewöhnliche Preissteigerungen von regelbedarfsrelevanten Gütern zeitnah zu

reagieren (ebd., Rn. 144). Ähnlich argumentiert die Bundesregierung in der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Bündnis 90/Die Grünen (Deutscher Bundestag 2015b, S. 2 f.).

Demgegenüber gelangen viele Beobachter und insbesondere die Wohlfahrtsverbände zu der Einschätzung, dass die Haushalte in der Grundsicherung den Strompreisanstieg der letzten Jahre nicht kompensieren können. Verschiedene Erhebungen und Berechnungen weisen auf zwei Aspekte hin: Zum einen liegen die nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelten Stromkosten des unteren Einkommensquintils unterhalb der tatsächlichen Ausgaben von Haushalten mit Grundsicherungsbezug. Zum anderen sind die zugrunde gelegten Verbräuche geringer als der tatsächliche Strombedarf von Grundsicherungsempfängern (AIGELTINGER et al. 2015, S. 13; CHECK24 2015; Deutscher Caritasverband 2013, S. 3–5; MARTENS 2012). So ergab eine Auswertung der Beratungen im Rahmen des Projekts „Stromspar-Check PLUS“ für den Zeitraum Januar 2014 bis Mai 2015 je nach Haushaltsgröße Mehraufwendungen zwischen 5 und 11 Euro monatlich, bei Haushalten mit strombasierter Warmwasserbereitung ergab sich eine Differenz von 9 bis 17 Euro monatlich (AIGELTINGER et al. 2015, S. 13).

Für diese Divergenz zwischen in der Grundsicherung veranschlagten und tatsächlichen Ausgaben können verschiedene Faktoren verantwortlich sein, so etwa die Stromtarife, die Haushalte mit Bezug von Transferleistungen zahlen, aber auch soziodemografische Haushaltsmerkmale. Diese haben großen Einfluss auf den Energieverbrauch und damit die Ausgaben für Strom (MATTHIES 2013b, S. 92 mit Bezug auf verschiedene Studien). Von besonderer Bedeutung ist die Haushaltszusammensetzung. So verbrauchen Jugendliche zwischen 14 und 17 Jahren im Durchschnitt mehr Strom, Menschen über 65 Jahre weniger (AIGELTINGER et al. 2015, S. 9; BROUNEN et al. 2012). Daher stellt der Deutsche Caritasverband (2013, S. 3) die anteilige Berechnung der Stromkosten für Kinder infrage. Die Diskrepanz zwischen veranschlagten und tatsächlichen Stromkosten kann zudem teilweise darauf beruhen, dass zur Ermittlung des Regelbedarfs die Ausgaben von Niedrigeinkommensbeziehern herangezogen werden, diese verbringen jedoch im Vergleich mit Nichtberufstätigen weniger Zeit zu Hause (DÜNNHOFF und GIGLI 2008).

3.4.2 Heizen und Warmwasserbereitung

213. Generell konnte die Energieeffizienz beim Heizen in den letzten Jahren gesteigert werden. So ist der Heizenergiebedarf pro Quadratmeter Wohnfläche durch Erfolge bei der Gebäudesanierung sowie Energieeffizienzanforderungen bei Neubauten zwischen 2003 und 2013 um 15,5 % zurückgegangen, wobei die absolute Energieersparnis wegen der insgesamt wachsenden Wohnfläche geringer ausfällt (MICHELSEN et al. 2014; BMWi 2015a, S. 39 f.) Trotz der Energieeffizienzverbesserungen sind die flächenspezifischen Heizenergiekosten der Haushalte in diesem Zeitraum gestiegen. Dies konnte auf das steigende Preisniveau der Energieträger für Wärme, insbesondere auf den Heizölpreis, zurückgeführt werden (MICHELSEN et al. 2014). Der zuletzt wieder deutlich gesunkene Preis für Heizöl sowie ein

witterungsbedingt niedrigerer Verbrauch sorgten kurzfristig für eine Entlastung bei den Heizkosten der privaten Haushalte (BBU 2015, S. 8).

214. Bislang sind die Preise für Heizenergie im Vergleich zu Strom und Kraftstoffen nur in geringem Maße mit Lenkungsabgaben belegt. Um daraus resultierende Verzerrungswirkungen zwischen verschiedenen Verwendungszwecken abzubauen und der Knappheit der Senkenkapazität der Atmosphäre Geltung zu verschaffen, sollten die Energiesteuersätze auf Wärmeenergieträger schrittweise angehoben werden (vgl. Tz. 197). Allerdings sind im Bereich Wärme die (kurzfristigen) Anpassungsmöglichkeiten der Haushalte an steigende und – insbesondere im Fall von Heizöl – volatile Energiepreise noch geringer als im Strombereich. Dies betrifft in verstärktem Maß Haushalte mit niedrigem Einkommen, sodass sich hier soziale Fragen mit größerer Intensität stellen. Nach einer Studie des Statistischen Bundesamtes geben 16,8 % der armutsgefährdeten Bevölkerung an, dass es ihnen aus finanziellen Gründen nicht möglich sei, die Wohnung angemessen warm zu halten. Demgegenüber betrifft dies nur 3 % der nicht-armutsgefährdeten Bevölkerung (Statistisches Bundesamt et al. 2013, S. 166).

Kosten für Wärme in der Grundsicherung

215. Wie in Textziffer 200 ausgeführt, werden die Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung im Normalfall vom Leistungsträger übernommen. Dies setzt zunächst voraus, dass die Unterkunft selbst als angemessen anzusehen ist. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob die in der angemessenen Unterkunft anfallenden Heizkosten unverhältnismäßig hoch sind.

In der Praxis bestimmt sich die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft vor allem anhand der Wohnfläche und der Kaltmiete (LUIK in: EICHER 2013, § 22 SGB II Rn. 72). Die Heiz- und Warmwasserkosten spielen hierbei allenfalls eine untergeordnete Rolle (BSG, NZM 2010, S. 411, 412 f.). Dies liegt daran, dass sich die angemessenen Heizkosten praktisch nicht pauschal festsetzen lassen. Für die Leistungsträger ist es überaus schwierig, eine auf eine Wohnung bzw. einen bestimmten Wohnungstyp bezogene Angemessenheitsgrenze für die Heizkosten festzulegen, da die Gerichte eine pauschalierte Berechnung der angemessenen Heizkosten aufgrund der Besonderheiten einer jeden Wohnsituation ablehnen (BSG, Urteil v. 2. Juli 2009, B 14 AS 33/08 R, Rn. 26 ff.; BSG, Urteil v. 4. Juni 2014, B 14 AS 53/13 R, Rn. 30 ff.). Zu unterschiedlich sind die Gegebenheiten und der Zustand der einzelnen Gebäude, Wohnungen und Heizanlagen. Der Energieverbrauch hängt maßgeblich von verschiedenen, nicht vom Mieter beeinflussbaren Faktoren ab, unter anderem der Heiztechnik, den Kosten der verwendeten Heizenergieträger, dem Gebäudeenergiebedarf, der Lage der Wohnung im Gebäude, dem Heizverhalten der Nachbarn, der Witterungsverhältnisse etc. (u. a. Techem Energy Services 2015; DIEFENBACH et al. 2013, S. 156 f.; KOPATZ 2013, S. 110). Der Bundesgesetzgeber hat mit der Einfügung des § 22a SGB II eine Öffnungsklausel geschaffen, die es den Ländern bzw. den Kommunen ermöglicht, eine

Angemessenheitsgrenze für Heizkosten festzulegen oder den Bedarf für Unterkunft und Heizung zu pauschalisieren. Ein Vorstoß des Landes Berlin, die Angemessenheit der Heizkosten in einer Verordnung festzulegen, ist 2014 vor dem Bundessozialgericht gescheitert. In seinem Urteil hat das Gericht in Übereinstimmung mit der Literatur Zweifel daran geäußert, dass sich der Heizbedarf abstrakt überhaupt festlegen lässt (BSG, Urteil v. 4. Juni 2014, B 14 AS 53/13 R, Rn. 32; BERLIT 2014; LUIK in: EICHER 2013, § 22b SGB II Rn. 5).

Diese Rechtslage läuft darauf hinaus, dass die tatsächlichen Heizkosten grundsätzlich als angemessen angesehen und erstattet werden, sofern nicht besondere Umstände Anlass zu einer abweichenden Bewertung geben. Nur wenn Anhaltspunkte für ein „eklatant kostspieliges oder unwirtschaftliches Heizen“ vorliegen, etwa weil die tatsächlich angefallenen Kosten signifikant über den durchschnittlichen Kosten vergleichbarer Wohnungen liegen, sind diese Kosten nicht zu übernehmen (BSG, NZM 2010, S. 411, 413). Für Eigenheimbesitzer sind die für Mieter geltenden Grundsätze bei der Angemessenheitsprüfung entsprechend heranzuziehen (BSG, NZS 2007, S. 428, 431). Damit wird die Problematik der Heizkosten für Haushalte in der Grundsicherung wesentlich entschärft. Mit Blick auf die Umwelt- und Klimapolitik erscheint es allerdings problematisch, dass diese Rechtslage lediglich den Anreiz setzen kann, nicht außergewöhnlich viel und verschwenderisch zu heizen. Solange sich die Heizkosten eines Haushalts unterhalb dieser Unangemessenheitsgrenze befinden, hat er keinerlei finanzielle Anreize, auch nur geringfügige Heizenergieeinsparungen (z. B. durch ein sparsames Heizverhalten) zu erzielen.

Sonderfall: Dezentrale Warmwasserbereitung

216. Eine Besonderheit gilt für diejenigen Haushalte, die ihr Warmwasser nicht zentral, sondern dezentral erzeugen, also durch in der Wohnung installierte Warmwasserspeicher oder Durchlauferhitzer. Diese werden bisweilen mit Gas, hauptsächlich aber mit Strom betrieben. Für solche Haushalte hat der Gesetzgeber zusätzlich zum Regelbedarf einen pauschalen Zuschlag vorgesehen, der die Mehrkosten für Strom oder Gas ausgleichen soll. Die Höhe des Zuschlags weist Tabelle 3-1 aus. Sowohl der Regelbedarf, abgeleitet aus den Regelbedarfsstufen der Anlage zu § 28 SGB II, als auch der prozentuale Anteil nach § 21 Abs. 7 SGB II unterscheiden sich nach Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft. Der höchste Regelbedarf in Höhe von 404 Euro für das Jahr 2016 wird Alleinstehenden gewährt, erwachsene Leistungsbezieher in Partnerschaft erhalten je 364 Euro, andere Erwachsene in einer Bedarfsgemeinschaft (d. h. zumeist volljährige Kinder) erhalten 324 Euro monatlich, Kinder je nach Altersgruppe weniger.

Grundsätzlich haben Leistungsempfänger die Möglichkeit, tatsächlich entstehende, über den Zuschlag hinausgehende Mehrkosten für die Warmwasserbereitung geltend zu machen. Dies scheitert in der Praxis jedoch daran, dass der tatsächliche Bedarf nachgewiesen werden muss,

was sich ohne separaten Strom- oder Gaszähler für Warmwasserbereitung kaum realisieren lässt (AIGELTINGER et al. 2015, S. 3).

Tabelle 3-1

Mehrbedarf für dezentrale Warmwassererzeugung 2016

§ 21 Abs. 7 Satz 2 SGB II	Altersgruppe	%-Anteil	Mehrbedarf
Nr. 1	ab 18 Jahren mit einem Regelbedarf von: 404,00 EUR 364,00 EUR 324,00 EUR	2,3 %	9,29 EUR 8,37 EUR 7,45 EUR
Nr. 2	14 – 17 Jahre (306,00 EUR)	1,4 %	4,28 EUR
Nr. 3	6 – 13 Jahre (270,00 EUR)	1,2 %	3,24 EUR
Nr. 4	0 – 5 Jahre (237,00 EUR)	0,8 %	1,90 EUR
SRU/UG 2016/Tab. 3-1; Datenquelle: Regelbedarfssätze nach Bundesregierung 2015			

In der Literatur wird dieser Ansatz mit dem Argument kritisiert, dass die Kosten für Unterkunft und Heizung nach der gesetzlichen Systematik eigentlich in der Höhe übernommen werden müssen, in der sie tatsächlich anfallen. Wer dagegen sein Warmwasser dezentral erzeugt, muss mit dem pauschalierten Mehrbedarf auskommen. Oft wird bezweifelt, dass der pauschal berechnete „Warmwasserzuschlag“ die real anfallenden Kosten abdeckt, denn er berücksichtigt beispielsweise weder die vom Mieter nicht zu beeinflussende Anlageneffizienz noch den Energieträger (GRUBE in: GRUBE/WAHRENDORF 2014, § 30 SGB XII Rn. 56). Die im Rahmen des Projektes Stromspar-Check PLUS ermittelten Daten weisen auf eine erhebliche Unterdeckung der tatsächlich entstehenden Kosten durch die veranschlagten Mehrbedarfe hin (AIGELTINGER et al. 2015, S. 9 f.). Die Auswertung der Daten macht, je nach Haushaltsgröße und -zusammensetzung, eine Deckungslücke des Mehrbedarfs für Strom zur Erzeugung von Warmwasser zwischen 12 und 30 Euro monatlich aus (ebd., S. 14). Besonders groß ist die Differenz zwischen dem für 2015 veranschlagten Bedarf von 1,87 Euro für Kinder bis fünf Jahren und dem ermittelten tatsächlichen Bedarf von 6,67 Euro pro Monat (ebd., S. 15). Die Ergebnisse bestätigen die Forderung des Deutschen Caritasverbandes, eine valide Datenerhebung zur Ermittlung des Mehrbedarfs durchzuführen (Deutscher Caritasverband 2013, S. 3 und 8). Hinzu kommt, dass ein Teil der an sich berechtigten Haushalte keine Grundsicherung bezieht (s. Tz. 203).

Heizkosten im Wohngeld

217. Wie oben ausgeführt (Tz. 201), werden die Heizkosten bei der Festlegung der Höhe des jeweiligen Wohngeldanspruchs nicht berücksichtigt. 2009 wurde vorübergehend ein pauschaler Heizkostenzuschuss eingeführt, der jedoch 2011 wieder gestrichen wurde. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) konnte sich mit seinem Vorstoß, den Heizkostenzuschuss wieder einzuführen, nicht durchsetzen. Stattdessen wurde der Anstieg der Heizkosten indirekt berücksichtigt, indem die am 1. Januar

2016 in Kraft getretene Wohngelderhöhung stärker ausfiel, als es der statistische Anstieg der kalten Wohnkosten nach der gewählten Systematik der Wohngeldreform erforderlich gemacht hätte (Deutscher Bundestag 2015c; 2015d, S. 11122). Daher ist der maximale Mietkostenzuschuss durch die indirekte Einbeziehung der Heizkosten insgesamt etwas gestiegen, aber für den individuellen Wohngeldanspruch sind unter den Wohnkosten allein die kalten Wohnkosten maßgebend. Eine dynamische Anpassung des Wohngeldes an die künftigen Heizkosten erfolgt nicht. Vor allem die fehlende Anrechnung der warmen Betriebskosten bei der individuellen Ermittlung des Wohngeldes und der Verzicht auf die Dynamisierung wurde auf der Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit am 10. Juni 2015 von verschiedenen Experten kritisiert (Deutscher Bundestag – Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2015). Ein Gutachten für das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) weist der pauschalierten Heizkostenkomponente – vor allem im Vergleich zur Heizkostenübernahme in der Grundsicherung – allerdings einen Effizianzreiz zu (BBSR 2013, S. 10 und 129).

Wegen offener Fragen war die Einführung einer Klima-Komponente noch nicht Gegenstand der jüngsten Wohngeldreform. Im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 hat die Bundesregierung aber die – ergebnisoffene – Prüfung einer als Klima-Komponente bezeichnete Differenzierung der zuschussfähigen Höchstbeträge anhand der energetischen Gebäudequalität vorgesehen (BMUB 2014, S. 42). Dadurch soll es Haushalten mit Wohngeldbezug besser möglich sein, energetisch sanierten Wohnraum anzumieten, der wegen der höheren Kaltmiete sonst oft zu teuer wäre.

Auswirkungen energetischer Sanierungen auf einkommensschwache Haushalte

218. Einen erheblichen Einfluss auf die Heizkosten haben energetische Gebäudesanierungen. Diese können bei richtiger Ausführung, einer dem individuellen Gebäudecharakter angemessenen Technik sowie bei Verwendung qualitativ hochwertiger Produkte die Heizkosten deutlich senken. Die für eine energetische Sanierung notwendigen Investitionen sind jedoch für einkommensschwache Eigentümer trotz staatlicher Förderprogramme schwer oder gar nicht aufzubringen. Allerdings wohnt der weit überwiegende Teil der Haushalte mit einem niedrigen Einkommen zur Miete, insbesondere Arbeitslose verfügen selten über Wohneigentum (Statistisches Bundesamt 2013, S. 21–24; 2014b, S. 75 und 77), sodass der Fokus nachfolgend auf vermieteten Wohnraum gelegt wird.

Vermieter können nach derzeit geltendem Recht jährlich 11 % der Investitionen für Modernisierungsmaßnahmen auf die Mieter umlegen und die Miete entsprechend erhöhen (§ 559 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB). Der Vermieter ist dabei nicht an die sonst geltende Begrenzung der Mieterhöhung auf die ortsübliche Vergleichsmiete gebunden (ARTZ in: SÄCKER/RIXECKER 2012, § 559 Rn. 1 und 5). Diese Umlagemöglichkeit kann in Abhängigkeit von Ausgangsmiete und Investitionshöhe dazu führen, dass die Erhöhung der

Kaltmiete im deutlich zweitstelligen Bereich liegt. Eine Koppelung der Umlagehöhe an die bei optimalem Nutzerverhalten erwartbaren oder tatsächlichen Energieeinsparungen ist nicht vorgesehen.

Eine Studie der Technischen Universität Darmstadt kommt zu dem Ergebnis, dass die im Energiekonzept 2050 von der Bundesregierung angestrebte Sanierung des Gebäudebestands bis 2050 eine – je nach Szenario unterschiedlich stark ausfallende – Erhöhung der Wohnkosten für Mieter nach sich zieht, die ohne abfedernde Maßnahmen die sozialen Ungleichgewichte verstärken wird (PFNÜR und MÜLLER 2013, S. 11). Für Bezieher der Grundsicherung kann die Erhöhung der Kaltmiete nach einer Sanierungsmaßnahme zu Schwierigkeiten führen, wenn sie dadurch die von der Kommune festgelegte Mietobergrenze überschreiten (Deutscher Caritasverband 2013, S. 3–5). Bei einkommensschwachen Mietern kann die durch § 559 BGB erhöhte Kaltmiete trotz Ersparnissen bei den Heizkosten Verdrängungseffekte zur Folge haben. Modernisierungen können daher auch gezielt genutzt werden, um eine zahlungskräftigere Mieterklientel zu erschließen. Allerdings hängen Verdrängungseffekte durch Modernisierungen und energetische Sanierungen mit der jeweiligen Lage auf dem Wohnungsmarkt zusammen. Sie sind vor allem in Märkten mit hoher Nachfrage und Zahlungsbereitschaft möglich (HENTSCHEL und HOPFENMÜLLER 2014, S. 16; TEWS 2013, S. 44; KOFNER 2012, S. 88).

3.4.3 Kraftstoffe

219. Die Ausgaben für Kraftstoffe nehmen unter den Energieausgaben privater Haushalte den größten Posten ein. Während die Haushalte 2013 im Durchschnitt 2,3 % ihrer Konsumausgaben für Strom und 2,5 % für Brennstoffe im Wohnbereich ausgaben, entfielen auf Kraftstoffe 3,1 % (FISCHER et al. 2016, S. 563). Im Vergleich zu Strom und Wärmeenergie wirkt eine Verteuerung von Kraftstoffen für den Individualverkehr allerdings kaum regressiv (HEINDL und LÖSCHEL 2015; Abb. 3-3). Dies liegt auch daran, dass gerade einkommensschwache Haushalte oftmals aus finanziellen Gründen keinen Pkw besitzen (Statistisches Bundesamt 2014a, S. 23 ff.). Dennoch können ärmere Haushalte überproportional betroffen sein, zum Beispiel in ländlichen Regionen, wenn sie auf ein Auto angewiesen sind. Wegen der insgesamt nicht regressiven Wirkung wird der SRU den Bereich der Kraftstoffe im Folgenden jedoch nicht näher betrachten.

3.4.4 Zwischenfazit

220. Der Gesetzgeber ist aus Art. 20a Grundgesetz zum Umweltschutz verpflichtet (SRU 2011, Tz. 8 ff.). Das hierauf ausgerichtete staatliche Handeln führt im Energiebereich direkt oder indirekt zu höheren Preisen, die einkommensschwache Haushalte in der Regel stärker treffen. Gleichzeitig steht der Staat nach dem Sozialstaatsprinzip vor der Aufgabe, die Energieversorgung zu generell sozial verträglichen Bedingungen sicherzustellen sowie auch den Hilfsbedürftigen den Zugang zu Energiedienstleistungen zu ermöglichen. Für

einkommensschwache Haushalte sollen nicht zuletzt die sozialen Sicherungsleistungen eine angemessene Versorgung mit Energie absichern. Die Erfüllung dieser Aufgabe ist jedoch mit Schwächen behaftet:

- Die Übernahme der Kosten für Heizung und Warmwasser erfolgt in der Regel in tatsächlicher Höhe, sodass sich für die Haushalte in der Grundsicherung keinerlei Anreize für einen effizienten Umgang mit Heizenergie ergeben. Das Wohngeld hingegen, das als Zuschuss zur Miete gezahlt wird, greift auf einen pauschalierten Ansatz zurück. Für die Festlegung des maximalen individuellen Wohngeldanspruchs ist von den Wohnausgaben allein die Kaltmiete (einschließlich der kalten Nebenkosten) ausschlaggebend, während die Heizkosten keine Berücksichtigung finden.
- Nach den vorliegenden Daten sind die in die Grundsicherung eingehenden Ausgaben aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für Strom niedriger als der tatsächliche Bedarf der Empfänger. Dies liegt unter anderem daran, dass wichtige soziodemographische Faktoren keine angemessene Berücksichtigung finden. Besonders betroffen sind zudem Haushalte mit dezentraler Warmwasserversorgung. Sie erhalten einen pauschalierten Zuschlag, der teilweise deutlich hinter den realen Kosten zurückbleibt. Nicht zuletzt konnte die Anpassung der Transferleistungen in den vergangenen Jahren nicht mit der Strompreisentwicklung schritthalten. Die bestehenden Defizite im System der Grundsicherung nehmen durch steigende Energiepreise zu.
- Zudem ist festzuhalten, dass ein erheblicher Teil der berechtigten Haushalte ihren Anspruch auf soziale Sicherungsleistungen nicht geltend macht, andere Haushalte Einkommen knapp oberhalb der Bewilligungsgrenzen erzielen und daher keinen Anspruch auf Leistungen aus den sozialen Sicherungssystemen haben. Auch diese Haushaltsgruppen werden überdurchschnittlich durch steigende Strompreise belastet. Insgesamt sind somit weit mehr Menschen von steigenden Energiepreisen negativ betroffen als jener Teil der Bevölkerung, der staatliche Transferleistungen bezieht.

