

Würzburger Studien zum Umweltenergierecht

Abfederung der sozialen Belastungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen

Regelungsansätze im Europa-, Sozial- und
Steuerrecht

44 | 01.12.2025

herausgegeben von
Prof. Dr. Thorsten Müller
Dr. Markus Ehrmann
Ronja Busch

mit Beiträgen von
Ronja Busch/Dr. Markus Ehrmann
Prof. Dr. Pia Lange, LL.M. (UCT)
Prof. Dr. Roland Ismer/Dr. Sophia Piotrowski

II Soziale Abfederung klimapolitischer Maßnahmen

Zitiervorschlag:

**T. Müller/M. Ehrmann/R. Busch (Hrsg.),
Abfederung der sozialen Belastungen energie- und
klimapolitischer Maßnahmen,
Würzburger Studien zum Umweltenergierecht
Nr. 44 vom 01.12.2025.**

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

Telefon
+49 931 794077-0

Telefax
+49 931 7940 77-29

E-Mail
**mueller@stiftung-umweltenergierecht.de
ehrmann@stiftung-umweltenergierecht.de
busch@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand
**Prof. Dr. Thorsten Müller
Fabian Pause, LL.M. Eur.**

Stiftungsrat
**Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)
Prof. Dr. Franz Reimer (stv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Gabriele Britz
Prof. Dr. Markus Ludwigs
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto
**Sparkasse Mainfranken Würzburg
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Zusammenfassungen	3
A. Europäische Regulierung zur sozialen Abfederung der Belastungen aus Energie- und Klimaschutzmaßnahmen (Ronja Busch/Markus Ehrmann)	8
I. Einleitung	8
II. EU-Rechtsrahmen zur sozialen Abfederung von Energie- und Klimaschutzmaßnahmen	10
1. Zielgerichtete Verwendung der Einnahmen aus den Emissionshandelssystemen	11
2. Politikplanungspflichten	18
3. Regulatorische Vorgaben an die Mitgliedstaaten	20
III. Umsetzungsfragen auf nationaler Ebene	23
1. Verwaltung der Einnahmen aus dem Klima-Sozialfonds und der nationalen Versteigerung von Zertifikaten aus den Emissionshandelssystemen	23
2. Die Umsetzung der Richtlinienbestimmungen zur sozialen Abfederung	25
IV. Fazit und Ausblick	25
B. Sozialrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Abfederung der Belastungen aus energie- und klimapolitischen Maßnahmen (Pia Lange)	27
I. Hintergründe und Fragestellung des Gutachtens	27
II. Paradigmen einer Ausgestaltung sozialer Ausgleichsmaßnahmen	28
1. Grundrechtliche Determinanten	28
2. Zuständigkeiten, Kosten und Verwaltungspraxis	30
3. Interdependenzen zu anderen Regelungen	33
III. Ansätze zur Abfederung von Energiekosten im Sozialrecht	36
1. Leistungen zur Grundsicherung	37
2. Heizkosten- und Klimakomponente gemäß § 12 WoGG	46
IV. Regelungsvorschläge	47
1. Regelungsvorschläge innerhalb der bestehenden Strukturen	47
2. Regelungsansätze außerhalb der bestehenden Strukturen	56
V. (Vorläufige) Schlussfolgerungen	60

C. Steuerrechtliche Handlungsmöglichkeiten zur sozial ausgeglichenen Abfederung der Belastungen aus energie- und klimapolitischen Maßnahmen (Roland Ismer/Sophia Piotrowski)	62
I. Einleitung	62
II. Bestehende Elemente des Steuerrechts, die dem sozialen Ausgleich dienen	67
1. Entlastung aus dem System der Einkommensteuer	67
2. Einkommensteuer als Instrument zur Sicherung von gewollten Verteilungswirkungen	68
3. Verteilungswirkungen weitgehend Terra incognita	75
4. Zwischenfazit	76
III. Vorgaben höherrangigen Rechts und Bewertungskriterien	76
1. Vorgaben höherrangigen Rechts	76
2. Evaluationskriterien	85
IV. Steuerliche Handlungsmöglichkeiten	86
1. Grenzen der Gestaltung von Verteilungswirkungen über das Steuerrecht	86
2. Ausgestaltungsoptionen	89
V. Fazit	93
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	95

Vorwort

Die Europäische Union und Deutschland haben sich zum Ziel gesetzt, bis Mitte des Jahrhunderts klimaneutral zu sein. Ein zentraler Baustein zur Verwirklichung dieser Klimaziele ist die Energiewende, die gerade in den letzten Jahren ambitioniert vorangetrieben wurde. Die hiermit verbundenen Maßnahmen haben indes auch erhebliche soziale und verteilungspolitische Implikationen. Besonders in der öffentlichen Diskussion stehende Beispiele für solche Maßnahmen sind die Besteuerung von CO₂-Emissionen und die Vorgaben für den Einsatz erneuerbarer Energie beim Einbau neuer Heizungsanlagen.