Grundsätzlich stehen über die sozialen Transferleistungen hinaus Hebel in drei Handlungsfeldern zur Verfügung, mit denen auch Haushalte außerhalb der Sozialleistungssysteme erreicht werden:

- Instrumente, die gezielt den – erforderlichen – Energiebezug in einkommensschwachen Haushalten mindern und so deren Energiekostenbelastung reduzieren.
- Maßnahmen, die zu einer veränderten Struktur der Energiepreise führen; sie zielen vor allem auf eine soziale Abfederung von Energiepreissteigerungen ab.
- Veränderungen des rechtlichen und förderpolitischen Rahmens für energetische Gebäudesanierungen, um indirekte Wohnkostensteigerungen zu mindern und den Energieeinspareffekt in den Vordergrund zu stellen.

3.5 Verbrauchsreduktion als zentraler Hebel zur Energiekostensenkung

221. Verbrauchsreduktion ist der wichtigste Hebel, um Belastungen durch steigende Energiekosten zu vermindern. Diese kann grundsätzlich sowohl durch Nutzungsänderungen, das heißt ein sparsameres Verbrauchsverhalten, als auch durch investive Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz erzielt werden. Obgleich es auch substantielle Verbrauchsminderungspotenziale durch Verhaltensänderungen gibt, liegen die investiven Potenziale doch deutlich höher (z. B. PEHNT et al. 2011; BÜRGER 2009, S. 80 und 83).

Sowohl im Strom- als auch im Wärmebereich sind die Einsparpotenziale durch Verhaltensänderung zwar deutlich geringer, jedoch erscheinen sie meist leichter umsetzbar als investive Maßnahmen. Allerdings werden auch diese Einsparmöglichkeiten ebenso wie relativ leicht umsetzbare (gering-)investive Maßnahmen oftmals nicht ergriffen. Daher ist ein breites politisches Maßnahmenportfolio gefordert, um die vorhandenen Potenziale zur Senkung des Energieverbrauchs effektiv zu heben. Über Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Energieverbrauchsreduktion müssen die Haushalte informiert, deren Umsetzung angereizt und begleitet sowie gegebenenfalls ordnungsrechtlich (z. B. mittels verbindlicher Energieeffizienzanforderungen) durchgesetzt werden. Energiepreise als alleiniges Lenkungsinstrument sind sowohl mit Blick auf ihre klimapolitische Effektivität als auch aus verteilungspolitischen Gründen nicht hinreichend.

3.5.1 Geringe Elastizität der Energienachfrage

222. Wie zuvor gezeigt, liegt eine zentrale Ursache für die verteilungspolitische Problematik steigender Energiepreise darin, dass einkommensschwache Haushalte einen größeren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für Energiekosten verwenden. Eine weitere Ursache ist die geringe Preiselastizität der Energienachfrage. Die Preiselastizität ist ein wichtiger Indikator für die Stärke der Belastungswirkung eines Energiepreisanstiegs. Sie gibt an, inwieweit Haushalte auf steigende Energiepreise mit einer Verringerung ihrer Energienachfrage reagieren. Man spricht von einer elastischen Nachfrage, wenn die relative Nachfragereduktion stärker ausfällt als die relative Preissteigerung. Im Fall einer elastischen Nachfrage führt eine Preiserhöhung letztendlich zu einer geringeren Energiekostenbelastung, nicht aber notwendigerweise zu einer geringeren Gesamtbelastung, da zur Reduktion des Energieverbrauchs möglicherweise andere Kosten anfallen (z. B. für die Anschaffung energieeffizienter Produkte). Sinkt die Energienachfrage unterproportional zur Preisänderung, wird sie als inelastisch bezeichnet. In diesem Fall führt ein Energiepreisanstieg zu einer insgesamt höheren Energiekostenbelastung.

Obwohl die Ergebnisse eine sehr große Bandbreite aufweisen, kommen empirische Studien in ihrer Mehrzahl zum Befund einer relativ geringen Preiselastizität der Energienachfrage von privaten Haushalten in entwickelten Ländern (GILLINGHAM et al. 2016; BERNSTEIN und

MADLENER 2011a; 2011b; SIMMONS-SÜER et al. 2011; SORRELL et al. 2009; ESPEY und ESPEY 2004): Demnach führt ein Energiekostenanstieg um 10 % kurzfristig zu einer Verbrauchsreduktion von 1 bis 3 % und in längerer Frist um 3 bis 6 %. Die niedrige Preiselastizität impliziert somit, dass die Haushalte Preiserhöhungen nicht durch eine proportionale Nachfragereduktion kompensieren. Dies legt nahe, dass private Haushalte nur geringe Ausweichmöglichkeiten für ihren Energiekonsum haben. Für ein präzises Bild der Belastungswirkungen, die aus einem Energiepreisanstieg resultieren, muss die Preiselastizität der Energienachfrage nach Einkommensgruppen, Energieverwendungen und Energieträgern differenziert werden.

Wenn einkommensschwache Haushalte eine geringere Preiselastizität als wohlhabendere Haushalte aufweisen, verstärkt sich die regressive Wirkung steigender Energiepreise. Auch wenn hinsichtlich der einkommensspezifischen Preiselastizität der Energienachfrage derzeit noch wenig belastbare Daten für die Bereiche Strom und Wärme vorliegen, erscheint dies plausibel. Zum einen verfügen sie nur über begrenzte finanzielle Mittel für investive Maßnahmen zur Effizienzverbesserung und zum anderen können wichtige Determinanten des Energieverbrauchs von ihnen nicht oder kaum beeinflusst werden (z. B. die energetische Qualität einer gemieteten Wohnung). Diese These wird auch durch die wenigen vorhandenen empirischen Untersuchungen gestützt (AIGELTINGER et al. 2015; KOHN und MISSONG 2003).

223. Die niedrige Preiselastizität spiegelt einerseits die hohe Abhängigkeit von Energiedienstleistungen im alltäglichen Leben wider. Andererseits tragen aber auch weitere Ursachen zur geringen Preiselastizität bei, die durchaus politisch adressiert werden können (GILLINGHAM und PALMER 2014; FISCHER et al. 2012; SRU 2011, Tz. 374; 2008, Kap. 3.4; JARVIS et al. 2010; ALLCOTT und GREENSTONE 2012). Hierzu zählen zum Beispiel:

- Verbraucher verfügen häufig über unzureichendes Wissen über den eigenen Energieverbrauch und vorhandene Einsparoptionen.
- „Begrenzt rationales“ Investitionsverhalten bzw. sogenannte Entscheidungsanomalien, so etwa eine starke Gegenwartsorientierung, können zu einer Vernachlässigung von (sich erst längerfristig rentierenden) investiven Möglichkeiten zur Energieeffizienzverbesserung führen.
- Aufgrund eines niedrigen Haushaltseinkommens kann Kapital zur Anschaffung energieeffizienter Produkte fehlen.
- Bestimmte Anreizstrukturen, insbesondere das Nutzer-Investor-Dilemma, können Verbrauchsreduktionen im Wege stehen. Vermieter investieren zurückhaltend in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz, wenn hiervon vor allem die Mieter profitieren (Tz. 251, 253 f.). Mieter selbst haben oft nicht die Möglichkeit zu investieren

oder scheuen größere Investitionen, da ihnen in der Regel die Erträge bei einem Auszug nicht mehr zufallen (GILLINGHAM et al. 2012; IEA 2007).

- Ein hoher Koordinationsaufwand bei Energieeffizienzmaßnahmen, die von mehreren Parteien gemeinsam geplant, finanziert und durchgeführt werden müssen, stellt ein weiteres Hemmnis dar. Hierzu können beispielsweise die energetische Sanierung von Mehrfamilienhäusern in Eigentümergemeinschaft und der Anschluss eines Wohngebiets an die Fernwärmeversorgung zählen.

Die Ursachen für die niedrige Preiselastizität der Energienachfrage zu analysieren und zu adressieren, ist gerade deshalb von Bedeutung, weil eine Vielzahl von Untersuchungen ein erhebliches Potenzial für Energieverbrauchsreduzierungen aufzeigt. Das Potenzial liegt vornehmlich in investiven Maßnahmen zur Energieeffizienzsteigerung. Diese könnten bei gleichbleibendem Energiedienstleistungsniveau und oftmals zu insgesamt sinkenden Bereitstellungskosten realisiert werden (s. Abschn. 3.5.2).

224. Eine niedrige Preiselastizität der Energienachfrage impliziert zudem eine geringe klimapolitische Effektivität preislicher Anreize, da moderate Energiepreissteigerungen nur zu relativ schwachen Emissionsreduzierungen führen. Durch eine Erhöhung der Preiselastizität kann ein gegebenes Emissionsminderungsziel mit einem geringeren Energiepreisanstieg erreicht werden. Hierdurch würde die aus einer ambitionierten Klimapolitik resultierende Belastung – nicht nur, aber insbesondere – einkommensschwacher Haushalte sinken.

Angesichts bestehender, kaum vollständig zu beseitigender Hemmnisse lässt sich eine sehr weitgehende Reduktion des Treibhausgasausstoßes im Bereich der privaten Haushalte allerdings nicht allein über steigende Energiepreise erreichen. Sowohl aus Gründen der ökonomischen Effizienz als auch der sozialen Gerechtigkeit ist ein Instrumentenmix notwendig. In den Kapiteln 3.6 und 3.7 werden daher verschiedene Maßnahmen diskutiert, die dem Ziel dienen, in privaten – insbesondere einkommensschwachen – Haushalten die Energieeffizienz zu steigern und dadurch Energieverbrauch und -kosten zu vermindern. Der folgende Abschnitt zeigt zunächst sehr knapp die im Bereich privater Haushalte vorhandenen investiven Einsparpotenziale auf, um die Wichtigkeit des Hebels Energieeffizienz zu verdeutlichen.

3.5.2 Zentrale Rolle von Energieeffizienzverbesserungen

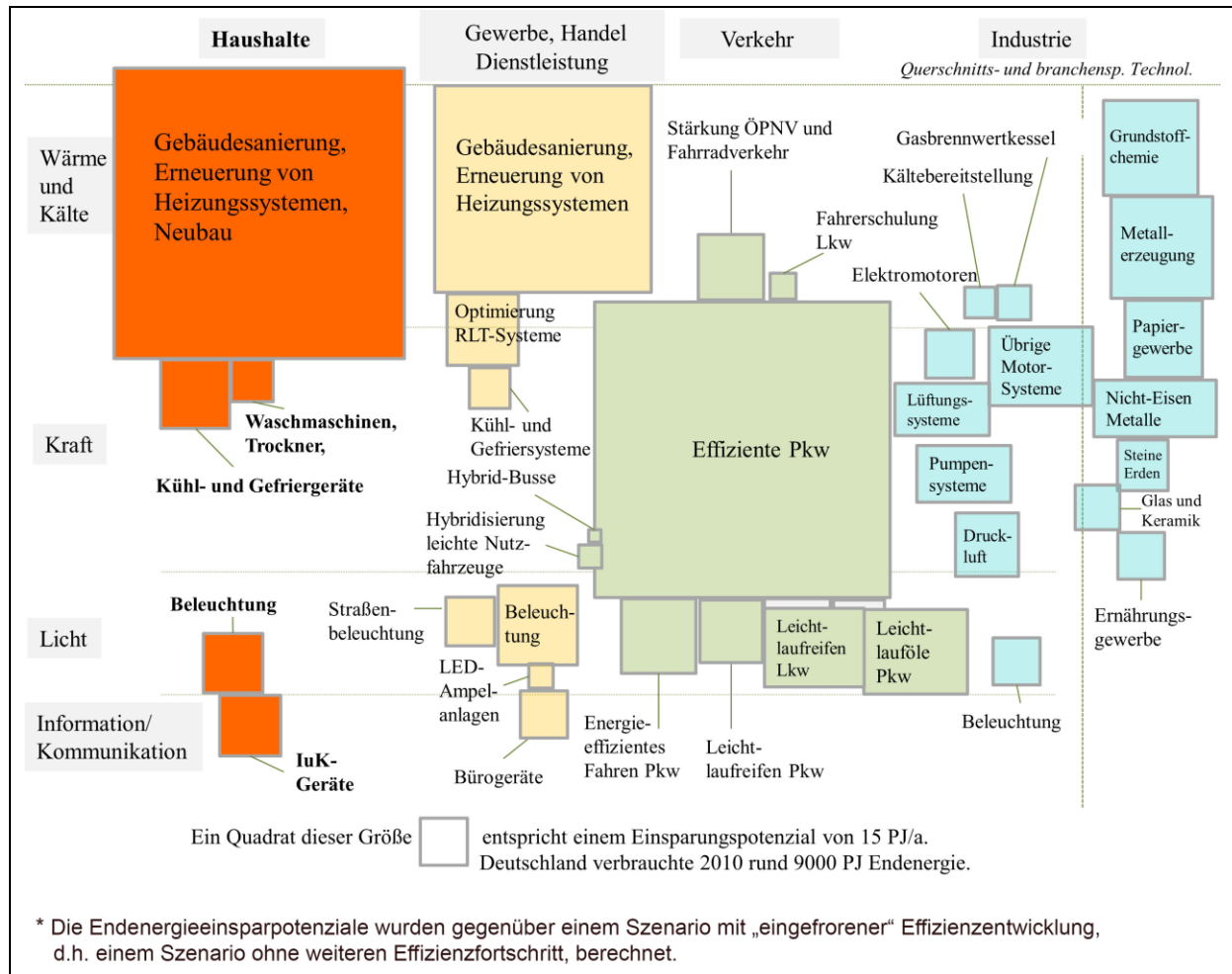
225. Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene werden im Bereich der privaten Haushalte regelmäßig sehr große, durch Energieeffizienzverbesserungen erschließbare Endenergieeinsparpotenziale identifiziert (PEHNT et al. 2011; dena 2012; BOßMANN et al. 2012). Auch wenn verschiedene Studien die genauen Einsparpotenziale unterschiedlich beziffern, so stimmen sie darin überein, dass die größten Potenziale im Bereich der Raumwärme liegen, wie beispielhaft Abbildung 3-5 verdeutlicht. Im Bereich Strom gibt es zwar

ebenfalls substanzielle Einsparpotenziale für private Haushalte, doch liegen diese deutlich unterhalb jener für Raumwärme.

Ein großer Teil der Einsparpotenziale sowohl im Bereich Strom als auch bei der Raumwärme ist verschiedenen Studien zufolge bereits unter den heutigen ökonomischen Rahmenbedingungen wirtschaftlich, wird jedoch aufgrund verschiedener Hemmnisse nicht erschlossen (u. a. BPIE 2015; dena 2012; BOßMANN et al. 2012; PEHNT et al. 2011). Hierbei ist zu beachten, dass die Bestimmung der Wirtschaftlichkeit maßgeblich von den zugrunde liegenden Annahmen (z. B. bezüglich der Diskontrate, der Nutzungsdauer, der zukünftigen Energiepreise und der Technologiekosten) beeinflusst wird. Mit Blick auf die private Wirtschaftlichkeit kommen die Renditewirkungen energie- und förderpolitischer Instrumente sowie gesetzliche Rahmenbedingungen zur Umlage von Investitionskosten hinzu (PFNÜR und MÜLLER 2013, S. 10). Dies impliziert, dass die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme auch von der eingenommenen Perspektive abhängt. So kann die private Wirtschaftlichkeit energetischer Sanierungsmaßnahmen zwischen Mietern, Vermietern und Selbstnutzern signifikant differieren; beispielsweise richtet sich die private Wirtschaftlichkeit einer energetischen Sanierung aus Mieter- bzw. Vermietersicht danach, inwieweit die Investitionskosten über die Miete umgelegt werden können. Mit steigenden Energiepreisen bzw. nach einer Verringerung der Technologiekosten würde sich der wirtschaftlich erschließbare Anteil der vorhandenen Einsparpotenziale vergrößern.

Abbildung 3-5

Wirtschaftliche Endenergieeinsparpotenziale in Deutschland bis 2030*



Quelle: PEHNT et al. 2011, S. 21, verändert

226. Der größere Teil der Potenziale im Bereich Wärme lässt sich durch die energetische Sanierung von Bestandsgebäuden erschließen, obgleich auch durch die weitere Verbesserung der energetischen Qualität von Neubauten Energie gegenüber einem Status-quo-Referenzszenario eingespart werden kann. Neben der Gebäudedämmung ist die Art der Wärmeerzeugung ein weiterer wichtiger Hebel zur Verminderung des Energieverbrauchs. Diese Verbrauchsdeterminanten sind allerdings in Fällen gemieteten Wohnraums durch die Bewohner kaum beeinflussbar. Das gilt insbesondere für finanziell schwächere Haushalte, die bei der Wahl der Wohnung engen finanziellen Restriktionen unterliegen. Für Vermieter bestehen häufig nur unzureichende Anreize energetische Sanierungsmaßnahmen durchzuführen (s. Tz. 251 ff.). Dies betrifft gerade auch Wohnraum, den einkommensschwache Haushalte gemietet haben und für den die Investitionskosten nicht über Mieterhöhungen refinanziert werden können.

227. Um die Hemmnisse zu überwinden und die wirtschaftlichen Energieeffizienzpotenziale auch tatsächlich zu erschließen, sind politische Eingriffe notwendig. Mit Blick auf die derzeit noch nicht (privat-)wirtschaftlich rentablen Potenziale sollte das klimapolitische Portfolio auch

einen langfristig und vorhersehbar ansteigenden Energiepreispfad sowie gegebenenfalls gezielte Maßnahmen zur Unterstützung und Beschleunigung der Technologiekostendegression umfassen. Gelingt es, die vorhandenen wirtschaftlichen Energieeffizienzpotenziale möglichst vollständig zu erschließen, kann der lenkungspolitisch unverzichtbare Anstieg der Energiepreise auch von breiten Bevölkerungsgruppen besser getragen werden.

Zur Steigerung der Energieeffizienz stehen vielfältige Ansätze zur Verfügung, die eine unterschiedliche Eingriffstiefe aufweisen, aber auch verschiedene Potenziale adressieren. Einige dieser Ansätze werden von der Bundesregierung bereits aufgegriffen, zum Beispiel im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz und des Aktionsprogramms Klimaschutz (BMW 2014; BMUB 2014). In den beiden nachfolgenden Kapiteln werden ausgewählte Maßnahmen zur Reduzierung des Energieverbrauchs und zur Senkung der Energiekosten diskutiert, die auch einkommensschwachen Haushalten zugutekommen.

3.6 Instrumente zur Senkung der Stromkostenbelastung

228. Steigende Strompreise belasten alle einkommensschwachen Haushalte, auch jene in der Grundsicherung, wenn diese nicht hinreichend schnell und umfangreich angepasst wird. In diesem Kapitel werden daher Instrumente zur Verminderung der Stromkostenbelastung einkommensschwacher Haushalte diskutiert. Zuvorderst gilt es, Instrumente zur Senkung des Energieverbrauchs zu nutzen. Anschließend werden Ansätze diskutiert, über eine veränderte Tarifgestaltung eine finanzielle Entlastung der von Energiearmut bedrohten Haushalte zu erreichen.

3.6.1 Maßnahmen zur Senkung des Stromverbrauchs

3.6.1.1 Energieeffizienzstandards

229. Aufgrund verschiedener Hemmnisse und Marktunvollkommenheiten weisen im Markt erhältliche Güter oftmals ein geringeres Energieeffizienzniveau auf, als sowohl privat- als auch volkswirtschaftlich effizient wäre. Dies liegt teilweise daran, dass die Kosten für die Suche nach einer optimalen technischen Lösung die erwarteten Energiekosteneinsparungen übersteigen. In dem Fall ist die geringe Aufmerksamkeit für den Stromverbrauch, der sich in niedrigen Elastizitäten widerspiegelt, individuell durchaus rational (CAPLIN und DEAN 2014; SALLEE 2014). Mindestanforderungen an die Energieeffizienz, wie sie in der Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG vorgesehen sind, können dann besonders ineffiziente Geräte aus dem Markt drängen. Um die Standardsetzung zu dynamisieren und zu gewährleisten, dass sich die Anforderungen am Stand der Technik orientieren, hat der SRU bereits 2008 eine Regulierung nach dem Top-Runner-Ansatz empfohlen (SRU 2008; Tz. 73 ff. und Tz. 148 ff.).

Kurzfristig helfen anspruchsvolle Energieeffizienzstandards für Neugeräte einkommensschwachen Haushalten allerdings wenig, da sie häufig auf Gebrauchtgeräte

zurückgreifen müssen. Neugeräte könnten durch neue Standards sogar teurer werden, wodurch der Austausch alter Geräte noch erschwert werden könnte. Mittelfristig schlägt sich die verbesserte Energieeffizienz jedoch auch im Bestand gebrauchter Geräte nieder. Zudem kann durch Mindeststandards verhindert werden, dass Hersteller zum Zweck der Gewinnmaximierung die Energieeffizienz von Geräten im Niedrigpreissegment bewusst gering halten (FISCHER 2005; 2010; SPURLOCK 2013).

3.6.1.2 Information und Beratung

230. Fehlendes Wissen über den eigenen Stromverbrauch und Einsparoptionen trägt dazu bei, dass verbrauchsreduzierende Verhaltensänderungen und wirtschaftliche Energieeffizienzinvestitionen unterbleiben. Oft sind Stromzähler so positioniert, dass der Verbraucher keine direkte Einschätzung zu den Wirkungen seines Verhaltens ableiten kann (SQW et al. 2013, S. 55; DUSCHA und DÜNNHOFF 2007, S. 8). Hinzu kommt, dass die Energiekosten in der Regel nur durch die jährliche Abrechnung transparent werden, dadurch jedoch kein Bezug zum alltäglichen Verhalten hergestellt werden kann (u. a. DUSCHA und DÜNNHOFF 2007, S. 13). Die nachträgliche Abrechnung des Stromverbrauchs kann zu hohen Nachzahlungen führen, die von einkommensschwachen Haushalten oftmals nicht beglichen werden können. Die auch daraus resultierende, seit Jahren hohe Zahl an Stromsperrern (Tz. 210) stellt für die betroffenen Haushalte einen erheblichen Einschnitt dar. Die Nichtverfügbarkeit von Strom als existenzielles Gut muss auch in sozialstaatlicher Hinsicht Bedenken hervorrufen, denen zu begegnen ist.

Verbesserte Verbrauchsinformation

231. Eine höhere Transparenz des Stromverbrauchs und der damit verbundenen Kosten kann durch Prepaid-Zähler erreicht werden (KOPATZ 2012, S. 91; DÜNNHOFF et al. 2006, S. 26). Der Kunde könnte über einen festzulegenden Mechanismus (etwa per SMS, durch einen Warnhinweis am Zähler o. ä.) rechtzeitig über sein zu Ende gehendes Guthaben informiert werden und durch den Prepaid-Zähler das Guthaben in der gewünschten Höhe aufladen. Dabei sollte auch die Aufladung kleiner Beträge bzw. Strommengen möglich sein, um gerade Haushalten in schwierigen sozialen Lagen den existenziell erforderlichen Strombedarf zu sichern.

Der Kunde kann somit gut nachvollziehen, wann das aufgeladene Guthaben verbraucht ist, zudem verdeutlichen die regelmäßigen Aufladungen den Verbrauch. Gerade für finanziell schwächere Haushalte ist eine zeitnahe Information über den Verbrauch eine wichtige Option, um hohe Nachzahlungen und das damit verbundene Risiko der Verschuldung bis hin zu existenzbedrohenden Lagen zu verhindern. Wird das Guthaben nicht aufgeladen, erhält der Haushalt keinen Strom mehr. Kritiker des Prepaid-Ansatzes sprechen hier von „Selbstabschaltung“, der im Gegensatz zu Stromsperrern statistisch nicht erfasst wird. Allerdings weisen Daten aus Großbritannien, wo bereits 2012 über 15 % der Haushalte

Prepaid-Systeme in der Stromversorgung nutzen (ROCHA et al. 2013, S. 4), darauf hin, dass längerfristige Selbstabschaltungen selten vorkommen (VYAS 2014, S. 19). Der Strom wird aber auch nicht wie im bisherigen Sinne abgeschaltet, sondern kann durch individuelle Aufladung kurzfristig wieder verfügbar gemacht werden. Die bislang anfallenden Zusatzgebühren für Ab- und Anschaltung entfallen ebenso wie das Risiko hoher Nachzahlungen für bereits verbrauchten Strom. Der Einsatz von Prepaid-Zählern reduziert darüber hinaus bei den Energieversorgern die Aufwendungen für Mahnwesen und Inkasso sowie Ablesung von Zählern (u. a. KOPATZ 2012, S. 90 f.; DÜNNHOFF et al. 2006, S. 26). Allerdings erzeugt die Technologie auch zusätzliche Systemkosten.

232. Zukünftig sollen Verbrauchsinformationen durch den Einsatz von Smart Metern (intelligente Zähler) verbessert werden. Mittels Smart Metering sollen ferner Potenziale zur Stromkostensenkung durch lastvariables Nutzerverhalten erschlossen werden. Unsicher ist jedoch, welche Lastverlagerungspotenziale in privaten Haushalten vorhanden sind und inwieweit Smart Metering Kunden tatsächlich zum Kostensparen durch ein dem Stromangebot angepasstes Nutzerverhalten anreizt (u. a. LIEBE und WISSNER 2015, S. 14). Die in Studien ermittelten Energieeinsparungen beim Einsatz von Smart Metern unterliegen einer erheblichen Spannbreite von zwei bis zwanzig Prozent (MATTHIES 2013a, S. 38). Generell gilt, je höher der Verbrauch eines Haushalts, desto größer ist das Verlagerungspotenzial und damit die Möglichkeit zur Kosteneinsparung (LIEBE et al. 2015, S. 24 ff.; LIEBE und WISSNER 2015, S. 13 ff.).

Den möglichen Stromkosteneinsparungen stehen zudem nennenswerte Kosten für Einbau und Nutzung der Technologie gegenüber, die deutlich über jenen für den bisher eingesetzten Zähler liegen. So geht die Bundesregierung von 3 Euro Kosteneinsparungen bei einem Jahresstromverbrauch von bis zu 2.000 kWh aus, für einen Verbrauch von bis zu 3.000 kWh von 10 Euro. Dem stehen durchschnittliche Kosten von 20 Euro für den Messstellenbetrieb eines einfachen digitalen Zählers gegenüber (BMW i 2015b, S. 2 und 7). Es ist daher davon auszugehen, dass die Kosten von Smart Metern gerade bei einkommensschwachen Haushalten das Einsparpotenzial überkompensieren.

Der Entwurf zum Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende (BMW i 2016) sieht vor, dass sukzessive alle Haushalte mit Smart Metern ausgestattet werden. Dabei steht jedoch nicht die regelmäßige Verbrauchsinformation für den Kunden im Vordergrund, sondern die Netzstabilität. Soweit Smart Meter aus Kundenperspektive nur den bisherigen Zähler ersetzen und keine nennenswerten zusätzlichen Informationen liefern, werden sie kaum zu Energieeinsparungen und zur Kostenentlastung beitragen. Der Gesetzentwurf sieht aufgrund des Kosten-Nutzen-Verhältnisses vor, dass Kunden mit Verbräuchen unterhalb von 6.000 kWh jährlich nicht zum Einbau verpflichtet sind, allerdings können der Messstellenbetreiber und auch der Hauseigentümer den Einbau veranlassen (BMW i 2016, S. 8). Zum umfassenden Einsatz dieser Technologie bestehen auch erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich

Finanzierung und Datenschutz (GREVELER 2015; KARDEL 2015; KARG 2015; KOLMSEE 2015).

233. Wissen zum Stromverbrauch von Geräten und zu Sparoptionen bei den Energiekosten durch ein verändertes Nutzungsverhalten kann auch durch Informationsquellen wie Online-Vergleichsportale für Energieanbieter und Geräte sowie Webseiten mit Stromspartipps erzeugt werden. Allerdings variiert die Qualität der Angebote und ihre Unabhängigkeit ist nicht immer gegeben. Durch eine öffentliche Finanzierung von Informationsportalen (z. B. das Energiesparkonto oder die Stromsparinitiative des BMUB) kann deren Unabhängigkeit gestärkt werden. Hinzu kommt, dass sie der aktiven Recherche bedürfen. Ferner können einkommensschwache Haushalte häufig ihren Energieanbieter nicht frei wechseln (Tz. 239) und sich den Erwerb der verglichenen Neugeräte finanziell nicht leisten (Tz. 236). Dementsprechend dürften diese Informationsinstrumente nur für einen Teil der von Energiearmut betroffenen Haushalte hilfreich sein.

234. Grundsätzlich kann die Energieeffizienz von Geräten mithilfe von Energieeffizienzlabeln gut dargestellt werden (RAMOS et al. 2015). Hierdurch können Konsumenten zum Kauf energiesparender Produkte angereizt werden. Dieser Funktion wird das europäische Energieeffizienzlabel in seiner derzeitigen Form aber kaum gerecht. Beispielsweise wird die Effizienzklasse eines Gerätes bestimmt, indem sein Energieverbrauch in Bezug zu einem Nutzenparameter (z. B. Kühlschrankvolumen, TV-Bildschirmgröße) gesetzt wird, sodass sich die Effizienzklasse häufig mit der Gerätegröße verbessert, obwohl der absolute Energieverbrauch größerer Geräte in der Regel höher ist. Verbraucher können hierdurch leicht fehlgeleitet werden und in Konsequenz tendenziell größere Geräte mit höherem absolutem Verbrauch kaufen. Hier besteht dringend Korrekturbedarf, dem absoluten Verbrauch sollte bei der Effizienzbewertung größeres Gewicht zukommen. Auch könnte beispielsweise die Ergänzung von Kosteninformationen die Effektivität von Energieeffizienzlabeln erhöhen (NEWELL und SIIKAMÄKI 2014; KALLBEKKEN et al. 2013; BULL 2012). Dabei darf eine einfache und verständliche Darstellung aber nicht aufgegeben werden, um Verbraucher durch die präsentierten Informationen nicht zu überfordern (SONG und SCHWARZ 2008; WILSON und DOWLATABADI 2007).

Handlungskompetenz durch Energieberatung

235. Wichtiger noch als Rückmeldungen zum Stromverbrauch und Label ist es jedoch, dem Verbraucher die notwendige Handlungskompetenz zu vermitteln, um die vorhandenen Einsparpotenziale abzurufen (MATTHIES 2013b, S. 96). Dies kann durch eine kostenlose oder geförderte Energieberatung, deren Ausbau im Koalitionsvertrag vereinbart wurde (CDU et al. 2013, S. 52), unterstützt werden. Positives Beispiel hierfür sind die vom BMWi geförderten und für einkommensschwache Haushalte kostenlosen Energieberatungsangebote der Verbraucherzentralen. Eine noch stärker auf die spezifische Situation finanziell schwacher Haushalte ausgerichtete Beratung zum Stromverbrauch ist das Projekt Stromspar-Check

PLUS (zur Beschreibung des Projektes und der Evaluation siehe u. a. AIGELTINGER et al. 2015, S. 51 f.; Deutscher Caritasverband und Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands 2015; TEWS 2015). Es wird mit Haushaltsmitteln des BMUB im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative gefördert und gemeinsam vom Deutschen Caritasverband und dem Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands durchgeführt. Die Beratung erfolgt im Haushalt durch zum Energieberater geschulte ehemalige Langzeitarbeitslose, wodurch eine niederschwellige Ansprache der Zielgruppe erreicht wird. Auf Basis einer Bestandsaufnahme und einer Erläuterung der Energierechnungen durch einen Energieberater werden Soforthilfen ausgewählt, Einsparpotenziale errechnet und Verhaltenstipps zusammengestellt. Soforthilfen, wie energiesparende Leuchtmittel und abschaltbare Steckerleisten, werden beim zweiten Besuch installiert und durch eine Beratung zum Nutzerverhalten ergänzt. Zur Überprüfung des dauerhaften Erfolges werden die Haushalte nach etwa einem Jahr erneut kontaktiert und die erzielten Einsparungen mit den prognostizierten verglichen. Die aufsuchende Beratung steht Haushalten offen, die über ein Einkommen unterhalb der Pfändungsgrenze verfügen. Somit erfasst das Angebot einen größeren Kreis als den der Transferempfänger, steht jedoch nicht allen Haushalten offen, die unter Umständen von Energiearmut betroffen sind.

Für alle Beratungs- und Informationsangebote bedarf es der Bereitschaft, sich auf diese einzulassen. Hinzu kommt, dass oftmals eingeübte Verhaltensroutinen dauerhaft verändert werden müssen, wozu es eines mehrstufigen Lernprozesses bedarf (MATTHIES 2013a, S. 38; 2013b). Insofern ist Energiesparen, selbst dann, wenn es wirtschaftlich ist, auch eine Frage der Motivation. Hier können motivierende Maßnahmen gezielt ansetzen, die vor allem in den USA bereits durchaus erfolgreich zum Einsatz kommen, wenn auch nicht in erster Linie in armutsgefährdeten Haushalten. Hierzu zählt zum Beispiel die Nutzung sozialer Motivation durch Vergleiche des eigenen Energieverbrauchs mit dem einer Referenzgruppe (u. a. AYRES et al. 2013; ALLCOTT 2011; SCHULTZ et al. 2007). Die konkrete Ansprache einkommensschwacher Haushalte und die Entwicklung zielgruppengerechter Instrumente bedarf allerdings eines spezifischen Rahmens (MATTHIES 2013b, S. 95).

3.6.1.3 Geförderter Austausch von ineffizienten Geräten

236. Die von Energiekosten stark belasteten Haushalte verfügen oftmals nicht über die notwendigen Finanzmittel oder eine ausreichende Kreditwürdigkeit für die Anschaffung energieeffizienter Produkte, selbst wenn sich diese über die erreichbare Energieeinsparung refinanzieren würde. Diese Liquiditätsproblematik stellt einen wichtigen Ansatzpunkt dar, klimapolitisch notwendige Energieeinsparungen und soziale Belange zu verknüpfen. Durch Programme, die eine Vorfinanzierung – und gegebenenfalls Subvention – des Austauschs alter durch energieeffiziente Geräte gewährleisten, können Liquiditätshemmnisse einkommensschwacher Haushalte überwunden werden.

Erfolg versprechend sind insbesondere solche Programme, die Energieberatung zur Behebung von energieverbrauchsrelevanten Wissensdefiziten mit Finanzierungshilfen kombinieren. Hierfür gibt es bereits einige Beispiele (z. B. das Kühlgeräte-Tauschprogramm im Rahmen des Stromspar-Check PLUS-Projekts), die Erfolge bei der Energiekostenminderung bereits in der Praxis unter Beweis gestellt haben. Ein Haushalt, bei dem das Kühlgerät im Rahmen des Stromspar-Check PLUS ausgetauscht wurde, spart durchschnittlich 383 kWh Strom pro Jahr ein, was einer jährlichen Kosteneinsparung von 105 Euro entspricht (Deutscher Bundestag 2015a).

Das Beispiel des Stromspar-Check PLUS zeigt jedoch auch, dass es noch Hemmnisse für die Annahme des Angebots eines geförderten Kühlschranksaustauschs gibt. So wurden von den ausgegebenen 18.700 Gutscheinen bis Mitte November 2015 nur knapp 4.000 eingelöst (Deutscher Bundestag 2015a). Daher sollten die Erfahrungen mit Modellprojekten systematisch ausgewertet und Best-Practice-Vorgehensweisen entwickelt werden. Ein möglicher Ansatzpunkt ist die Zusammenarbeit mit Energieversorgungsunternehmen. Da für einkommensschwache Haushalte auch relativ niedrige monatliche Ratenzahlungen eine Belastung darstellen, könnte durch eine Absenkung der monatlichen Stromkostenvorauszahlung (nach Maßgabe der erwartbaren Energieeinsparung des ausgetauschten Geräts) die Hemmschwelle weiter abgesenkt werden. Auch zinsgünstige Darlehen, bereitgestellt etwa durch den Leistungsträger, können zur Überwindung von Liquiditätshemmnissen beitragen.

237. Solche Austauschprogramme sollten möglichst flächendeckend angeboten, verstetigt und mit ausreichend finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Grundsätzlich kommen hierfür verschiedene Instrumentierungsoptionen infrage. So böte sich beispielsweise eine Erweiterung des Förderbereichs des Energieeffizienzfonds der Bundesregierung an (IRREK und THOMAS 2006; PEHNT und BRISCHKE 2013; THOMAS et al. 2013). Den regulatorischen Rahmen könnten auch Ausschreibungsmodelle, wie im Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz vorgesehen, bilden. Effizienzpotenziale bei einkommensschwachen Haushalten ließen sich ferner durch Energieeinsparverpflichtungen für Energieversorger – zum Beispiel durch ein System handelbarer weißer Zertifikate oder Stromkundenkonten – erschließen (SRU 2011, Tz. 381 ff.; FISCHER et al. 2016, S. 354 ff.; BÜRGER et al. 2012; BERTOLDI et al. 2010). Zudem könnten Mikro-Contracting-Modelle und andere innovative Finanzierungsmodelle, die dabei einen besonderen Fokus auf einkommensschwache Haushalte legen, Liquiditätsprobleme sowie weitere Hemmschwellen (z. B. Risikoaversion) für Effizienzinvestitionen adressieren (HERLING und BROHMANN 2011).

3.6.2 Instrumente zur Veränderung relativer Stromkosten

238. Vor allem für leitungsgebundene Energieträger ergeben sich durch die Tarifgestaltung zusätzliche Möglichkeiten für die Berücksichtigung sozialer Belange. Im Wärmebereich

kommen unterschiedliche, auch nicht-leitungsgebundene Energieträger zum Einsatz. Zudem wird die Energiemenge, die als Existenzminimum definiert werden kann, stark durch die individuellen Charakteristiken der Wohnung bestimmt (s. Tz. 215). Daher wird die Diskussion über sozialpolitisch wünschenswerte Tarifstrukturen in diesem Gutachten auf den Strombereich beschränkt.

239. Die Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie 2009/72/EG ist in Deutschland im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und in der Stromgrundversorgungsverordnung (StromGKV) umgesetzt. Die damit einhergehende Liberalisierung des Strommarktes hat zu einer Diversifizierung der Anbieter und einer großen Vielfalt von Tarifen geführt. Der weitaus größte Teil der Kunden kann Anbieter und Tarif frei wählen, verschiedene Internetportale unterstützen die Kunden beim Vergleich und der Wahl des individuell günstigsten Tarifs. Die Stromgrundversorgungsverordnung verpflichtet allerdings einen Teil der Energieversorger, als Grundversorger bezeichnet, zum Angebot eines Grundtarifs. Dieser Grundtarif steht auch jenen Kunden zur Verfügung, die beispielsweise aufgrund negativer Einträge bei der Wirtschaftsauskunftei SCHUFA von Alternativen abgelehnt werden. Er darf vom Lieferanten nur unter engen Voraussetzungen gekündigt werden (§ 20 Abs. 1 und § 21 StromGKV). Damit sichert der Grundtarif konzeptionell allen Kunden den Zugang zu Strom und nimmt die Bedeutung von Strom als existenzielles Gut auf.

Der Grundtarif ist für den Kunden im Regelfall teurer als Alternativtarife des Grundversorgers und anderer Versorger (CHECK24 2015). Der höhere Grundtarif lässt sich durch ein höheres Risiko des Zahlungsausfalls und damit verbundenem administrativem Aufwand begründen. Die ungünstigen Konditionen des Grundtarifs sind jedoch mit verantwortlich für überproportionale Stromrechnungen finanziell schwacher Haushalte und die dargestellte Unterdeckung der tatsächlichen Stromkosten durch den Grundbedarf (s. Tz. 212 und 216).

240. Die Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie ermöglicht weitergehende, sozialpolitisch motivierte staatliche Eingriffe in die Tarifgestaltung als das deutsche Energiewirtschaftsgesetz. So besteht etwa die Möglichkeit, Sozialtarife verpflichtend einzuführen und für diese einen Zwangsrabatt vorzusehen (BUCKLER 2013). Die Tarifgestaltung obliegt in Deutschland zunächst den Energieversorgern, wobei aber umwelt- oder sozialpolitische Ziele durchaus einen Eingriff rechtfertigen können. Eine staatliche Steuerung scheint notwendig, um den bestehenden Problemen zu begegnen und auch Energiepreissteigerungen für jene einkommensschwachen Haushalte, die keine Transfers aus dem Sozialsystem erhalten, abzumildern. Im Folgenden werden unterschiedliche Optionen diskutiert. Anschließend wird in Abschnitt 3.6.3 aus den Ergebnissen ein eigener Vorschlag abgeleitet.

Einpreisung des Grundpreises in den Arbeitspreis

241. Der Haushaltsstrompreis setzt sich in der Regel aus einem verbrauchsunabhängigen Grundpreis und einem Arbeitspreis je verbrauchter Einheit Strom zusammen. Der Anteil des

Grundpreises an den Gesamtkosten ist bei geringen Verbräuchen höher. Daher werden gerade kleinere Haushalte und Haushalte mit niedrigem Stromverbrauch überproportional durch den verbrauchsunabhängigen Grundpreis belastet (u. a. TEWS 2011, S. 47). Mit Blick auf die häufig einkommensschwächeren Geringverbraucher erscheint eine Abschaffung des Grundpreises daher sinnvoll.

Mit einem steigenden Anteil erneuerbarer Energien wird jedoch ein immer größerer Teil der Stromgestehungskosten aus Fixkosten bestehen. Das gilt auch für die Bereitstellung von Speichern und Back-up-Kapazitäten. Bislang spiegelt der Grundpreis die Fixkosten der Stromerzeugung nicht wieder. Mit veränderten Anteilen der Stromgestehungskosten werden sich die höheren Fixkosten jedoch abbilden müssen und können, etwa im Fall selten genutzter Speicherkapazitäten, nicht vollständig im Arbeitspreis aufgehen. Demnach würde eine verursachergerechte Bepreisung von Strom zu einem höheren Grundpreis führen. Mit Blick auf die zukünftige Struktur der Energieversorgung rät der SRU daher von der Abschaffung des Grundpreises ab. Mittelfristig ist zudem denkbar, den Grundpreis für private Haushalte nach der jeweils gewünschten gesicherten Kapazität (Leistung in Watt) zu differenzieren.

Eine Begrenzung der verfügbaren Leistung (auf niedrigem Niveau) wird in Kombination mit Prepaid-Zählern beispielsweise in Belgien genutzt, um Stromsperren zu vermeiden (Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen 2008, S. 4). In Köln wurde dieses Konzept der Lastbegrenzung zur Verhinderung von Stromsperren in einem sozialen Brennpunkt erprobt. Allerdings bedarf der Einsatz einer Lastbegrenzung einer veränderten Infrastruktur und einer umfassenden Information der Kunden (MÜNCH und HAUPRICH 2015).