Instrumente zur Abfederung von Belastungen, die sich aus diesen und weiteren Maßnahmen zum Klimaschutz und der Energiewende ergeben, sind jedoch nicht Regelungszweck und folglich nicht Kernbestandteil des Energie- und Klimaschutzrechts. Und doch finden sie zunehmend Eingang in diese Rechtsmaterie und sind gerade auch im Hinblick auf die Einführung des Emissionshandelssystems 2 für den Gebäude- und Verkehrsbereich Gegenstand der rechtspolitischen Diskussionen: Schon früh wurden Instrumente entwickelt, um die Wirtschaft zu entlasten, etwa die Besondere Ausgleichsregelung für stromintensive Unternehmen des produzierenden Gewerbes im Erneuerbare-Energien-Gesetz oder kostenfreie Zuteilungen von Zertifikaten und die Strompreiskompensation im Emissionshandelssystem. Dagegen fanden sich lange Zeit kaum Ansätze zur Kompensation von Belastungen von Privatpersonen sowie kleinen und mittleren Unternehmen, Handwerksbetrieben und Dienstleistern. Dies war sogar in der Tendenz gewollt, um durch Preiswirkung Energieeinspar- und damit Klimaschutzeffekte zu erzielen. Mit der Abschaffung der EEG-Umlage und der Bundesförderung für effiziente Gebäude änderte sich diese Zurückhaltung in der jüngeren Vergangenheit. Das entsprechende Haushaltsvolumen allein dieser beiden Bausteine beläuft sich 2025 auf über 32 Milliarden Euro.

Da die Fähigkeit, die Klimaschutz- und Energiewendekosten zu schultern, allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägt und die tatsächliche Inanspruchnahme der Förderprogramme nicht jedermann möglich ist, stellt

sich mit wachsenden Kosten der Transformation immer drängender die soziale Frage. Auch weil die Finanzierung der EEG-Umlage aus dem Bundeshaushalt keine, die Bundesförderung für effiziente Gebäude mit dem dreißigprozentigen Einkommensbonus immerhin eine gewisse sozialpolitische Dimension aufweist, hat die Diskussion um gezielte Entlastungsmaßnahmen zugenommen. In der öffentlichen Debatte nimmt das Klimageld eine besonders prominente Rolle ein: Es stellt – neben anderen Ansätzen wie der Finanzierung der EEG-Umlage aus dem Bundeshaushalt – einen expliziten Mechanismus für die Rückverteilung von Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung an die Bevölkerung dar.

Dabei ist die Diskussion um den sozialen Ausgleich energie- und klimapolitischer Maßnahmen von der Diskussion um die allgemeine sozialpolitische Aufgabe im Kontext der Transformation zur Klimaneutralität weitgehend entkoppelt. Um Doppelstrukturen zu vermeiden, liegt es zunächst nahe, die bestehenden Instrumente der einschlägigen Rechtsgebiete – insbesondere des Sozial- und Steuerrechts – daraufhin zu prüfen, inwieweit sie bereits einen sozialen Ausgleich Klimaschutz- und energiewendebedingter Mehrkosten gewährleisten, ob sie an die neuen Herausforderungen angepasst werden sollten oder ergänzend neue, zielgenauere Instrumente erforderlich sind.

Da diese Rechtsgebiete außerhalb des Forschungsfokus der Stiftung Umweltenergierecht liegen, hat sie mit *Pia Lange* für das Sozialrecht sowie mit *Roland Ismer* und *Sophia Piotrowski* für das Steuerrecht ausgewiesene Expertinnen und Experten gebeten, zwei rechtswissenschaftliche Gutachten zu erstellen, um diese Fragestellung zu beleuchten. Aus dem eigenen Hause steuert die Stiftung Umweltenergierecht eine Untersuchung der Regelungen des europäischen Energie- und Klimaschutzrechts zur sozialen Abfederung der spezifischen Belastungen bei. Der vorliegende Sammelband bündelt diese drei Untersuchungen.