Verbrauchsfreimengen

242. Freimengen können allen Haushalten zur Verfügung gestellt werden oder nur jenen, die aufgrund eines niedrigen Einkommens einen Bedarf nachweisen. Unter Freimengen werden in der Literatur in der Regel kostenlose Stromkontingente verstanden (u. a. KOPATZ 2013, S. 224 f.). Die Festlegung der Freimengen beeinflusst Ent- und Belastungs- sowie Lenkungswirkungen, aber auch die Akzeptanz. Je mehr Faktoren einbezogen werden, etwa Haushaltsgröße und -zusammensetzung, Wärme- und Warmwassererzeugung durch Strom, desto gerechter wird die Tarifgestaltung empfunden. Jedoch wird die administrative Umsetzung umso schwieriger. Zudem ist die Schaffung neuer Fehlanreize möglich. Werden allen Haushalten unabhängig von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und den genannten Faktoren Freimengen gewährt, verringert sich der administrative Aufwand von Nachweis und Kontrolle (DIW 2012, S. 10). Die freiwillige Einführung von Freimengen und deren Gegenfinanzierung durch einzelne Versorger erscheint jedoch im liberalisierten Strommarkt unwahrscheinlich. Freimengen könnten aufgrund dieser Schwierigkeiten nur verpflichtend und für alle Haushalte in gleicher Höhe eingeführt werden. Damit es nicht zu Fehlanreizen kommt, muss jedoch die Freimenge so niedrig angesetzt werden, dass sie den elementaren Grundbedarf an Strom, etwa für Nahrungszubereitung, Waschen und Licht, nur knapp deckt

und damit den Charakter eines Existenzminimums besitzt. Dieser ist jedoch von einer Reihe von Faktoren abhängig, zu denen zum Beispiel die Haushaltsgröße und -zusammensetzung, aber auch die Art der Heizung oder der Warmwasserversorgung gehören.

Ungeachtet dieser Aspekte bliebe das Problem der finanziellen Kompensation durch den Versorger. Ausgehend vom Primat der Erlös- und Aufkommensneutralität müssten die durch Freimengen entgangenen Einnahmen durch höhere Strompreise oberhalb der Freimengen ausgeglichen werden (u. a. KOPATZ 2013, S. 226; TEWS 2013, S. 30). Dies kann zum Beispiel für einkommensschwächere größere Haushalte letztendlich sogar zu einer höheren Belastung als bisher führen.

Sozialer Ausgleich durch progressive Arbeitspreise

243. Progressive Arbeitspreise führen nicht zu einer kostenlosen Bereitstellung der ersten Einheiten, sondern nur zu einer Vergünstigung. Im Gegenzug steigen aber auch die Kosten nach Überschreiten dieser ersten Einheiten nach festgelegten Verbrauchsstufen, wobei Höhe (Preis je kWh) und Tiefe (Strommenge, für die der Preis gilt) der Stufen unterschiedlich sein können. Dabei variiert das marginale Preissignal: Haushalte mit hohem Verbrauch zahlen einen höheren Preis für die letzten bezogenen Energieeinheiten und haben daher einen stärkeren finanziellen Anreiz für Energieeinsparungen. Wie bei Freimengen, beeinflusst die konkrete Ausgestaltung Wirkungen und Akzeptanz, ähnlich sind auch die auftretenden Probleme. Die herausragende Rolle kommt der Stufenfestlegung zu (u. a. KOPATZ 2013, S. 229; TEWS 2011, S. 48).

Das Energiewirtschaftsgesetz ermöglicht gemäß § 40 Abs. 5 Versorgern grundsätzlich differenzierte Tarife, sofern sie technisch machbar sind und einen sparsamen Energieverbrauch anreizen. Jedoch sind hohe Preise für einen hohen Verbrauch auch für Versorger nicht attraktiv, da die betroffenen Kunden im liberalisierten Markt zu Anbietern mit geringeren Preisen wechseln können (KOPATZ 2013, S. 233; TEWS 2011, S. 48). Energieversorger werden zudem auch ihre Preisgestaltung kaum an sozialen Gesichtspunkten ausrichten. Verschiedene empirische Studien kommen zu dem Schluss, dass einkommensschwache Haushalte nicht generell durch progressive Arbeitstarife entlastet werden (KOPATZ 2013, S. 227; TEWS 2013, S. 28).

Kompensation hoher Strompreise durch Freibeträge bei Steuern und Abgaben und andere Verteilung von Umlagen

244. Eine hinsichtlich der Kostenbelastung schwächere Variante der Verbrauchsfreimengen ist die Freistellung von Steuern und Abgaben. Der Strompreis für private Haushalte besteht zu einem erheblichen Teil aus diesen Komponenten, die meistens auf den Verbrauch bezogen sind (BDEW 2016; Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste 2014). Dem Staat bieten sich Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bestimmung der Höhe der jeweiligen Steuersätze oder bei der Festlegung von Mengen, die von diesen Kosten freigestellt werden.

Diskutiert wurde etwa eine Verringerung der Stromsteuer (TEWS 2013, S. 23 ff.). Allerdings ist die Stromsteuer ein Lenkungsinstrument der Ökologischen Steuerreform, das den Energieverbrauch verteuern und damit auch verringern soll. Sie abzusenken wäre daher kontraproduktiv, hier könnte nur eine Freistellung bestimmter Mengen infrage kommen (vgl. DIW 2012 zur Diskussion von Freistellungen bei der Stromsteuer). Jede Steuer und Abgabe für sich genommen macht jedoch nur einen geringen Teil des Strompreises aus, sodass eine Freistellung bestimmter Mengen für mehrere Abgaben und Steuern gelten müsste, um spürbare individuelle Entlastungseffekte zu generieren. Wie auch bei den diskutierten Freimengen müsste darüber hinaus entschieden werden, welche Strommenge freigestellt werden soll.

Die EEG-Umlage dient der Absicherung der im EEG 2014 festgelegten Vergütungssätze eingespeister Strommengen aus erneuerbaren Energien. Die erhebliche Steigerung der Umlage (von 0,51 ct/kWh Strom im Jahr 2004 auf 6,24 ct im Jahr 2014) ist auf verschiedene Effekte zurückzuführen, die weit über den Zubau von Windkraft- und Solaranlagen hinausgehen. So verlagern Ausnahmetatbestände für die Industrie Lasten überproportional auf private Haushalte (SRU 2013, Tz. 8, 65 und 107 f.; KÜCHLER und HORST 2012). Eine stärkere Belastung der Industrie zugunsten der Haushalte würde unter Umständen zu einer verringerten Lenkungswirkung der Preise bei Haushalten führen, brächte aber gleichzeitig eine verstärkte Lenkungswirkung bei Unternehmen mit sich, die teilweise noch erhebliche Einsparpotenziale haben (vgl. auch Kap. 2).

3.6.3 Der SRU-Vorschlag: Inklusivkontingent und optionaler Prepaid-Zähler

245. Aus den bislang diskutierten Vorschlägen zur Verminderung der Stromkostenbelastung einkommensschwacher Haushalte ergibt sich ein erhebliches Spannungsfeld zwischen gerechter bzw. als gerecht empfundener Ausgestaltung, Effizianzanreizen, finanzieller Wirkung und administrativem Aufwand:

- Obwohl der Grundpreis regressiv wirkt, sollte er mit Blick auf zukünftige Entwicklungen in der Stromerzeugung nicht abgeschafft werden.
- Freibeträge wie auch die Freistellung bestimmter Mengen von Steuern und Abgaben sind grundsätzlich ein denkbares Instrument zur Berücksichtigung sozialer Härten. Die Festlegung der jeweiligen Mengen ist jedoch nicht einfach. Eine, die individuelle Haushaltssituation berücksichtigende Festlegung, ist mit hohem administrativem Aufwand verbunden.
- Eine verbesserte und zeitnahe Information der Haushalte über ihre individuellen tatsächlichen Verbräuche kann einen Beitrag zu einem effizienteren Energieeinsatz leisten und hohe Nachzahlungen für Stromverbräuche verhindern.

Aus der Bewertung der Optionen zur Tarifgestaltung und den Problemen des Grundtarifs leitet der SRU einen grundlegenden Tarifbaustein, das „Inklusivkontingent“, ab.

Inklusivkontingent

246. Der SRU schlägt vor, den bisherigen Grundpreis für Strom in Anlehnung an den Mindestumsatz im Mobilfunk so weiterzuentwickeln, dass er ein durch den Grundpreis bezahltes Stromkontingent enthält. Dieses Inklusivkontingent sollte verpflichtend Teil aller Stromverträge sein, mithin für alle Haushalte unabhängig von Verbrauch und Bonität gelten. Über das Inklusivkontingent hinausgehende Verbräuche würden wie bislang nach einem Arbeitspreis abgerechnet. Die konkrete Preisgestaltung obliegt dem Energieversorger, jedoch gelten die Konditionen des Inklusivkontingents für alle Kunden eines Versorgers, unabhängig von den Konditionen für darüber hinausgehende Verbräuche. Aufgrund der für alle Kunden eines Versorgers geltenden tarifären Regelungen für das Inklusivkontingent werden einkommensschwache Haushalte nicht in einen teureren Tarif eingestuft, wie es bislang mit dem Grundtarif in der Regel der Fall ist (CHECK24 2015).

Das Inklusivkontingent stellt damit alle Haushalte für einen Grundbedarf an Strom gleich und wirkt so einer möglichen Diskriminierung aus Bonitätsgründen entgegen. Jedem Haushalt wird mit dem Inklusivkontingent eine gewisse existenzielle Grundversorgung an Strom zuteil. Darüber hinaus würden auch Haushalte, die aufgrund einer hohen Eigenversorgung nur selten Strom aus dem Netz nachfragen, an den Kosten einer gesicherten Stromversorgung beteiligt. Wie dargestellt, wird eine solche Beteiligung im Zeitverlauf aufgrund des steigenden Anteils erneuerbarer Energien ohnehin notwendig (s. Tz. 241).

Die Strommenge im Inklusivkontingent sollte so gering ausgestaltet sein, dass sie keine unerwünschten Folgen für Effizianzanreize hat. Die im Inklusivkontingent enthaltene Strommenge sollte daher unterhalb der Strommenge liegen, die die meisten Haushalte in Deutschland tatsächlich benötigen. So geht das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) davon aus, dass die Reduktion von Steuern und Abgaben auf eine Strommenge zwischen 500 und 1.000 kWh pro Jahr vor allem Haushalte mit niedrigem Einkommen entlastet (DIW 2012, S. 10). Diese Spanne liegt unterhalb des Bedarfs, wie er vom Bundesverfassungsgericht als menschenwürdiges Existenzminimum anerkannt ist (Tz. 200). Die monatlich dem Inklusivkontingent zugewiesene Strommenge kann aber ein grundlegendes physisches Existenzminimum aufrechterhalten, etwa zum Kühlen, Kochen oder zur Beleuchtung eines Zimmers, und damit die mit einer Stromunterbrechung verbundenen Härten wesentlich abfedern. Das Inklusivkontingent kann somit das menschenwürdige Existenzminimum an Haushaltsstrom nicht alleine sicherstellen, aber einen wesentlichen Beitrag zu dessen Gewährleistung beisteuern. Wenn es mit Prepaid-Zählern kombiniert wird, kann zudem die teure Sperrung des Strombezugs vermieden werden (s. Tz. 210 und 231).

247. Damit das hier vorgeschlagene Inklusivkontingent verbindlicher Bestandteil aller Haushaltskundertarife werden kann, ist eine Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes sowie der Stromgrundversorgungsverordnung erforderlich, wobei die Vorgaben der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie zu beachten sind. Diese Änderungen beinhalten eine Einschränkung der Vertragsfreiheit, die bislang insbesondere im Verhältnis zu den Haushaltskunden außerhalb der Grundversorgung prägend ist. Diese Einschränkung ist aber mit Blick auf das Sozialstaatsprinzip zu rechtfertigen. So würde auf diese Weise – in Verbindung mit der sogleich dargelegten Möglichkeit der Direktzahlung durch den Träger des Regelbedarfs – das Problem der Stromsperren für die Haushalte in der Grundsicherung wesentlich entschärft und ein elementarer Grundbedarf an Strom gewährleistet.

Darüber hinaus erfordert es die Daseinsvorsorge (Tz. 202), der Bevölkerung lebensnotwendige Güter und Dienstleistungen zu möglichst für *alle* bezahlbaren Bedingungen zur Verfügung zu stellen. Hier stellt sich aber in der Praxis das Problem, dass gerade der armutsgefährdete Teil der Bevölkerung mit schlechter Bonität faktisch von den günstigeren Tarifen ausgeschlossen ist und auf den teureren Grundversorgungstarif verwiesen wird. Diese Benachteiligung kann dadurch beseitigt oder zumindest gemindert werden, dass die Stromversorger regulatorisch gezwungen werden, das Inklusivkontingent als Basis für alle Kunden zu verankern.

248. Ähnlich der Regelungen zur Mietzahlung sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, beim Träger die direkte Zahlung des Inklusivkontingents und damit der inkludierten Strommenge zu beantragen. Ebenso sollte es dem Träger des Regelbedarfs ermöglicht werden, für den Fall, dass der Leistungsbezieher zur Begleichung der Stromkosten voraussichtlich nicht in der Lage ist, die Direktzahlung selbst zu veranlassen.

Dies stellt zwar eine Abweichung vom Prinzip der eigenverantwortlichen Verfügung über den Regelbedarf dar und stellt das Inklusivkontingent an Strom einer Sachleistung gleich. In Anbetracht des engen Sachzusammenhangs zwischen der Sicherung der Wohnung, auf die die besonderen Regelungen zur Mietzahlung abzielen, und der Sicherung von deren Wohnbarkeit, für die nicht zuletzt ein Mindestmaß an Strom erforderlich ist, erscheint diese Abweichung aber gerechtfertigt. Besonders deutlich wird dies im Vergleich mit § 22 Abs. 7 Nr. 2 SGB II, wonach die Mietschuld in der Regel dann direkt an den Vermieter entrichtet werden soll, wenn Energiekostenrückstände bestehen, die zu einer Unterbrechung der Energieversorgung berechtigen – wobei nach der gesetzlichen Systematik hier nur die Kosten für Unterkunft und Heizung erfasst sind (Tz. 200), nicht aber der Haushaltsstrom. Die Unterbrechung der Stromversorgung führt aber zu einer vergleichbaren Beeinträchtigung der Wohnbarkeit einer Wohnung, wie die Unterbrechung der Heiz- oder Warmwasserenergie. Im Übrigen kann nach der Rechtsprechung bereits jetzt die Übernahme von Stromschulden durch den Träger der Grundsicherung davon abhängig gemacht werden, dass der Leistungsempfänger einer künftigen Direktüberweisung der Abschlagszahlungen zustimmt,

sodass die Stromversorgung dann einer Sachleistung entspricht (LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss v. 11. Dezember 2007, L 28 B 2169/07 AS ER; SG Lüneburg, Beschluss v. 10. März 2009, S 81 AS 311/09 ER).

Prepaid-Zähler

249. Haushalten, die über einen Prepaid-Zähler verfügen, würde die im Inklusivkontingent enthaltene Strommenge am Monatsanfang gutgeschrieben. Die Kosten für die Einrichtung des Prepaid-Zählers sollte für finanzschwache Haushalte auf Antrag die öffentliche Hand bzw. der Leistungsträger übernehmen, sodass durch diese Art der Stromzahlung keine zusätzlichen Kosten entstehen. Darüber hinaus sollte künftig im Monitoringbericht der Bundesnetzagentur nicht nur die Zahl der eingesetzten Prepaid-Zähler (2015 in 0,04 % der Haushalte, Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt 2015, S. 193) - ausgewiesen werden sondern auch die Zahl längerfristiger Selbstabschaltungen (Tz. 231). Beim derzeit im Rahmen des Gesetzentwurfes zur Digitalisierung der Energiewende (BMWi 2015b) vorgelegten Rollout intelligenter Messeinrichtungen (Smart Metering, Tz. 231 f.) sollte gerade in Wohnungen einkommensschwacher Haushalte darauf geachtet werden, dass die neuen Zähler den Einsatz einer Prepaid-Funktion technisch möglich machen.

Prepaid-Zähler werden in Großbritannien auch eingesetzt, um bereits bestehende Schulden beim Energieversorger abzugleichen (KOPATZ 2012, S. 90). Insbesondere mit Blick auf das Inklusivkontingent und seinen Charakter einer existenziellen Grundversorgung mit Strom sollten bereits angefallene Stromschulden nicht vom Guthaben beglichen werden. Vielmehr könnten Stromschulden für Transferempfänger vom Träger als Darlehen übernommen und in Raten bzw. durch Abzüge bei der Grundsicherung von den betroffenen Haushalten zurückgezahlt werden. Dies entspricht dem bisherigen Umgang mit solchen Situationen (LSG NRW, Beschluss v. 13. August 2013, L 7 AS 1134/13 B ER).

3.7 Politische Instrumente zur Senkung des Heizenergieverbrauchs

250. Der Gebäudesektor soll nach dem Klimaschutzziel aus dem Jahr 2010 bis 2050 nahezu klimaneutral sein (BMU und BMWi 2011, S. 27). Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) aus dem Jahr 2013 stellt fest, dass eine 40 %ige Reduktion der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 im Wärmebereich bis 2020 möglich ist, wenn die derzeitige energetische Modernisierungsrate erheblich gesteigert wird und die Maßnahmen im Wärmebereich einen qualitativen Fortschritt erfahren. Zudem ist der sukzessive Übergang in der Wärmeerzeugung von den bislang dominierenden Energieträgern Gas und Öl hin zu anderen Systemen wie Wärmepumpen, dezentraler und zentraler Kraft-Wärme-Kopplung sowie Solaranlagen erforderlich (DIEFENBACH et al. 2013, S. 5).

Um das Klimaschutzziel im Gebäudesektor zu erreichen, muss der Wärmebedarf unter anderem durch Maßnahmen an der Gebäudehülle und Geschossdeckendämmung gesenkt werden. Die noch benötigte Wärmeenergie muss durch energieeffizientere Heizungstechnik sowie Substitution fossiler Brennstoffe durch erneuerbare Energien erzeugt werden (s. a. BMWi 2015a; 2014, S. 23; HENGER 2014, S. 7). Neben den technischen Maßnahmen vermindert ein verändertes Nutzerverhalten den Wärmebedarf.

Welchen Beitrag Maßnahmen an der Gebäudehülle, der Einsatz effizienter Wärmeerzeugungstechnik und die Nutzung erneuerbarer Energien leisten können, hängt im Einzelnen sehr stark vom Gebäudetyp, dem energetischen Ausgangszustand, der Lage und Ausrichtung ab. Daher ist durchaus eine Reihe von Fällen denkbar, in denen zum Beispiel die Umstellung der Wärmeversorgung einen Vorteil gegenüber einer umfassenden energetischen Sanierung der Gebäudehülle hat. Je mehr Möglichkeiten den Akteuren hier eingeräumt werden, vorgegebene Ziele mit den im Einzelfall am besten geeigneten Maßnahmen zu erreichen, desto effizienter können die notwendigen Investitionen zur Verminderung von Treibhausgasen und Energieverbrauch getätigt werden. Um die angestrebte Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen, wird jedoch in den meisten Fällen auch eine energetische Sanierung der Gebäudehülle erforderlich sein.

251. Während sich Maßnahmen für einen effizienteren Energieeinsatz im Bereich Strom vollständig an den Nutzer richten, adressieren Maßnahmen im Wärmebereich – ausgenommen Beratung und Information zu Verhaltensänderungen – in erster Linie Gebäudeeigentümer. Vor allem die energetische Sanierung von Gebäuden, die nicht durch den Eigentümer genutzt werden, wird auch bei wirtschaftlich sinnvoll erschließbarem Potenzial durch das Nutzer-Investor- bzw. Mieter-Vermieter-Dilemma behindert: Der Vermieter investiert in verbesserte Effizienz, den Nutzen hat jedoch der Mieter durch Energie(kosten)einsparungen. Um diesem Dilemma entgegenzuwirken, werden mit Sonderregelungen im Mietrecht (Abschn. 3.7.1) und der finanziellen Unterstützung energetischer Sanierungen durch öffentliche Mittel (Abschn. 3.7.4) ökonomische und rechtliche Instrumente eingesetzt.

Bedeutenden Einfluss für Investitionen in Modernisierungsmaßnahmen und energetische Sanierungen hat der jeweilige Wohnungsmarkt, dessen Charakter regional sehr unterschiedlich ist (PFNÜR und MÜLLER 2013, S. 12). Mieterhöhungen zur Refinanzierung der getätigten Investitionen sind am Markt nicht überall darstellbar. Dies mindert die Rendite und damit die Wirtschaftlichkeit aus Investorensicht (ebd., S. 10). In einigen Regionen lassen sich hohe Mieten auch ohne Investitionen erzielen (siehe z. B. die Fallstudien Berlin, Heidelberg, Leipzig und Dortmund in HENTSCHEL und HOPFENMÜLLER 2014). Nicht zuletzt hängt die Investitionstätigkeit von der Renditeerwartung des Investors und den jeweiligen Marktzinsen ab. So nutzen Genossenschaften und private Kleinvermieter Spielräume zur Mieterhöhung nach Sanierung nicht oder nur geringfügig, was auf eine niedrigere

Renditeerwartung schließen lässt, während Wohnungsunternehmen höhere Mietsteigerungen durchsetzen und somit eine höhere Rendite erzielen (u. a. HENGER und VOIGTLÄNDER 2011, S. 3 ff.).

3.7.1 Vorgaben für die energetische Sanierung

Sanierungsverpflichtung nach Energieeinsparverordnung

252. Die Energieeinsparverordnung (EnEV) konkretisiert das Energieeinsparungsgesetz (EnEG). Zweck der Energieeinsparverordnung ist es, zum Erreichen eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes beizutragen (§ 1 Abs. 1 EnEV 2014). Die Energieeinsparverordnung legt in § 3 maximal zulässige Energiebedarfe für Wohnungsneubauten fest, wobei der Einsatz erneuerbarer Energien aus Eigenerzeugung gemäß § 5 EnEV positiv angerechnet wird. Zur Ermittlung des Energiebedarfs wird auf ein Referenzgebäude sowie die Berechnung des Bedarfs anhand der eingesetzten Bauteile zurückgegriffen (Anlage 1 Tabelle 1 EnEV).

Die Energieeinsparverordnung verpflichtet Eigentümer von Bestandsgebäuden grundsätzlich nicht zu einer Sanierung. Wenn aber bestimmte Sanierungsmaßnahmen an Bestandsgebäuden ergriffen werden, so können sich aus § 9 EnEV Anforderungen an die energetische Effizienz ergeben. Welche Maßnahmen dies konkret sind, ist in Anlage 3 EnEV festgelegt. Allerdings ist die Energieeinsparverordnung zu berücksichtigen, wenn am Gebäude Maßnahmen durchgeführt werden, die über eine Instandhaltung hinausgehen. Für Maßnahmen an der Außenhülle des Gebäudes gilt dabei eine Bagatellgrenze (§ 9 Abs. 3 EnEV): Die Anforderungen der Energieeinsparverordnung werden erst wirksam, wenn mehr als 10 % der Fläche der jeweiligen Bauteile – also etwa Fassadenputz oder Fenster – ausgetauscht werden. § 9 Abs. 1 EnEV legt den Mindeststandard für Bauteile fest, die bei einer Sanierung eingesetzt werden dürfen. Allerdings kann der Eigentümer auch durch andere Maßnahmen, etwa durch Nutzung erneuerbarer Energien, erreichen, dass der jährliche Primärenergiebedarf des Gebäudes nach der Sanierung nicht mehr als 140 % des Energiebedarfs des Referenzneubaus beträgt. In diesem Fall ist er nicht zur vollständigen Verwendung von Bauteilen, die dem festgelegten Mindeststandard entsprechen, verpflichtet. § 9 EnEV lässt dem Gebäudeeigentümer somit die Entscheidungsfreiheit, die Zielvorgabe möglichst effizient zu erreichen. Hierin spiegelt sich die Vorgabe aus § 5 Abs. 1 EnEG, in den konkretisierenden Rechtsnormen die Wirtschaftlichkeit und damit die Amortisation der eingesetzten Investitionen innerhalb der Nutzungsdauer zu realisieren (STOCK in: DANNER/THEOBALD 2015, § 9 EnEV Rn. 8).

Umlage der Sanierungsinvestitionen

253. Investitionen in energetische Sanierungen, aber auch Modernisierungsmaßnahmen, die etwa zum Wassersparen beitragen oder den Wohnwert erhöhen, können gemäß § 559 BGB in einer Höhe von jährlich bis zu 11 % auf die Miete umgelegt werden. Welche Kriterien

diese umlagefähigen Maßnahmen erfüllen müssen, führt § 555b Nr. 1, 3, 4, 5, 6 BGB aus. Maßnahmen zur energetischen Sanierung werden insoweit hervorgehoben, als dass Mieter in diesem Fall für drei Monate keine Mietminderung aufgrund der mit Baumaßnahmen zusammenhängenden Belastungen geltend machen können (§ 536 Abs. 1a BGB).

Für alle durch die Umlage von Investitionen in Modernisierungen nach § 555b BGB erhöhten Mieten gilt, dass sie nach Refinanzierung der Investitionen unabhängig von Mietspiegel und Vergleichsmiete (§ 558 BGB) nicht wieder gesenkt werden müssen. Selbst unter Vernachlässigung der dauerhaften Wertsteigerung der Immobilie liegt die Rendite einer Energieeffizienzinvestition – sofern die Mieterhöhung am Markt erzielt werden kann – damit deutlich über der gegenwärtig anderweitig mit ähnlichem Risiko erzielbaren Verzinsung. Mithin ist die rechtliche Möglichkeit der Umlage von Investitionen nach § 555b Nr. 1, 3, 4, 5, 6 BGB und damit auch energetische Sanierungen ein Anreizinstrument für Gebäudeeigentümer zur Steigerung der Sanierungsquote.

Inwieweit die Möglichkeit der Umlage insbesondere energetische Sanierungen anreizt, lässt sich jedoch nicht belegen. Sanierungen allgemein werden nicht statistisch erfasst, es liegen daher keine repräsentativen Daten vor. Lediglich die Mieter sind rechtzeitig vor Durchführung der Maßnahme zu informieren. Dabei erhalten sie auch einen Hinweis auf die Miethöhe nach Sanierung und errechnete Energieeinsparungen. Verfügbare Daten werden beispielsweise von Mietervereinen erhoben, an die sich von Sanierung und damit einhergehenden Folgen betroffene Mieter wenden.

254. Eine bedeutendere Rolle als die Möglichkeit der Sanierungsumlage spielt bei der Entscheidung über eine Sanierungsinvestition der regionale Wohnungsmarkt sowie die spezifischen Möglichkeiten zu Mietpreissteigerungen. Besteht etwa ohnehin eine starke Nachfrage nach Wohnraum, gibt es nur geringe Anreize für energetische Investitionen (Techem Energy Services 2015, S. 70). Dies gilt selbst dann, wenn die Möglichkeit der Sanierungsumlage nach § 559 BGB vollständig ausgenutzt wird (HENGER und VOIGTLÄNDER 2011, S. 2). Für Leipzig und Heidelberg weisen HENTSCHEL und HOPFENMÜLLER (2014, S. 37–44) in einer Fallstudie darauf hin, dass kaum Spielraum für Mieterhöhungen besteht, sodass Investitionen keine Zusatzeinkünfte erwarten lassen. Während in Leipzig hinreichend günstiger Wohnraum als Ausweichmöglichkeit verfügbar ist, besteht in Heidelberg ein ohnehin hohes Mietniveau. In Dortmund ergibt sich ein gemischtes Bild je nach Wohnlage. Demgegenüber sind die Sanierungsinvestitionen je Quadratmeter Wohnfläche in Berlin am höchsten, wenn auch nach Altersklassen der Gebäude unterschiedlich, und werden auch weitestgehend auf die Mieten umgelegt. Unabhängig davon kommt die Studie zu dem Schluss, dass der energetische Anteil an den gesamten Mietpreissteigerungen nur einen geringfügigen Anteil ausmacht).

Soziale Wirkungen der Vorgaben zur energetischen Sanierung

255. Für die Mieter bedeutet die Steigerung der Gebäudeenergieeffizienz zunächst oftmals eine Verminderung der Heizkosten. Diese werden jedoch, je nach Investitionshöhe und tatsächlicher Wirksamkeit der Sanierungsmaßnahmen, häufig überkompensiert. So veranschlagte der Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. (BBU) in einem Gespräch mit dem SRU eine Steigerung der Kaltmiete von 2 Euro/m², dem steht jedoch lediglich eine Einsparung der Heizkosten von etwa 0,50 Euro/m² gegenüber. Zu einem ähnlichen Ergebnis für Berlin kommen HENTSCHEL und HOPFENMÜLLER (2014, S. 17). Auch PFNÜR und MÜLLER (2013, S. 10 f.) errechnen, dass je nach Szenario nach Abzug eingesparter Energiekosten Mietsteigerungen zwischen 1,70 und 2,90 Euro zu erwarten sind. Diese Mietpreissteigerungen belasten einkommensschwache Haushalte überproportional. Insgesamt sind die Kosten einer energetischen Sanierung und damit der Umlage auf die Mieter unterschiedlich hoch, da sie vom Ausgangszustand des Gebäudes und den durchgeführten Maßnahmen sowie dem Effizienzstandard nach Sanierung abhängen (HENTSCHEL und HOPFENMÜLLER 2014, S. 45 f.; SCHULZE DARUP und NEITZEL 2011, S. 53).

Die Umlagemöglichkeit der Sanierungskosten bezieht die bisherige Miete nicht ein, sodass sie bei einer bislang sehr niedrigen Miete je Quadratmeter Wohnfläche anteilig deutlich stärker ausfällt als bei einer ohnehin sehr hohen Miete (PFNÜR und MÜLLER 2013, S. 11; siehe am Beispiel Berlin in HENTSCHEL und HOPFENMÜLLER 2014, S. 41). Einkommensschwache Haushalte wohnen jedoch in Wohnungen mit niedrigen Mieten und sind nicht nur von steigenden Energiekosten, sondern auch von steigenden Mieten überproportional betroffen. Daher hat auch die Umlagemöglichkeit energetischer Sanierungsinvestitionen für diese Bevölkerungsschicht häufig stärker spürbare Folgen als für andere Gruppen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die energetische Sanierung mit weiteren Modernisierungsmaßnahmen einhergeht und die Umlage der Investitionen entsprechend hoch ist.

Hierdurch ergibt sich ein umwelt- und sozialpolitisches Dilemma: Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz sollten im Idealfall die Kostenbelastung einkommensschwacher Haushalte senken und ihnen so eine Teilhabe an der Energiewende ermöglichen. Dieser positive Effekt wird durch die besonderen Regelungen zur Mieterhöhung jedoch aufgezehrt oder verkehrt sich ins Gegenteil, da die Steigerungen der Kaltmieten das Einsparpotenzial der Wärmekosten oft übertreffen (u. a. Techem Energy Services 2015, S. 31).

Wie dargestellt, bestimmt sich die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung anhand der Höhe der Kaltmiete sowie der Verhältnisse auf dem örtlichen Wohnungsmarkt. Die Heizkosten werden in der Regel in tatsächlich entstandener Höhe übernommen (s. Tz. 215). Steigt die monatliche Kaltmiete aufgrund energetischer Sanierung um die oben genannten 2 Euro/m² an, liegt sie in vielen Fällen oberhalb der ortsüblichen Kaltmieten. Damit übersteigt die Wohnungsmiete den vorgegebenen Rahmen, sofern die

zuständige Kommune nicht ausnahmsweise die Heizkosten einbezieht. Als Ausweichoption bleibt nur der Umzug in eine hinsichtlich der Kaltmiete kostengünstigere Wohnung, die in der Regel über einen entsprechend schlechteren energetischen Standard verfügen wird. Mithin werden sozial schlechter gestellte Haushalte dauerhaft auf unsanierte Wohnungen verwiesen (BMUB 2014, S. 42). Zusammen genommen führen diese Faktoren gerade in Ballungsgebieten zu einer Verstärkung der sozialen Segregation und verteilen die Effizienzgewinne der Energiewende zugunsten höherer Einkommenschichten.

3.7.2 Stärkung des Anreizes zur energetischen Sanierung

256. Mit Blick auf die sozialen Folgen gerade für finanziell schlechter gestellte Haushalte müssen die im Mietrecht gesetzten Anreize kritisch betrachtet werden. Nach Ansicht des SRU ist eine Evaluation der Wirksamkeit von § 559 BGB erforderlich: Es ist zunächst notwendig zu erheben, wie häufig energetische Sanierungen wegen der im Mietrecht verankerten Anreize durchgeführt werden. Zum anderen ist festzustellen, wie oft energetische Sanierungen mit anderen Modernisierungsmaßnahmen verbunden werden. So stellt HENGER (2014, S. 9) fest, dass sich Investitionen in energetische Sanierungen außerhalb von Sanierungszyklen nur in Ausnahmefällen rechnen und sich auch der zusätzliche Aufwand für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz bei ohnehin anstehenden Sanierungen nicht immer lohnt. Es wäre möglich, dass das Anreizinstrument einer Umlagemöglichkeit für sich genommen keine positiven Auswirkungen auf die Rate energetischer Sanierungen hat. Vielmehr könnte es sein, dass energetische Sanierungen wegen der oben genannten Pflichten aus der Energieeinsparverordnung zusätzlich ausschließlich dann durchgeführt werden, wenn ohnehin umfassendere Modernisierungsmaßnahmen anstehen. In diesem Falle wäre der Investitionsanreiz aus § 559 BGB hinsichtlich der energetischen Sanierung lediglich ein Mitnahmeeffekt, der dem Gebäudeeigentümer durch steigende Mieteinnahmen, aber nicht dem Mieter durch zusätzliche Energiekosteneinsparungen zum Vorteil gereicht.

257. Die, insbesondere in Zeiten niedriger Zinsen am Kapitalmarkt, hohe Umlage der verschiedenen Investitionen von 11 % jährlich führt zu erheblichen Mietpreissteigerungen, denen auf Seiten der Mieter in der Regel keine adäquate Kostenersparnis gegenübersteht. Im Koalitionsvertrag von 2013 vereinbarten CDU/CSU und SPD, die jährliche Umlagemöglichkeit aus § 559 BGB auf 10 % zu vermindern, darüber hinaus soll die Dauer der Investitionsumlage die Amortisationsdauer nicht überschreiten (CDU et al. 2013, S. 115). Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat hierzu Vorschläge erarbeitet, die bislang allerdings nicht veröffentlicht sind. Laut Medienberichten könnte die Umlagemöglichkeit deutlicher abgesenkt und mit einer maximalen absoluten Mieterhöhung je Quadratmeter gekoppelt werden (u. a. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. April 2016; Handelsblatt vom 13. April 2016; Die Welt vom 13. April 2016; Süddeutsche Zeitung vom 13. April 2016). Die Umsetzung des Koalitionsvertrages, aber auch eine stärkere Absenkung der Umlagemöglichkeit ist aus sozialpolitischer Perspektive zu begrüßen, da dies bislang mögliche

Mietsteigerungen verringert. Dadurch verbessert sich bei energetischen Sanierungen das Verhältnis von Steigerung der Kaltmiete zu verringerten Energiekosten. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Absenkung der Modernisierungsumlage kaum zu verminderten Investitionen für energetische Sanierungen führt. Wie dargestellt, werden energetische Investitionen oftmals nur getätigt, wenn ohnehin umfassendere Sanierungen und Modernisierungen durchgeführt werden

258. Eine weitere deutliche Verbesserung der Situation für die Mieter ließe sich durch eine stärkere Fokussierung auf die energetische Sanierung erreichen, wodurch ebenfalls der Anreiz für energetische Sanierungen aus § 559 BGB gestärkt würde. Der SRU schlägt vor, die anstehende im Koalitionsvertrag vereinbarte Reform von § 559 BGB zum Anlass zu nehmen, die energetische Sanierung gegenüber anderen Modernisierungsmaßnahmen besser zu stellen. Daher sollten die Regelungen zur Umlage von Investitionen so ausgestaltet werden, dass ein stärkeres Augenmerk auf die Energieeinsparung und damit die klimapolitisch gewünschte Wirksamkeit gelegt wird. Bislang – und soweit bisher bekannt auch im Vorschlag des BMJV – spielt die Einsparung von Energie und Treibhausgasemissionen keine Rolle, sodass ein echter Mehrwert der Regelung im Sinne eines klimapolitischen Anreizinstruments nicht erkennbar ist. Um sowohl die klimapolitische Wirksamkeit als auch die Sozialverträglichkeit von Sanierungsmaßnahmen zu verbessern, sollte die Umlage von Investitionen zur Wohnwertsteigerung insgesamt gesenkt und gegenüber der Umlagemöglichkeit für eine energetische Sanierung verringert werden. Selbst wenn sich so keine Warmmietenneutralität sichern ließe, könnte der Anstieg der Wohnkosten durch eine insgesamt geringere Mietsteigerung und ein dadurch verbessertes Verhältnis zu eingesparten Heizkosten abgefedert werden. Die Möglichkeiten, Mieter durch energetische Sanierungen aus den Wohnungen zu drängen und so Gentrifizierung und Segregation durch energetische Sanierungen voranzutreiben, würden vermindert. Zukünftig sollten zudem Überlegungen angestellt werden, wie die durch Sanierung erzielten Energieeinsparungen im Rahmen der Sanierungsumlage berücksichtigt werden können.

3.7.3 **Transparenz des Energiebedarfs von Wohnraum**

259. Neben den Vorgaben zum energetischen Standard von Neubauten und sanierten Gebäuden enthält die Energieeinsparverordnung in Abschnitt 5 Regelungen zum Gebäudeenergieausweis. Der Energieausweis wird als Bedarfs- oder Verbrauchsausweis ausgestellt und weist die End- und Primärenergieverbräuche je Quadratmeter Wohnfläche aus. Dabei gilt für Neubauten der Bedarfsausweis, im Bestand kommt er nur bei einem Teil der Wohngebäude, etwa bei älteren Einfamilienhäusern, zum Tragen. Insbesondere für Mehrfamilienhäuser wird in der Regel der Verbrauchsausweis ausgestellt.

Der Verbrauchsausweis wird mithilfe der Heizenergieträgerabrechnungen der letzten 36 Monate erstellt und vermittelt den realen Energieverbrauch eines Gebäudes. Dabei spielt neben dem energetischen Zustand des Gebäudes das Heizverhalten der Bewohner eine

wichtige Rolle, innerhalb eines Gebäudes variieren die Verbräuche oft erheblich (u. a. Techem Energy Services 2015, S. 68). Je mehr Wohnungen ein Haus hat, desto weniger fallen allerdings extrem hohe wie niedrige Verbräuche ins Gewicht. Der Bedarfsausweis hingegen wird auf Basis bauteilbezogener Daten errechnet, sodass er konzeptionell eine bessere Vergleichbarkeit verschiedener Gebäude ermöglicht. Während die eingesetzten Bauteile bei Neubauten leicht ermittelbar sind, ist dies bei Bestandsgebäuden mit Schwierigkeiten behaftet. Für beide Energieausweise gilt jedoch, dass sich aus ihnen der Energiebedarf einzelner Wohnungen nicht ableiten lässt. Im unsanierten Bestand liegen die tatsächlichen Verbräuche unterhalb des rechnerisch ermittelten Bedarfs, bei energieeffizienten Gebäuden ist jedoch das Gegenteil der Fall (ebd., S. 66 f. und 74).

Der Bedarfsausweis scheint, trotz der oben genannten Schwierigkeiten hinsichtlich der Ermittlung der im Bestand verwendeten Bauteile, einen Mehrwert gegenüber dem Verbrauchsausweis zu besitzen. Von besonderer Bedeutung ist allerdings eine qualitative Verbesserung der Berechnungen des Energiebedarfs (Techem Energy Services 2015, S. 66), um eine stärkere Vergleichbarkeit zweier Gebäude zu erzielen und Investitionen anzureizen.

260. Bislang spielt der Energieausweis nach Aussagen des BBU für Mieter keine oder nur eine sehr untergeordnete Rolle bei der Entscheidung für eine Wohnung und besitzt nur eine geringe Akzeptanz (HENGGER 2014, S. 17). Es sollte angestrebt werden, dass der Ausweis nicht nur wie bisher auf das Gebäude, sondern auf die Wohneinheiten bezogen werden kann, da unter anderem die Lage innerhalb des Hauses erhebliche Auswirkung auf den Wärmebedarf hat (s. a. Tz. 215 zu Faktoren für den Energiebedarf einer Wohnung). So könnte der Bedarfsausweis auch als informatorisches Instrument für Mietwohnungen besser als bislang genutzt werden.

Um die Informationen der Energieausweise verstärkt nutzen zu können, ist eine qualitative Verbesserung zwingend erforderlich. Verschiedene Defizite stehen einer stärkeren Aussagekraft und Qualität der Energieausweise bislang entgegen. So ist in Deutschland eine physische Besichtigung des Gebäudes nicht zwingend erforderlich (RAPF und LOTTES 2015, S. 169). Nicht zuletzt sind die Regelungen zur Vorlage der Energieausweise und deren Überprüfung in den Bundesländern unterschiedlich. Hier sind eine Harmonisierung und eine tatsächliche Qualitätssicherung notwendig, um einem Vollzugsdefizit zu begegnen (KLINSKI 2015, S. 39 ff.). Verbesserungen sind zudem in Erhebung sowie Überprüfung der in den Ausweisen niedergelegten Daten und der inhaltlich-fachlich nachgewiesenen Qualifikation derer, die Energieausweise ausstellen dürfen, erforderlich (KLINSKI 2015, S. 30 ff.; RAPF und LOTTES 2015, S. 166; HENGGER 2014, S. 16). Das erforderliche Qualifikationsniveau der Aussteller fokussiert insbesondere auf Hochschulabschlüsse und Berufserfahrung. Weiterbildungen und Nachweise hinsichtlich einer besonderen Qualifikation zur Gebäudeenergieeffizienz sind in Deutschland im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten nicht erforderlich (RAPF und LOTTES 2015, S. 167).

261. Wenn es gelingt, die Aussagen des Energieausweises belastbarer zu machen, könnte dessen Rolle zur Information über den Gebäudestandard (RAPF und LOTTES 2015, S. 165) durch eine verpflichtende Nutzung zur Erstellung qualifizierter Mietspiegel nach § 558d BGB gestärkt werden. Am Beispiel des Berliner Mietspiegels wird deutlich, dass der energetische Zustand eines Gebäudes nur ein wohnwerterhöhendes bzw. -senkendes Kriterium unter vielen ist (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2015, S. 21). Die im Aktionsprogramm Klimaschutz als flankierende Maßnahme vorgesehene gesetzliche Verankerung einer stärkeren Berücksichtigung energetischer Merkmale im Mietspiegel (BMUB 2014, S. 42) sollte daher im Zuge der Mietrechtsreform umgesetzt werden.

Werden Sanierungsinvestitionen nach § 559 BGB umgelegt, so findet die ortsübliche Durchschnittsmiete nach Mietspiegel bei der Mieterhöhung keine Berücksichtigung, gleichzeitig wirken sich die Mieterhöhungen jedoch steigernd auf die Durchschnittsmiete im nächsten Mietspiegel aus. Für Wohnungen im energetisch nicht sanierten Bestand, die den überwiegenden Teil der weiteren qualitativen Ausstattungsmerkmale aufweisen, besteht ein geringer Anreiz zur energetischen Sanierung, da die Miete an das steigende Durchschnittsniveau angepasst werden kann. Generell problematisch ist darüber hinaus, dass die rechtlich verpflichtende Datengrundlage des qualifizierten Mietspiegels lediglich die Neuvermietungen und Erhöhungen der Kaltmiete der letzten vier Jahre erfasst. Eine Verbreiterung der Datengrundlage, wie sie der Berichterstattung nach im Zuge der Mietrechtsreform auch vom BMJV vorgeschlagen wird (s. Tz. 257), könnte hier ein differenziertes Bild vermitteln und dem fehlenden Anreiz zur energetischen Sanierung entgegenwirken.

3.7.4 Förderprogramme für energetische Sanierung

262. Eines der wichtigsten Förderinstrumente für eine Steigerung der energetischen Sanierungsrate sind öffentliche Fördermittel. Diese werden vom Bund durch die Förderbank Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vergeben. Hinzu kommen regionale Förderprogramme von Ländern und Kommunen, die sich zum Teil ebenfalls aus Bundesmitteln speisen. Die KfW unterstützt die Finanzierung durch zinsgünstige Darlehen, reduzierte Tilgungen oder Investitionszuschüsse. Bei der Umlage der Investitionen auf die Miete dürfen Fördermittel und Zinsvergünstigungen nicht auf die Investitionskosten angerechnet werden (§ 559a BGB). Die Mittelvergabe setzt das Erreichen eines höheren energetischen Standards voraus, als in der Energieeinsparverordnung vorgegeben. Zudem orientiert sich die Höhe der Fördermittel an der in Klassen festgelegten Zieleffizienz eines Gebäudes: Je niedriger der Energieverbrauch je Quadratmeter Wohnfläche nach erfolgter Sanierung ist, desto höher ist die Förderung.

Berücksichtigung des Energieeinsparpotenzials

263. Es sollte geprüft werden, wie die Unterstützung energetischer Sanierungsmaßnahmen durch öffentliche Mittel wie Kreditprogramme, Förderungen und steuerliche Vorteile

(Abschreibungen) ergänzend zu der nach Sanierung erreichten Gebäudeeffizienz an das energetische Einsparpotenzial gekoppelt werden kann, sodass auch der Energieverbrauch eines Gebäudes vor der Sanierung einbezogen wird. Prioritär sollten vollständige Sanierungen und Einzelmaßnahmen gefördert werden, die einen hohen Einspareffekt besitzen. Dies kann zum Beispiel durch eine höhere Förderquote oder durch Boni geschehen. Somit käme es mit Blick auf die Klimaziele zu einer effizienten Mittelverwendung. Hinzu kommt, dass im Fall vermieteter Mehrfamilienhäuser der Abgleich tatsächlich eingesparter Heizenergie und damit -kosten und Erhöhung der Kaltmiete durch Umlage der Sanierungsinvestitionen aus sozialer Perspektive der maßgebliche Faktor ist. Da Fördermittel vor Umlage der Investitionen abzuziehen sind, reduzieren sie die Belastung der Mieter durch steigende Kaltmieten und leisten einen Beitrag, den Abstand zwischen Mietsteigerungen und tatsächlichen Einsparungen für Heizenergie zu verringern.

Zusätzlich könnte diese Veränderung der Förderlandschaft dazu führen, dass bislang bei der Sanierung vernachlässigte Gebäude, bei denen aufgrund der sozialen Struktur keine hohen Mietsteigerungen erzielt werden können, von der energetischen Sanierung profitieren.

Stärkung des Einsatzes erneuerbarer Energien

264. Bislang gewährt die KfW einen Ergänzungskredit für die Nutzung thermischer Solarkollektoren, von Biomasse, Wärmepumpen und Heizungsanlagen, die fossile mit erneuerbaren Energien kombinieren. Die Nutzung erneuerbarer Energien im Gebäudebereich hat für die Erreichung eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes erhebliche Bedeutung (u. a. BMWi 2015a). Daher sollte der Einsatz erneuerbarer Energien nicht oder zumindest nicht nur mit einem Ergänzungskredit gefördert werden. Vielmehr sollte, ähnlich den Regelungen in der Energieeinsparverordnung, ein Bonus für den Einsatz erneuerbarer Energien enthalten sein, um die Substitution fossiler durch erneuerbare Energien zu befördern. Darüber hinaus ist bei der Ausgestaltung der Förderkulisse über eine ebenfalls in Form eines Bonus gewährte spezifische Förderung für jene Technologien nachzudenken, denen ein noch hohes Entwicklungs- bzw. Kostendegressionspotenzial zugeschrieben wird, sodass ihnen eine stärkere Förderung zukommt als weitestgehend ausgereiften Technologien.

Sanierungsfahrpläne zur Verhinderung von Lock-in-Effekten

265. Die höchsten Einsparungen sind durch vollständige Sanierungen zu erzielen, auch verhindern sie gegenläufige Wirkungen, wie beispielsweise ein erhöhtes Schimmelbildungsrisiko durch den Austausch von Fenstern ohne Fassadendämmung und Lock-in-Effekte wie den Einbau einer Kraft-Wärme-Kopplungsanlage, die bei späterer Dämmung der Gebäudehülle zu groß ausgelegt ist und nicht mehr effizient betrieben werden kann. Allerdings erfordert eine vollumfängliche Sanierung den Einsatz erheblicher finanzieller Mittel, die angespart oder – auch bei vergünstigten öffentlichen Krediten – im Nachhinein abgezahlt werden müssen. Dies kann insbesondere für Privateigentümer ein Hemmnis

darstellen. Darüber hinaus bestehen steuerliche Vorteile für die Durchführung von Einzelmaßnahmen gegenüber Vollsanierungen (HENGER 2014, S. 6 und 12).

Durch gezielte Förderung von Einzelmaßnahmen und Teilsanierungen kann dem Finanzierungshemmnis begegnet werden. Allerdings ist darauf zu achten, dass durch kurz- und mittelfristig rentable oder durch den Eigentümer finanzierbare Teilmaßnahmen nicht die notwendige umfassende Sanierung aus dem Blick verloren wird. Daher sollten Teilmaßnahmen entsprechend ihres realisierten Einsparpotenzials dann förderfähig sein, wenn vor Durchführung der Maßnahme ein Sanierungsfahrplan erstellt wird, der längerfristig eine vollumfängliche Sanierung vorsieht. Dabei darf die durchgeführte Teilmaßnahme der Umsetzung des Sanierungsfahrplans weder technisch noch wirtschaftlich im Wege stehen. Hierdurch würden Lock-in-Effekte vermieden und gleichzeitig auch Eigentümern, die nicht über die Mittel für eine Vollsanierung verfügen, geförderte Sanierungsmaßnahmen ermöglicht. Darüber hinaus können mehrere aufeinanderfolgende, abgestimmte, Teilmaßnahmen auf zukünftige technische Möglichkeiten in der Gebäudetechnik zurückgreifen (HENGER 2014, S. 11).

Ergänzung der Förderlandschaft

266. Über die bestehenden Ansätze hinaus sollte bei Instrumenten zur Förderung energetischer Sanierung besonderes Augenmerk auf geringinvestive Maßnahmen gelegt werden, deren Einspareffekt einfach zu erzielen ist. Gerade in Gebäuden der einfachen Wohnlagen, die durch entsprechend niedrige Kaltmieten gekennzeichnet sind, können Maßnahmen wie die Abdichtung von Wohnungstüren mit geringem finanziellem Aufwand einen verhältnismäßig hohen Einspareffekt haben. Auch könnten sie schnell umgesetzt werden und zählen eher zur Instandhaltung denn zur Sanierung. Zur Förderung bedarf es eines deutlich geringeren Mittelvolumens, das nicht von den KfW-Programmen erfasst werden muss und mit geringem administrativem Aufwand abgefordert werden sollte. Beispielsweise könnten bestehende Beratungsangebote und das Konzept der Soforthilfen wie der Stromspar-Check um eine Wärmekomponente erweitert werden (s. a. Tz. 235). Soweit in der Beratung ein Bedarf für umfangreichere Maßnahmen festgestellt wird, sollten Mieter unterstützt werden, an den Vermieter heranzutreten, da dieser für die Instandhaltung der Wohnung verantwortlich ist.

3.8 Sozialpolitische Flankierung

267. Auch wenn es gelingt, den Energieverbrauch einkommensschwacher Haushalte zu vermindern, können sie durch klimapolitische Maßnahmen dennoch überproportional und in sozialunverträglicher Weise belastet werden. Mittels einer geeigneten sozialpolitischen Flankierung kann die Belastung einkommensschwacher Haushalte durch klimapolitisch induzierte Preissteigerungen abgefedert werden. Neben zweckgebundenen Ausgaben zur Reduzierung des Energieverbrauchs, insbesondere in einkommensschwachen Haushalten,

beispielsweise durch eine kostenlose Energieberatung und den geförderten Gerätetausch (vgl. Abschn. 3.6.1), bieten sich hierzu vor allem Anpassungen des Steuersystems und der staatlichen Sozialtransfers an. Durch die gezielte Verwendung von Einnahmen aus energie- und klimapolitischen Abgaben für einen sozialen Ausgleich kann deren regressive Wirkung letztlich neutralisiert werden (HEINDL und LÖSCHEL 2015, S. 4 f. und 13 f.).

Solche Kompensationsmaßnahmen betreffen zum Beispiel die Höhe (und ggf. die Berechnungsgrundlage) der Grundsicherung und des Wohngeldes, das – wieder – um eine Energiekostenkomponente ergänzt werden könnte (BBSR 2013, S. 129). Mit Blick auf die durch die energetische Sanierung verursachten Steigerungen der Kaltmieten erscheint die von der Bundesregierung als Prüfauftrag formulierte Idee einer Klima-Komponente im Wohngeld (Tz. 217) als vielversprechend, um die potenziellen negativen sozialen Folgen abzufedern. Zudem könnten dadurch auch die unteren Einkommensschichten besser an den Effizienzgewinnen der Energiewende teilhaben.

Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber kontinuierlich prüfen, inwieweit Haushalte, die keine Transferleistungen beziehen – etwa weil ihr Einkommen knapp oberhalb der Bemessungsgrenzen liegt – übermäßig von steigenden Energiepreisen belastet werden. So bezieht etwa nach den Daten von NEUHOFF et al. (2012, S. 5) circa die Hälfte aller armutsgefährdeten Haushalte weder Grundsicherungsleistungen, noch Wohngeld oder andere Leistungen aus den sozialen Sicherungssystemen. Ob es hier einen „Graubereich“ gibt, der von den Sozialgesetzen nicht ausreichend adressiert wird, ist nicht zuletzt im Hinblick auf die sozialstaatliche Aufgabe der Daseinsvorsorge relevant, die eine Energieversorgung einfordert, deren Bedingungen möglichst für alle tragbar sind. Eine nach wissenschaftlichen Kriterien entwickelte Definition der Energiearmut kann einen entscheidenden Beitrag leisten, um diese Problematik systematisch zu erfassen (Tz. 203 f.). Es sollten daher Forschungsinitiativen unterstützt werden, die das Phänomen Energiearmut theoretisch-konzeptionell wie auch empirisch näher ergründen.

Stromkostenanteil in der Grundsicherung

268. Die Erhebungen aus dem Projekt Stromspar-Check PLUS (AIGELTINGER et al. 2015) weisen darauf hin, dass die im Grundbedarf veranschlagten Kosten für die Stromversorgung oft unterhalb der tatsächlichen Aufwendungen liegen. Wenngleich die Ergebnisse nicht den Anspruch der Repräsentativität erheben, da sie nur Verbräuche jener Haushalte erfassen, die im Rahmen des Stromspar Check PLUS beraten wurden, so lassen sich aus den Daten Rückschlüsse für die sozialpolitische Flankierung ziehen. Höchstwahrscheinlich ist somit bereits der anteilige Ausgabenblock, der für Strom in den Warenkorb für Bezieher von Grundsicherung einbezogen wird, zu niedrig angesetzt (s. Tz. 212). Verstärkt gilt dies für den gewährten Mehraufwand bei der dezentralen Warmwasserbereitung durch Strom (s. Tz. 216). AIGELTINGER et al. (2015, S. 13) weisen aus, dass die aktuell veranschlagten Stromkosten in den meisten Haushaltszusammensetzungen die tatsächlich entstehenden Kosten auch zu

Strompreisen von 2008 nicht decken. Hinzu kommt, dass der Strompreis regional unterschiedlich ist. Dies gilt sowohl für die Tarife der Grundversorger wie auch der Alternativenanbieter (CHECK24 2015). Es ist daher erforderlich, den pauschalierten Strombedarf realistischer zu ermitteln. Zur Berechnung der notwendigen finanziellen Unterstützung durch die Grundsicherung sollte diese Strommenge mit dem Strompreis verknüpft werden.

Kosten der Unterkunft

269. Eine wichtige Rolle spielen für Haushalte mit niedrigem Einkommen die angesetzten Maßstäbe für die Bestimmung der angemessenen Kosten der Unterkunft. Trotz der dargestellten praktischen Schwierigkeiten (Tz. 215) ist zu prüfen, wie die Heizkosten besser bei der Bestimmung der Angemessenheitsgrenze für die Kosten der Unterkunft berücksichtigt werden können. Insoweit gehen die aktuellen Bestrebungen, das SGB II dahingehend zu ändern, dass die kommunalen Leistungsträger künftig Gesamtangemessenheitsgrenzen festlegen dürfen (Deutscher Bundestag 2015b, S. 6; BMUB 2014, S. 42), grundsätzlich in die richtige Richtung. Um aber die spezifischen Auswirkungen der energetischen Sanierung auf Haushalte in der Grundsicherung abzufedern, ist es notwendig, dabei den energetischen Zustand des Wohnraums in die Festlegung der Angemessenheitsgrenze einfließen zu lassen. Dadurch kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich bei energetisch saniertem Wohnraum zwar die Kaltmiete erhöht, dafür aber die Heizkosten sinken. Auf diese Weise würden Vermieter, die Wohnungen an einkommensschwache Haushalte vermietet haben, verstärkt zu energetischen Sanierungen angereizt (s. Tz. 226). Da die Heizkosten ebenfalls vom Leistungsträger übernommen werden, wären mit einer Anhebung der angemessenen Kaltmiete bei hoher energetischer Qualität der Wohnung keine oder nur geringe öffentliche Mehrausgaben verbunden. Eine – auch – am energetischen Gebäudezustand orientierte Gesamtangemessenheitsgrenze hat zudem den Vorteil, dass sie eine bislang fast völlig fehlende Anreizwirkung zum energieeffizienten Heizverhalten (Tz. 215) bewirken könnte. Dabei muss freilich sichergestellt sein, dass der Bedarf an Heizenergie und Warmwasser von der Grundsicherung gedeckt ist. Auch muss es im Einzelfall möglich sein, einen höheren Energiebedarf (etwa wegen der ungünstigen Lage der Wohnung) geltend zu machen.

Die Stadt Bielefeld bezieht bereits seit 2007 den energetischen Standard des Wohnraumes ein (TEWS 2013, S. 44; KOPATZ 2013, S. 164). Die als angemessen bewerteten Nettokaltmieten werden um einen in Tabelle 3-2 dargestellten Klimabonus ergänzt, wenn die Empfänger von Grundsicherung in saniertem Wohnraum leben. Als Nachweis zur Unterschreitung der Grenzwerte dient der Gebäudeenergieausweis.

Tabelle 3-2

Klimabonus bei Ermittlung der Kosten der Unterkunft in Bielefeld

monatlicher Klimabonus	monatliche Nettokaltmiete	Max. Energieverbrauch [kWh/m ² *a]	
		inkl. Warmwasser	ohne Warmwasser
pro m ²	pro m ²		
---	4,64 €	---	---
0,35 €	4,99 €	175	160
0,50 €	5,14 €	125	110
0,65 €	5,29 €	75	60

Quelle: HOFMEISTER 2014

Diesen Ansatz sieht der SRU als zukunftsweisend an. Er sollte genutzt werden, um einen Rahmen abzuleiten, der bundesweit gleichermaßen eingesetzt werden kann. Die konkreten Klimaboni würden von den Kommunen festgelegt, da sie mit den regionalen Mietpreisen abgeglichen werden müssen. Die Integration eines Klima- oder Effizienzbonus in die Kosten der Unterkunft stärken die Möglichkeiten einkommensschwacher Haushalte sanierten Wohnraum zu nutzen.

3.9 Schlussfolgerungen

270. Im vorliegenden Kapitel hat sich der SRU am Beispiel der Energiewende mit dem Spannungsfeld von umwelt- und sozialpolitischen Zielen beschäftigt. Zur Erreichung ambitionierter umweltpolitischer Ziele werden auch Maßnahmen erforderlich sein, die – zumindest in kurz- und mittelfristiger Perspektive – zu steigenden Preisen und damit einer stärkeren Belastung privater Haushalte führen. Hieraus können insbesondere für einkommensschwache Haushalte soziale Härten erwachsen. Dabei kann eine als ungerecht empfundene Lastenverteilung die wahrgenommene Legitimität und öffentliche Akzeptanz umweltpolitischer Maßnahmen gefährden. Obgleich sich die konkreten Problemlagen und Lösungsansätze zwischen den verschiedenen Bereichen der Umweltpolitik unterscheiden, lassen sich aus den hier näher untersuchten potenziellen Zielkonflikten und Ansätzen zu deren Entschärfung im Kontext der Energiewende doch auch einige Folgerungen verallgemeinern. Dies gilt insbesondere für das grundsätzliche Verhältnis von Umweltpolitik einerseits sowie Sozial- und Verteilungspolitik andererseits.

271. Zum Gelingen der Energiewende ist ein insgesamt sinkender Energieverbrauch erforderlich. Preise sind dabei ein wichtiges Steuerungsinstrument, auch wenn ihre Lenkungswirkung durch verschiedene Hemmnisse und Marktunvollkommenheiten abgeschwächt wird. So führen steigende Energiepreise zu Reaktionen auf dem Markt und beim Nutzerverhalten, energieeffizientere Produkte und neue Energiedienstleistungen werden entwickelt, der Energiekonsum erfolgt bewusster. Angesichts des mit dem 2°-Ziel (bzw. 1,5°-Ziel) zu vereinbarenden knappen Emissionsbudgets und der zuletzt stark rückläufigen

Weltmarktpreise für fossile Energieträger wird deutlich, dass hier eine steuernde staatliche Rolle erforderlich ist.

Die Wirkungen steigender Energiepreise auf einkommensschwache Haushalte stellen jedoch ein ernstzunehmendes Problem dar. Den Großteil der Ausgaben für Energie bei einkommensschwachen Haushalten machen dabei Strom und Wärme aus. Der SRU hat daher für diese Bereiche untersucht, wie die sozialen Auswirkungen grundsätzlich zu begrüßender Energiepreissteigerungen durch flankierende Maßnahmen abgemildert werden können. Gleiches gilt für indirekt aus klimapolitischen Maßnahmen resultierende Kostenbelastungen, so beispielsweise durch Mieterhöhungen im Zuge energetischer Sanierungen. Auch diese können sich insbesondere für einkommensschwache Haushalte als problematisch erweisen.

Verhältnis von Umwelt- und Sozialpolitik

272. Häufig ist nicht zu verhindern, dass umweltpolitische Maßnahmen für die unteren Einkommensschichten mit überproportionalen Belastungen einhergehen, gerade wenn diese Maßnahmen direkt oder indirekt Güter und Dienstleistungen des täglichen Gebrauchs betreffen. Diese unerwünschten Verteilungswirkungen stellen jedoch keinen legitimen Grund dar, auf notwendige Umweltschutzpolitiken gänzlich zu verzichten. Wie auch andere Politikfelder (etwa die Steuerpolitik) kann sich der Umweltschutz – oder konkret die Energiewende – nicht allein oder überwiegend an den Möglichkeiten und Nöten der Haushalte mit geringem Einkommen ausrichten. Die Politik ist allerdings aus Gründen der Sozialstaatlichkeit, der Daseinsvorsorge, aber auch der gesellschaftlichen Akzeptanz dazu verpflichtet, die Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen auf Haushalte mit niedrigem Einkommen einzubeziehen, sich der Zielkonflikte von Umwelt- und Sozialpolitik anzunehmen und Wege zu suchen, um diese abzumildern.

Im günstigsten Fall ergeben sich Synergien zwischen umwelt- und sozialpolitischen Zielsetzungen. Eine Steigerung der Energieeffizienz gerade einkommensschwacher Haushalte mindert den Energieverbrauch und reduziert die spezifischen Energieausgaben. Der geringere Energieverbrauch kann einen langfristigen Nutzen für Umwelt- und Klimaschutz entfalten und zugleich eine durch umweltpolitische Instrumente induzierte Verteuerung des Energieverbrauchs kompensieren oder zumindest abmildern. Dabei müssen die Maßnahmen weit über die Transfersysteme hinaus reichen. Energiearmut kann auch jene Haushalte betreffen, deren Einkommen knapp oberhalb der Schwelle zur Gewährung von Transferleistungen liegt oder die diese aus unterschiedlichen Gründen nicht geltend machen. Wo sich keine Synergieeffekte ergeben, ist es vorrangig Aufgabe der Sozialpolitik, die aus einer notwendigen umweltpolitischen Maßnahme entstehenden Härten für einkommensschwache Haushalte abzufedern.

Stärkung von Beratung und Programmen zum Gerätetausch

273. Informatorische und verhaltensorientierte Maßnahmen können in den Bereichen Strom und Wärme – oftmals zu geringen Kosten – die Reaktionsfähigkeit einkommensschwacher Haushalte auf Energiepreissteigerungen erhöhen. Durch diese flankierenden Maßnahmen steigt die Effektivität von Preissteuerungsinstrumenten, während finanzielle Belastungen abgemildert werden. Insbesondere Ansätze einer niederschweligen, für einkommensschwache Haushalte kostenlosen Energieberatung sollten daher weiter gestärkt werden. Solche Beratungsangebote sind mit Programmen zum geförderten Austausch ineffizienter durch energieeffiziente Haushaltsgeräte, für deren Anschaffung einkommensschwachen Haushalten häufig die finanziellen Mittel fehlen, zu verknüpfen. Solche kombinierten Programme sollten verstärkt und dauerhaft durch öffentliche Mittel finanziert werden. Zudem sollte die Beratung den Bereich Wärme verstärkt einbeziehen, da hier erhebliche Energieeinsparpotenziale bestehen. Bei Transferempfängern reduzieren Einsparungen im Bereich Wärme auch die Ausgaben von Bund und Kommunen.

Inklusivkontingent zur Sicherung einer existenziellen Grundversorgung an Strom

274. Die Möglichkeiten steuernder Eingriffe in die Tarifgestaltung zur Abfederung steigender Preise sind im liberalisierten Strommarkt begrenzt. Der SRU hält es aber für rechtlich möglich, die Zahlung des Grundpreises unmittelbar mit einer gering bemessenen Strommenge, einem „Inklusivkontingent“ zu verbinden. Dieser Tarifbestandteil sollte für alle Kunden eines Stromversorgers zu identischen Konditionen gelten. Hierdurch kann die Situation einkommensschwacher Haushalte unabhängig von Leistungen aus den sozialen Sicherungssystemen verbessert werden, ohne die Lenkungswirkung des Strompreises zu vermindern. Wird dieses „Inklusivkontingent“ mit einem Prepaid-System verbunden, kann es einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums leisten. Darüber hinaus sichert das „Inklusivkontingent“ den diskriminierungsfreien Zugang für eine Mindestmenge an Strom.

Effektivere und sozialverträglichere Gebäudesanierung

275. Kostensteigerungen in der Wärmeversorgung sind bisher weitgehend unabhängig von politischen Einflüssen erfolgt. Steigende Preise für Wärmeenergie sind ebenfalls grundsätzlich zu begrüßen, da sie eine Reihe von volkswirtschaftlich sinnvollen, vor allem investiven Maßnahmen auch privatwirtschaftlich rentabel machen. Bei Mietimmobilien besteht allerdings das Problem, dass die Kosten der investiven Maßnahmen zunächst der Vermieter trägt, während von den Einsparungen in erster Linie der Mieter profitiert. Die im Mietrecht verankerten Möglichkeiten zur Umlage der Kosten energetischer Sanierung, aber auch weiterer Investitionen zur Steigerung des Wohnwertes, machen die Sanierung zwar für Vermieter attraktiver. Sie können aber gerade für einkommensschwache Haushalte zu einer

untragbaren Erhöhung der Kaltmiete führen, die oftmals auch nicht durch geringere Wärmekosten ausgeglichen werden kann.

Die Umlagefinanzierung sollte daher zielgenauer ausgerichtet werden. Der SRU spricht sich dafür aus, im Mietrecht zwischen energetischer und wohnwertsteigernder Sanierung deutlicher zu unterscheiden. Die Umlagemöglichkeiten für allgemeine Modernisierungsinvestitionen sollten verringert werden. Zukünftig sollten Überlegungen angestellt werden, wie die durch Sanierung erzielten Energieeinsparungen im Rahmen der Sanierungsumlage berücksichtigt werden können.

Kurzfristig sollte geprüft werden, inwieweit die staatliche Förderung für energetische Sanierungen an die Effektivität der Sanierungsmaßnahme (d. h. der erzielten Energieeinsparung) gekoppelt werden kann, indem die bisherige Ausrichtung am Zielwert des Energieverbrauchs durch den Einbezug des Ausgangszustandes ergänzt wird. Da staatliche Fördermittel nicht in die nach Mietrecht umlegbaren Sanierungskosten einbezogen werden dürfen, sinkt gerade bei hoher Einsparung auch die Belastung der Mieter. Hierdurch könnte es gelingen, klimapolitische Wirksamkeit und Sozialverträglichkeit gleichermaßen zu verbessern.

Auswirkungen der Energiewende auf die Sozialpolitik

276. Ergänzend sind nach Ansicht des SRU Veränderungen in der Berechnungssystematik der Sozialtransfers notwendig. So ist die Berücksichtigung realistischer Energiekosten in Grundsicherung und Wohngeld zur Vermeidung sozialer Härten geboten. Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft und das Wohngeld sollten neben der reinen Kaltmiete auch den energetischen Zustand des Gebäudes berücksichtigen. Hierdurch würden auch in sozial benachteiligten Gebieten Anreize zur energetischen Sanierung gestärkt und einkommensschwache Haushalte können energetisch sanierten Wohnraum nutzen, ohne dass die Ausgaben der öffentlichen Hand deutlich steigen. Wenngleich die Kosten der Unterkunft auf kommunaler Ebene festgelegt werden, sollte der Bund hier einen bundesweit gültigen Rahmen setzen.

277. Es bleibt festzuhalten, dass einkommensschwächere Haushalte auch weiterhin stärker von Preissteigerungen für Grundgüter wie Energie betroffen sein werden als wohlhabendere. Diese unerwünschten Verteilungseffekte sind aber im Kern nicht durch Energie- oder Umweltpolitik verursacht, sondern werden durch diese allenfalls verstärkt. Vordringlich ist es Aufgabe der Sozialpolitik im weiteren Sinne, den unteren Einkommenschichten den Zugang zu den Grundgütern zu ermöglichen. Für die Energiepolitik wurden hier einige Möglichkeiten aufgezeigt, die für andere Bereiche nicht eins zu eins umsetzbar sein werden. Grundsätzlich gilt aber, dass sich Zielkonflikte zwischen Umwelt- und Sozialpolitik vor allem durch Maßnahmen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz und Beratungsangebote sowie Anpassungen der Sozialtransfers entschärfen lassen.

3.10 Literatur

Aigeltinger, G., Heindl, P., Liessem, V., Römer, D., Schwengers, C., Vogt, C. (2015): Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung: Eine empirische Analyse für Deutschland. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. ZEW Discussion Paper 15-075. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15075.pdf> (06.11.2015).

Allcott, H. (2011): Social Norms and Energy Conservation. *Journal of Public Economics* 95 (9–10), S. 1082–1095.

Allcott, H., Greenstone, M. (2012): Is There an Energy Efficiency Gap? *Journal of Economic Perspectives* 26 (1), S. 3–28.

Ayres, I., Raseman, S., Shih, A. (2013): Evidence from Two Large Field Experiments that Peer Comparison Feedback Can Reduce Residential Energy Usage. *Journal of Law, Economics, and Organization* 29 (5), S. 992–1022.

Bäcker, G., Schmitz, J. (2013): Altersarmut und Rentenversicherung: Diagnosen, Trends, Reformoptionen und Wirkungen. In: Vogel, C., Motel-Klingebiel, A. (Hrsg.): Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden: Springer Fachmedien. *Alter(n) und Gesellschaft* 23, S. 25–53.

Barker, T., Dagoumas, A., Rubin, J. (2009): The macroeconomic rebound effect and the world economy. *Energy Efficiency* 2 (4), S. 411–427.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2013): Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes. Bonn: BBSR. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2015/DL_Wohngeld.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (15.02.2016).

BBU (Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen) (2015): Betriebskosten 2013: Die abgerechneten Betriebskosten des Jahres 2013 der BBU-Mitgliedsunternehmen in Berlin und im Land Brandenburg. Die 18. Ausgabe der BBU-Betriebskostenstudie. Berlin: BBU. BBU-Materialie 3/2015.

BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft) (2016): BDEW-Strompreisanalyse Januar 2016. Haushalte und Industrie. Berlin: BDEW. [https://www.bdew.de/internet.nsf/res/70842D8DCAE68ED3C1257F45003858BC/\\$file/160119_BDEW_Strompreisanalyse_Januar2016.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/res/70842D8DCAE68ED3C1257F45003858BC/$file/160119_BDEW_Strompreisanalyse_Januar2016.pdf) (15.02.2016).

Becker, I. (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitspapier 309.

Becker, I. (2012): Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter. *Zeitschrift für Sozialreform* 58 (2), S. 123–148.

Becker, I. (2010): Bedarfsbemessung bei Hartz IV. Zur Ableitung von Regelleistungen auf der Basis des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07530.pdf> (06.11.2015).

Berlit, U. (2014): Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung zu den Kosten der Unterkunft. Teil 1. Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht 32 (6), S. 243–258.

Bernstein, R., Madlener, R. (2011a): Residential Natural Gas Demand Elasticities in OECD Countries: An ARDL Bounds Testing Approach. Aachen: RWTH Aachen University, Institute for Future Energy Consumer Needs and Behavior. FCN Working Paper 15/2011.

Bernstein, R., Madlener, R. (2011b): Responsiveness of Residential Electricity Demand in OECD Countries: A Panel Cointegration and Causality Analysis. Aachen: RWTH Aachen University, Institute for Future Energy Consumer Needs and Behavior. FCN Working Paper 8/2011.

Bertoldi, P., Rezessy, S., Lees, E., Baudry, P., Jeandel, A., Labanca, N. (2010): Energy supplier obligations and white certificate schemes: Comparative analysis of experiences in the European Union. *Energy Policy* 38 (3), S. 1455–1469.

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2007): Das Integrierte Energie- und Klimaschutzprogramm der Bundesregierung. Berlin: BMU. http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/Artikel/2007/12/Anlagen/2007-12-05-zusammenfassung-energiepaket,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/2007-12-05-zusammenfassung-energiepaket (16.03.2010).

BMU, BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (2011): Das Energiekonzept der Bundesregierung 2010 und die Energiewende 2011 Berlin: BMWi, BMU. http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept_bundesregierung.pdf (22.07.2013).

BMUB (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) (Hrsg.) (2014): Aktionsprogramm Klimaschutz 2020. Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014. Berlin: BMUB.

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2016): Gesamtausgabe der Energiedaten. Datensammlung des BMWi. Stand: 16.01.2016. Berlin: BMWi. <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Energiedaten-und-analysen/Energiedaten/gesamtausgabe, did=476134.html> (15.02.2016).

BMWi (2015a): Energieeffizienzstrategie Gebäude. Wege zu einem nahezu klimaneutralen Gebäudebestand (Kabinetttvorlage). Berlin: BMWi. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/energieeffizienzstrategie-gebäude,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (07.01.2016).

BMWi (2015b): Referentenentwurf. Entwurf eines Gesetzes zur Digitalisierung der Energiewende. Berlin: BMWi. <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/referentenentwurf-gesetz-digitalisierung-energie-wende,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (07.01.2016).

BMWi (2014): Mehr aus Energie machen. Ein gutes Stück Arbeit. Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz. Berlin: BMWi.

BMWi, BMU (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. Berlin: BMWi, BMU.

Boßmann, T., Eichhammer, W., Elsland, R. (Hrsg.) (2012): Contribution of Energy Efficiency Measures to Climate Protection within the European Union until 2050. Policy Report. Berlin, Karlsruhe: Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research ISI.

BPIE (Buildings Performance Institute Europe) (2015): Die Sanierung des deutschen Gebäudebestandes. Eine wirtschaftliche Bewertung aus Investorensicht. Brüssel: BPIE.

Breitschopf, B. (2012): Ermittlung vermiedener Umweltschäden. Hintergrundpapier zur Methodik im Rahmen des Projekts „Wirkungen des Ausbaus erneuerbarer Energien“. Karlsruhe: Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI.

Brounen, D., Kok, N., Quigley, J. M. (2012): Residential Energy Use and Conservation: Economics and Demographics. *European Economic Review* 56 (5), S. 931–945.

Bruckmeier, K., Wiemers, J. (2012): A new targeting: a new take-up? *Empirical Economics* 43 (2), S. 565–580.

Buckler, J. (2013): Sozialtarife für Stromverbraucher: Das französische System als Vorbild? EU- und (finanz-)verfassungsrechtliche Vorgaben für den Schutz einkommenschwacher Stromverbraucher in Deutschland. *EnWZ – Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft* 2 (3), S. 114–121.

Bull, J. (2012): Loads of greenwashing – can behavioral economics increase willingness-to-pay for efficient washing machines in the UK? *Energy Policy* 50, S. 242–252.

Bundesnetzagentur, Bundeskartellamt (2015): Monitoringbericht 2015. Monitoringbericht gemäß § 63 Abs. 3 i. V. m. § 35 EnWG und § 48 Abs. 3 i. V. m. § 53 Abs. 3 GWB. Stand: 10. November 2015. Bonn: Bundesnetzagentur, Bundeskartellamt. http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2015/Monitoringbericht_2015_BA.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (07.01.2016).

Bundesregierung (2015): Grundsicherung steigt ab 2016. Höhere Regelsätze. Berlin: Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-23-hoehere-grundsicherung-ab-2016.html;jsessionid=25757FE0B86ED71A2F390B4A2B568229.s4t2?nn=694676> (28.01.2016).

Bürger, V. (2009): Identifikation, Quantifizierung und Systematisierung technischer und verhaltensbedingter Stromeinsparpotenziale privater Haushalte. Münster, Berlin: Westfälische Wilhelms-Universität, Freie Universität. TRANSPOSE Working Paper 3.

Bürger, V., Rohde, C., Eichhammer, W., Schlomann, B. (2012): Energieeinsparquote für Deutschland? Bewertung des Instruments der Energieeinsparquote (Weiße Zertifikate) auf seine Eignung als Klimaschutzinstrument für Deutschland. Endbericht. Freiburg, Karlsruhe: Öko-Institut, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI.

Caplin, A., Dean, M. (2014): Revealed Preference, Rational Inattention, and Costly Information Acquisition. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper 19876.

CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands), CSU (Christlich-Soziale Union in Bayern), SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode. Berlin: CDU, CSU, SPD. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=C0E966A76B061A5F03E4553FC28C816C.s2t1?__blob=publicationFile&v=2 (17.06.2014).

CHECK24 (2015): CHECK24-Analyse: Stromkosten und Hartz-IV-Regelbedarf u. a. für Energie. Stand: Februar 2015. München: CHECK24. http://www.check24.de/files/p/2015/0/0/6/5073-2015_02_16_check24_tabellen-stromkosten-hartz-iv.pdf (22.09.2015).

Danner, W., Theobald, C. (2015): *Energierecht. Kommentar.* 3. Bd. Losebl.-Ausg., 85. Erg.-Lfg., Stand: Juni 2015. München: Beck.

dena (Deutsche Energie-Agentur) (2012): Abschätzung: Wirtschaftlich erschließbare Endenergieeinsparpotenziale in Deutschland bis 2020. Berlin: dena.

http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Presse/Meldungen/2012/Abschaetzung_-_Wirtschaftlich_erschliessbare_Endenergiee.pdf (23.09.2015).

Deutscher Bundestag – Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Wortprotokoll der 51. Sitzung am 10. Juni 2015. Berlin: Deutscher Bundestag. Protokoll-Nr. 18/51.
<http://www.bundestag.de/blob/381334/4cebf61878f8decb931af70a653be607/protokoll-18-51-data.pdf> (22.09.2015).

Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (2014): Der Strompreis für Haushaltskunden und seine Bestandteile. Aktualisierte Fassung des Aktuellen Begriffs Nr. 35/13 vom 31. Oktober 2013. Berlin: Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste. Aktueller Begriff 33/14.

Deutscher Bundestag (2015a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Julia Verlinden, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/6782 – Sicherung der Energieversorgung und Einsparmöglichkeiten für einkommensarme Haushalte. Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 18/7101.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/071/1807101.pdf> (16.02.2016).

Deutscher Bundestag (2015b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Julia Verlinden, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/6936 – Stromkosten einkommensarmer Haushalte. Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 18/6936. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/069/1806936.pdf> (07.01.2016).

Deutscher Bundestag (2015c): Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG). Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 18/4897.

Deutscher Bundestag (2015d): Stenografischer Bericht 115. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 2. Juli 2015. Berlin: Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll 18/115.
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18115.pdf#P.11122> (22.09.2015).

Deutscher Bundestag (2014): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Christian Kühn (Tübingen), Oliver Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/174 – Maßnahmen gegen steigende Heizkosten zur Bekämpfung der Energiearmut. Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 18/333.

Deutscher Bundestag (2010): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 17/3404.

Deutscher Caritasverband (2013): Energiearmut: Teilhabe ermöglichen. Eckpunkte und Position des DCV zur Bekämpfung von Energiearmut. Freiburg: Deutscher Caritasverband. neue caritas spezial 2/2013. http://www.die-klima-allianz.de/wp-content/uploads/2013/09/Caritas-Position_DCV_Energiearmut_nc_spezial.pdf (16.04.2015).

Deutscher Caritasverband, Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands (2015): Stromspar-Check PLUS – Erfolge und Ergebnisse. Stand: 01.06.2015. Freiburg, Berlin: Deutscher Caritasverband, Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands.

Diefenbach, N., Malottki, C. von, Enseling, A., Loga, T., Cischinsky, H., Stein, B., Hörner, M., Grafe, M. (2013): Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele des Energiekonzepts im Gebäudebereich. Zielerreichungsszenario. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. BMVBS-Online-Publikation 03/2013. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL_ON032013.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (23.09.2015).

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (2012): Soziale Härten bei der EEG-Umlage vermeiden. Berlin: DIW. DIW-Wochenbericht 41/2012. http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.409389.de/12-41.pdf (22.09.2015).

Dünnhoff, E., Gigli, M. (2008): Zur Diskussion um die Einführung von Energie-Sozialtarifen in Deutschland. Arbeitspapier im Rahmen des Projektes: Energieeffizienz und Energieeinsparung in Arbeitslosengeld II- und Sozialhilfehaushalten. Heidelberg: ifeu – Institut für Energie und Umweltforschung Heidelberg. http://www.ifeu.de/energie/pdf/IFEU_Arbeitspapier_Sozialtarife_Dez_2008.pdf (15.02.2016).

Dünnhoff, E., Stieß, I., Hoppenbrock, C. (2006): Energiekostenanstieg, soziale Folgen und Klimaschutz. Endbericht. Heidelberg, Frankfurt am Main: ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung, Institut für sozial-ökologische Forschung. http://www.isoe.de/uploads/media/cariteam-sond-endber-2006_01.pdf (06.11.2015).

Duscha, M., Dünnhoff, E. (2007): Innovative Stromrechnungen als Beitrag zur nachhaltigen Transformation des Elektrizitätssystems. Untersuchung für das Projekt „Transformation and Innovation in Power Systems“ (TIPS) im Rahmen der sozial-ökologischen Forschung des BMBF. Heidelberg: ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung. http://www.ifeu.de/energie/pdf/Bericht_Innovative_Stromrechnung_Okt07_221107_fin.pdf (07.01.2016).

Eicher, W. (Hrsg.) (2013): SGB II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar. 3., neu bearb. Aufl. München: Beck.

Elbel, G., Wolz, C. (2012): Berechnung eines regelbedarfsrelevanten Verbraucherpreisindex für die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach SGB XIII. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, S. 1122–1143.

Endres, A. (2013): Umweltökonomie. 4., aktualisierte und erw. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.

EPEE (European Fuel Poverty and Energy Efficiency) (2009): European Fuel Poverty and Energy Efficiency. EPEE project. Valbonne: Alphééis. http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/epee_european_fuel_poverty_and_energy_efficiency_en.pdf (12.01.2016).

Espey, J. A., Espey, M. (2004): Turning on the Lights: A Meta-Analysis of Residential Electricity Demand Elasticities. *Journal of Agricultural and Applied Economics* 36 (1), S. 65–81.

EWSA (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) (2013): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Für ein koordiniertes europäisches Vorgehen zur Prävention und Bekämpfung von Energiearmut“ (Initiativstellungnahme) (2013/C 341/05). Berichterstatter: Pierre-Jean Coulon. Amtsblatt der Europäischen Union C 341, S. 21–26.

EWSA (2011): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Energiearmut im Kontext von Liberalisierung und Wirtschaftskrise“ (Sondierungsstellungnahme) (2011/C 44/09). Hauptberichtersteller: Sergio Ernesto Santillán Cabeza. Amtsblatt der Europäischen Union C 44, S. 53.

Feess, E. (2007): Umweltökonomie und Umweltpolitik. 3., vollst. überarb. und erw. Aufl. München: Vahlen.

Fischer, C. (2010): Imperfect Competition, Consumer Behavior, and the Provision of Fuel Efficiency in Light-Duty Vehicles. Washington, DC: Resources for the Future. Discussion Paper 10-60.

Fischer, C. (2005): On the Importance of the Supply Side in Demand-side Management. *Energy Economics* 27 (1), S. 165–180.

Fischer, C., Blanck, R., Brohmann, B., Cludius, J., Förster, H., Heyen, D. A., Hünecke, K., Keimeyer, F., Kenkmann, T., Schleicher, T., Schumacher, K., Wolff, F., Beznoska, M., Steiner, V., Gruber, E., Holländer, E., Roser, A., Schakib-Ekbatan, K. (2016): Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. *Climate Change* 17/2016. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_e_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf (18.04.2016).

Fischer, C., Torvanger, A., Shrivastava, M. K., Sterner, T., Stigson, P. (2012): How should support for climate-friendly technologies be designed? *AMBIO* 41 (Suppl. 1), S. 33–45.

Fischer, M. (1998): Die Zukunft des Ottomotors als Pkw-Antrieb. Entwicklungschancen unter Verbrauchsaspekten. Berlin: Technische Universität.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (12.04.2016): Maas: Mietspiegel mit Horizont von acht Jahren.

Gawel, E., Korte, K., Tews, K. (2015): Energiewende im Wunderland: Mythen der Sozialverträglichkeit der Förderung erneuerbaren Energieen durch das EEG. Leipzig: Helmholtz Zentrum für Umweltforschung – UFZ. *UFZ Discussion Papers* 2/2015.

Gawel, E., Purkus, A. (2015): Die Rolle von Energie- und Strombesteuerung im Kontext der Energiewende. *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 39 (2), S. 77–103.

Gawel, E., Strunz, S., Lehmann, P. (2013): Polit-ökonomische Grenzen des Emissionshandels und ihre Implikationen für die klima- und energiepolitische Instrumentenwahl. Leipzig: Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ. *UFZ Discussion Papers* 2/2013.

Gillingham, K. (2014): Rebound effects. Basingstoke: Palgrave Macmillan. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Online Edition. http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2014_R000289 (15.02.2016).

Gillingham, K., Harding, M., Rapson, D. (2012): Split Incentives in Residential Energy Consumption. *Energy Journal* 33 (2), S. 37–62.

Gillingham, K., Palmer, K. (2014): Bridging the Energy Efficiency Gap: Policy Insights from Economic Theory and Empirical Evidence. *Review of Environmental Economics and Policy* 8 (1), S. 18–38.

Gillingham, K., Rapson, D., Wagner, G. (2016): The Rebound Effect and Energy Efficiency Policy. *Review of Environmental Economics and Policy* 10 (1), S. 68–88.

Greening, L. A., Greene, D. L., Difiglio, C. (2000): Energy Efficiency and Consumption – The rebound effect – A survey. *Energy Policy* 28 (6–7), S. 389–401.

Greveler, U. (2015): Intelligente Stromzähler – Überwachungsinstrument von morgen? Vortrag, Fachgespräch: „Intelligente Stromzähler (Smart Meter) – Partner der Energiewende oder neues Überwachungsinstrument?“, 09.06.2015, Berlin.

Grube, C., Wahrendorf, V. (Hrsg.) (2014): SGB XII. Sozialhilfe mit Asylbewerberleistungsgesetz. Kommentar. 5. Aufl. München: Beck.

Handelsblatt (13.04.2016): Kersting, S., Stehle, A.: Streit übers Mietrecht. S. 10.

Heindl, P. (2014): Measuring Fuel Poverty: General Considerations and Application to German Household Data. Berlin: German Socio-Economic Panel Study. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 632/2014.

Heindl, P., Löschel, A. (2015): Social Implications of Green Growth Policies from the Perspective of Energy Sector Reform and its Impact on Households. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. ZEW Discussion Paper 15-012. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15012.pdf> (11.01.2016).

Henger, R. (2014): Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Energiewende im Gebäudesektor. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft. IW Policy Paper 12/2014. <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/102393/1/797439021.pdf> (09.11.2015).

Henger, R., Voigtländer, M. (2011): Einflussfaktoren auf die Rentabilität energetischer Sanierungen bei Mietobjekten. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft. IW Trends 1/2011. <http://www.finanz-und-immobilienmaerkte.de/studien/beitrag/ralph-henger-michael-voigtlaender-einflussfaktoren-auf-die-rentabilitaet-energetischer-sanierungen-bei-mietobjekten-53416> (28.01.2016).

Hentschel, A., Hopfenmüller, J. (2014): Energetisch modernisieren bei fairen Mieten. Ein Gutachten. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. Schriften zur Ökologie 37.

Herling, J., Brohmann, B. (2011): Finanzielle Kaufanreize bei Weißer Ware und TV: Instrumentenoption für Deutschland? Münster, Berlin: Westfälische Wilhelms-Universität, Freie Universität. TRANSPOSE Working Paper 12.

Hills, J. (2012): Getting the measure of fuel poverty. Final report of the fuel poverty review. London: Department of Energy and Climate Change. CASE report 72.

Hofmeister, U. (2014): Klimaschutz in der Stadtplanung. Vortrag, Kommunalkonferenz 2014, 26.09.2014, Berlin.

IEA (International Energy Agency) (2007): Mind the Gap. Quantifying Principal-Agent Problems in Energy Efficiency. Paris: IEA.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2013): Summary for Policymakers. In: Stocker, T. F., Qin, D., Plattner, G.-K., Tignor, M. M. B., Allen, S. K., Boschung, J., Nauels, A., Xia, Y., Bex, V., Midgley, P. M. (Hrsg.): Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 3–29.

Irrek, W., Thomas, S. (2006): Der EnergieSparFonds für Deutschland. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Isherwood, B. C., Hancock, R. M. (1979): Household Expenditure on Fuel: Distributional Aspects. London: D.H.S.S. Economic Adviser's Office.

Jarvis, A., Foo, V., Pieterse, M., Starmer, C., Poen, E., Read, D. (2010): Behavioural economics & energy using products: scoping research on discounting behaviour and consumer reference points. Final report. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.

Kallbekken, S., Sælen, H., Hermansen, E. A. T. (2013): Bridging the Energy Efficiency Gap: A Field Experiment on Lifetime Energy Costs and Household Appliances. *Journal of Consumer Policy* 36 (1), S. 1–16.

Kardel, J. (2015): Kosten und Nutzen von intelligenten Stromzählern aus Verbrauchersicht. Vortrag, Fachgespräch: „Intelligente Stromzähler (Smart Meter) – Partner der Energiewende oder neues Überwachungsinstrument?“, 09.06.2015, Berlin.

Karg, M. (2015): Datenschutzrisiken bei intelligenten Stromzählern. Vortrag, Fachgespräch: „Intelligente Stromzähler (Smart Meter) – Partner der Energiewende oder neues Überwachungsinstrument?“, 09.06.2015, Berlin.

Klinski, S. (2015): Energiebezogene Qualifikation der Planerinnen und Planer für Gebäude. Teilbericht 1: Rechtliche Hemmnisse für den Klimaschutz bei der Planung von Gebäuden. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Climate Change 14/2015. http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_14_2015_energiebezogene_qualifikation_der_plannerinnen_und_planer_fuer_gebaeude_0.pdf (06.11.2015).

Kofner, S. (2012): Strategien und Rahmenbedingungen kapitalmarktorientierter Wohnungsunternehmen am Beispiel GAGFAH. In: Haug, P., Rosenfeld, M. T. W., Weiß, D. (Hrsg.): Zur Zukunft der kommunalen Wohnungspolitik in Deutschland und Europa. Tagungsband. Referate und Diskussionen im Rahmen des 3. Halleschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft am 5. und 6. November 2009. Halle (Saale): Institut für Wirtschaftsforschung. IWH Sonderheft 3/2012, S. 77–101. http://www.iwh-halle.de/d/publik/sh/PDF/SH_12-3.pdf (25.09.2015).

Kohn, K., Missong, M. (2003): Estimation of Quadratic Expenditure Systems Using German Household Budget Data. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223 (4), S. 422–448.

Kolmsee, I. (2015): Kosten und Nutzen von intelligenten Stromzählern aus Unternehmenssicht. Vortrag, Fachgespräch: „Intelligente Stromzähler (Smart Meter) – Partner der Energiewende oder neues Überwachungsinstrument?“, 09.06.2015, Berlin.

Kopatz, M. (2012): Energiearmut lindern: Prepaid statt Sperre. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 62 (11), S. 90–92.

Kopatz, M. (Hrsg.) (2013): *Energiewende. Aber fair. Wie sich die Energiezukunft sozial tragfähig gestalten lässt.* München: oekom.

Küchler, S., Horst, J. (2012): Strom- und Energiekosten der Industrie. Pauschale Vergünstigungen auf dem Prüfstand. Kurzstudie. Berlin: Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft, Institut für ZukunftsEnergieSysteme. <http://www.foes.de/pdf/2012-06-14-FOES-IZES-Verguenstigungen-Industrie-lang.pdf> (11.01.2016).

Liebe, A., Schmitt, S., Wissner, M. (2015): Quantitative Auswirkungen variabler Stromtarife auf die Stromkosten von Haushalten. Kurzstudie. Bad Honnef: WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste. WIK Bericht.

Liebe, A., Wissner, M. (2015): Der flexible Verbraucher – Potenziale zur Lastverlagerung im Haushaltsbereich. Studie. Bad Honnef: WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste. WIK Bericht.

Madlener, R., Alcott, B. (2006): Energy Rebound and Economic Growth: A Review of the Main Issues and Research Needs. *Energy* 34 (3), S. 370–376.

Martens, R. (2012): Stromkosten im Regelsatz: Modellrechnungen und Graphiken. Kurzexpertise. Berlin: Paritätische Forschungsstelle. http://www.harald-thome.de/media/files/Expertise_Strom_RS_2012_T.pdf (22.09.2015).

Matthies, E. (2013a): Nutzerverhalten im Energiesystem. Erkenntnisse und Forschungsfragen aus der Psychologie. *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis* 22 (2), S. 36–42.

Matthies, E. (2013b): Verändertes Nutzerverhalten als Potenzial für die Verringerung von Energieverbrauch und CO₂-Emissionen – Beiträge und Forschungsfragen aus psychologischer Perspektive. In: Schweizer-Ries, P., Hildebrand, J., Rau, I. (Hrsg.): *Klimaschutz & Energienachhaltigkeit: Die Energiewende als sozialwissenschaftliche Herausforderung*. Saarbrücken: universaar, S. 87–104.

Maurer, H. (2010): *Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen*. 6., überarb. und erg. Aufl. München: Beck.

Meinshausen, M., Meinshausen, N., Hare, W., Raper, S. C. B., Frieler, K., Knutti, R., Frame, D. J., Allen, M. R. (2009): Greenhouse-gas emission targets for limiting global warming to 2°C. *Nature* 458 (7242), S. 1158–1162.

Michelsen, C., Neuhoff, K., Schopp, A. (2014): Wärmemonitor Deutschland 2013: Gesunkener Heizenergiebedarf, gestiegene Kosten. *DIW Wochenbericht* 81 (41), S. 1015–1027.

Münch, T., Hauprich, K. (2015): Lastbegrenzung statt Sperre. Pilotprojekt zur Bekämpfung von Energiearmut im Stadtteil Köln-Meschenich (Kölnberg). Abschlussbericht. Düsseldorf: Hochschule Düsseldorf. <http://soz-kult.hs-duesseldorf.de/forschung/forschungsaktivitaeten/einrichtungen/wohlfahrtsverbaende/Documents/Abschlussbericht%20Energiearmut.pdf> (16.02.2016).

Neuhoff, K., Bach, S., Diekmann, J., Beznoska, M., El-Laboudy, T. (2012): Steigende EEG-Umlage: Unerwünschte Verteilungseffekte können vermindert werden. *DIW-Wochenbericht* 79 (41), S. 3–12.

Neumann, V. (1995): Menschenwürde und Existenzminimum. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 14 (5), S. 426–432.

Newell, R. G., Siikamäki, J. (2014): Can Product Labels Nudge Energy Efficient Behavior? *Resources* 187, S. 15–17.

Pehnt, M., Arens, M., Duscha, M., Eichhammer, W., Fleiter, T., Gerspacher, A., Idrissova, F., Jessing, D., Jochem, E., Kutzner, F., Lambrecht, U., Lehr, U., Lutz, C., Paar, A., Reitze, F., Schlomann, B., Seefeld, F., Thampling, N., Toro, F., Vogt, R., Wenzel, B., Wunsch, M. (2011): *Energieeffizienz: Potenziale, volkswirtschaftliche Effekte und innovative Handlungs- und Förderfelder für die Nationale Klimaschutzinitiative*. Endbericht. Heidelberg, Karlsruhe, Berlin, Osnabrück, Freiburg: ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung, Prognos AG, Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforshung mbH.

Pehnt, M., Brischke, L.-A. (2013): *Energiesparfonds und Effizienzgarantie: Ein integratives Konzept zur Umsetzung der europäischen Energieeffizienz-Richtlinie*. Kurzstudie im Auftrag des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND). Heidelberg: ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg.

Pfnür, A., Müller, N. (2013): Energetische Gebäudesanierung in Deutschland. Teil 2: Prognose der Kosten alternativer Sanierungsfahrpläne und Analyse der finanziellen Belastungen für Eigentümer und Mieter bis 2050. Hamburg: Forschungscenter Betriebliche Immobilienwirtschaft, TU Darmstadt.

Ramos, A., Gago, A., Labandeira, X., Linares, P. (2015): The role of information for energy efficiency in the residential sector. *Energy Economics* 52 (Suppl. 1), S. S17–S29.

Rapf, O., Lottes, R. (2015): Der Energieausweis – Ein wichtiges Instrument zur Steigerung der Gebäudeenergieeffizienz in der EU. In: Pöschk, J. (Hrsg.): *Energieeffizienz in Gebäuden. Jahrbuch 2015*. Berlin: VME – Verlag und Medienservice Energie, S. 165–172.

Rocha, M., Baddeley, M., Pollitt, M. G. (2013): Addressing self-disconnection among prepayment energy consumers: A behavioural approach. Cambridge: University of Cambridge, Energy Policy Research Group. EPRG Working Paper 1328. Cambridge Working Paper in Economics 1353. <http://www.cambridgeeprg.com/wp-content/uploads/2013/12/1328-PDF.pdf> (23.03.2016).

Rolfs, C., Giesen, R., Kreikebohm, R., Udsching, P. (Hrsg.) (2015): *Sozialrecht*. Beck'scher Online-Kommentar. Stand: 01.06.2015, Ed. 38. München: Beck.

Rüfner, W. (2006): Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit. In: Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 4: Aufgaben des Staates. 3, völlig Neubearb. und erw. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller, S. 1049–1107.

Säcker, F.-J., Rixecker, R. (Hrsg.) (2012): *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*. Bd. 3: Schuldrecht, Besonderer Teil. §§ 433–610, Finanzierungsleasing, HeizkostenV, BetriebskostenV, CISG. 6. Aufl. München: Beck.

Sallee, J. M. (2014): Rational Inattention and Energy Efficiency. *Journal of Law and Economics* 57 (3), S. 781–820.

Santarius, T. (2012): Der Rebound-Effekt. Über die unerwünschten Folgen der erwünschten Energieeffizienz. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. *Impulse zur WachstumsWende* 5. <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/59299/1/716107694.pdf> (06.11.2015).

Schultz, P. W., Nolan, J. M., Cialdini, R. B., Goldstein, N. J., Griskevicius, V. (2007): The constructive, destructive, and reconstructive power of social norms. *Psychological Science* 18 (5), S. 429–434.

Schulze Darup, B., Neitzel, M. (2011): Energieeffizienz mit städtebaulicher Breitenwirkung. Technische und wirtschaftliche Voraussetzungen zur flächenhaften Umsetzung von energetisch hochwertigen Modernisierungen in zusammenhängenden Wohnquartieren. Abschlussbericht. Berlin: Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen. http://web.gdw.de/uploads/pdf/Energieeffizienz_Breitenwirkung_Abschlussbericht.pdf (22.09.2015).

Schumacher, K., Cludius, J., Förster, H., Fischer, C., Kenkmann, T., Beznoska, M. (2015): Energy saving measures and their distributional effects – a study of households in Germany. In: ECEEE (European Council for an Energy Efficient Economy) (Hrsg.): *eceee 2015 Summer Study on energy efficiency. Proceedings. Keeping energy efficiency at the top of the agenda. 1–6 June 2015, Club Belambra Les Criques, Presqu'île de Giens Toulon/Hyères, France*. Stockholm: ECEEE, S. 2197–2208.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2015): *Berliner Mietspiegel 2015 mit Berliner Betriebskostenübersicht im Anhang*. Berlin: Senatsverwaltung für

Stadtentwicklung und Umwelt. <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mietspiegel/> (12.01.2016).

Simmons-Süer, B., Atukeren, E., Busch, C. (2011): Elastizitäten und Substitutionsmöglichkeiten der Elektrizitätsnachfrage: Literaturübersicht mit besonderem Fokus auf den Schweizer Strommarkt. Zürich: Konjunkturforschungsstelle. KOF Studien 26.

Song, H., Schwarz, N. (2008): If It's Hard to Read, It's Hard to Do: Processing Fluency Affects Effort Prediction and Motivation. *Psychological Science* 19 (10), S. 986–988.

Sorrell, S. (2007): The Rebound Effect: An assessment of the evidence for economy-wide energy savings from improved energy efficiency. London: UK Energy Research Centre.

Sorrell, S., Dimitropoulos, J., Sommerville, M. (2009): Empirical Estimates of the Direct Rebound Effect: A Review. *Energy Policy* 37 (4), S. 1356–1371.

Spurlock, C. A. (2013): Appliance Efficiency Standards and Price Discrimination. Berkeley, CA: Lawrence Berkeley National Laboratory.

SQW, i2 media research, Astutim (2013): Study on Access to Smart Meter Benefits for Blind and Partially Sighted Consumers. Final Report. London: Department of Energy & Climate Change.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2015): 10 Thesen zur Zukunft der Kohle bis 2040. Berlin: SRU. Kommentar zur Umweltpolitik 14.

SRU (2013): Den Strommarkt der Zukunft gestalten. Sondergutachten. Berlin: Erich Schmidt.

SRU (2012): Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt. Berlin: Erich Schmidt.

SRU (2011): Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung. Sondergutachten. Berlin: Erich Schmidt.

SRU (2008): Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels. Berlin: Erich Schmidt.

SRU (2004): Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Baden-Baden: Nomos.

Statistisches Bundesamt (2016a): Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013. Abschnitt 1.2: Konsumausgaben privater Haushalte nach sozialer Stellung der Haupteinkommensbezieher und -bezieherinnen. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2016b): Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013. Abschnitt 1.3: Konsumausgaben privater Haushalte nach dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2015a): Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen in Deutschland nach dem Haushaltstyp. Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/LebensbedingungenArmutsgefahrdung/Tabellen/ArmutsgefQuoteTyp_SILC.html;jsessionid=500C5AE92C87165F26B26273F224C1D2.cae1.

Statistisches Bundesamt (2015b): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe: Aufwendungen privater Haushalte für den Privaten Konsum 2013.

Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Fachserie 15, Heft 5. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/EinkommenVerbrauch/EVS_AufwendungprivaterHaushalte2152605139004.pdf?__blob=publicationFile (15.02.2016).

Statistisches Bundesamt (2015c): Wirtschaftsrechnungen. Laufende Wirtschaftsrechnungen. Ausstattung privater Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern 2014. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Fachserie 15, Reihe 2. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/LfdWirtschaftsrechnungen/AusstattungprivaterHaushalte2150200147004.pdf;jsessionid=8138E1D6F0AEC22F02A61DDD32901B2.cae1?__blob=publicationFile (15.02.2016).

Statistisches Bundesamt (2014a): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe: Ausstattung privater Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern 2013. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Fachserie 15, Heft 1. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/EinkommenVerbrauch/EVS_AusstattungprivaterHaushalte2152601139004.pdf?__blob=publicationFile (28.01.2016).

Statistisches Bundesamt (2014b): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe: Geld- und Immobilienvermögen sowie Schulden privater Haushalte 2013. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Fachserie 15, Heft 2. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/EinkommenVerbrauch/EVS_GeldImmobilienvermoegenSchulden2152602139004.pdf;jsessionid=A6A44F1E336FCAE86038C1A1F476C151.cae4?__blob=publicationFile (15.02.2016).

Statistisches Bundesamt (2013): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe: Wohnverhältnisse privater Haushalte 2013. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Fachserie 15, Sonderheft 1. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/EinkommenVerbrauch/EVS_HausGrundbesitzWohnverhaeltnisHaushalte2152591139004.pdf?__blob=publicationFile (26.01.2016).

Statistisches Bundesamt (2010): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe: Aufwendungen privater Haushalte für den Privaten Konsum 2008. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Fachserie 15, Heft 5. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/EinkommenVerbrauch/EVS_AufwendungprivaterHaushalte2152605089004.pdf?__blob=publicationFile (22.09.2015).

Statistisches Bundesamt, WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), SOEP (Sozio-oekonomisches Panel am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung) (2013): Datenreport 2013. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Süddeutsche Zeitung (13.04.2016): Rossmann, R.: Maas will Mieterhöhungen erschweren. S. 1.

Techem Energy Services (2015): Energiekennwerte 2015. Eschborn: Techem Energy Services.

Tews, K. (2015): Evaluierung des Projektes „Stromspar-Check für einkommensschwache Haushalte“. Ergebnisse zur erzielten Energieeinsparung/Klimawirkung in Phase 1 und 2 (2008-2010). Vortrag, 2. Sitzung des Beirats Stromspar-Check, 24.10.2012 Berlin.

Tews, K. (2013): Energiearmut definieren, identifizieren und bekämpfen – Eine Herausforderung der sozialverträglichen Gestaltung der Energiewende. Berlin: Forschungszentrum für Umweltpolitik. FFU-Report 04-2013.

Tews, K. (2011): Progressive Stromtarife für Verbraucher in Deutschland? *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 61 (10), S. 47–51.

Thomas, S., Hennicke, P., Bierwirth, A., Venjakob, M., Hauptstock, D., Kiyar, D., Suerkemper, F., Thema, J., Tholen, L., Vondung, F. (2013): Vorschlag für eine Bundesagentur für Energieeffizienz und Energiesparfonds (BAEff). Wie die Ziele der Energiewende ambitioniert umgesetzt und die Energiekosten gesenkt werden können. Endbericht. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie.

UBA (Umweltbundesamt) (2012a): Ökonomische Bewertung von Umweltschäden – Methodenkonvention 2.0 zur Schätzung von Umweltkosten. Dessau-Roßlau: UBA.

UBA (2012b): Schätzung der Umweltkosten in den Bereichen Energie und Verkehr. Empfehlungen des Umweltbundesamtes. Dessau-Roßlau: UBA.

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (2008): Vorschlag der Verbraucherzentrale NRW zur Einführung eines Strom-Spartarifes („Sozialtarif“) für private Haushalte. Düsseldorf: Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen.
<https://www.verbraucherzentrale.nrw/mediabig/54541A.pdf> (16.02.2016).

Vyas, D. (2014): Topping-up or dropping-out: self-disconnection among prepayment meter users. Edinburgh: Citizens Advice Scotland.
https://www.citizensadvice.org.uk/global/migrated_documents/corporate/topping-up-or-dropping-out.pdf (23.03.2016).

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2009): Kassensturz für den Weltklimavertrag: Der Budgetansatz. Berlin: WBGU. Sondergutachten.

Weizsäcker, E. U. von, Hargroves, K., Smith, M. (2010): Faktor Fünf: Die Formel für nachhaltiges Wachstum. München: Droemer.

Die Welt (13.04.2016): Schwaldt, N.: Justizminister verschärft noch einmal das Mietrecht. S. 13.

Wilson, C., Dowlatabadi, H. (2007): Models of Decision Making and Residential Energy Use. *Annual Review of Environment and Resources* 32, S. 169–203.

Zacher, H. F. (2004): Das soziale Staatsziel. In: Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 2: Verfassungsstaat. 3., völlig neu bearb. und erw. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller, S. 659–784.