Pia Lange analysiert in ihrem Gutachten das deutsche Sozialrecht und die dort bestehenden Ansätze und denkbaren Entwicklungsperspektiven zur sozialen Abfederung energie- und klimapolitischer Maßnahmen.

2 Soziale Abfederung klimapolitischer Maßnahmen

Zunächst werden die Paradigmen einer Ausgestaltung sozialer Ausgleichsmaßnahmen dargestellt, wie etwa die grundrechtlichen Determinanten und der verwaltungstechnische Rahmen. Auf dieser Grundlage wendet sich die Autorin dann Ansätzen zur Abfederung von Energiekosten im Sozialrecht zu. Diese finden sich in der Grundsicherung, wo die Energiekosten in Form der Heizkosten direkt, ansonsten über Pauschalen im Rahmen der Regelbedarfe abgebildet werden. Schließlich werden ausgehend von den vorgefundenen Strukturen Regelungsvorschläge unterbreitet, wie auf die prognostizierten steigenden Energiepreise im Sozialrecht reagiert werden könnte bzw. wie die bestehenden Regelungsansätze fortentwickelt werden könnten. Dabei differenziert *Lange* zwischen Regelungsvorschlägen innerhalb und außerhalb der bestehenden Strukturen. Im Rahmen der bestehenden Strukturen widmet sie sich zunächst der Frage, wie das Recht der Grundsicherung bedarfsdeckend, sozial verträglich und ohne ökologische Fehlanreize ausgestaltet werden kann. Anschließend erörtert sie, inwieweit über die bestehenden Regelungen hinaus zielgerichtete Unterstützungsleistungen für besonders von den Kosten der Transformation zur Klimaneutralität betroffene Personengruppen entwickelt werden können, etwa durch ein Klimageld.

Im zweiten Gutachten beleuchten *Roland Ismer* und *Sophia Piotrowski* das deutsche Steuerrecht als mögliches Instrument des sozialen Ausgleichs für Belastungen aus energie- und klimapolitischen Maßnahmen. Sie gehen der Frage nach, inwiefern das Steuerrecht für den sozialen Ausgleich bzw. die Abfederung sozialer Belastungen im Kontext der Transformation herangezogen werden kann, und zeigen mögliche Fortentwicklungsperspektiven auf. Zunächst analysieren sie bestehende Regelungsansätze zur Abfederung steigender Energiepreise, etwa die befristete Energiekostenpauschale, auch wenn die Preissteigerung hier nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit klimapolitischen Maßnahmen stand. Sodann legen der Autor und die Autorin den Rahmen fest, der durch die Vorgaben höherrangigen Rechts gesteckt wird, und entwickeln für die denkbaren steuerrechtlichen Handlungsmöglichkeiten Evaluationskriterien. Auf dieser Grundlage zeigen *Ismer* und *Piotrowski* schließlich die Zielrichtung der Abfederung sowie die

möglichen Handlungsebenen auf. Freilich erweist sich das Steuerrecht nur in begrenztem Maße als ein geeignetes Instrument, um ungünstige Verteilungswirkungen klima- und energiepolitischer Maßnahmen abzufedern.

Diesen beiden Untersuchungen vorangestellt ist der Beitrag von *Ronja Busch* und *Markus Ehrmann*, der die Regulierungsstrategien der EU zur Abfederung der spezifischen Belastungen klima- und energiepolitischer Maßnahmen für private Haushalte analysiert. Im Mittelpunkt steht dabei der Klima-Sozialfonds, der parallel zur Einführung des europäischen Emissionshandelssystems 2 für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr geschaffen wurde. Ergänzend werden weitere unionsrechtliche Regelungen, insbesondere aus der Energieeffizienzrichtlinie, der Gebäudeeffizienzrichtlinie und der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, in den Blick genommen, die ebenfalls auf eine sozialverträgliche Ausgestaltung der Transformation abzielen. Die Autorin und der Autor zeigen auf, dass die EU die soziale Dimension ihrer Energie- und Klimapolitik durch einen Instrumentenmix aus finanzieller Unterstützung und zielgerichteten Vorgaben für die Verwendung der Einnahmen aus den Emissionshandelssystemen, aus Politikplanungspflichten sowie regulatorischen Vorgaben gestaltet. Auffallend ist, dass die unionsrechtlichen Regelungen nicht primär auf eine individuelle Entlastung durch Ausgleichszahlungen gerichtet sind. Vielmehr steht die Stärkung struktureller Investitionen in klimafreundliche Technologien und Energieeffizienzmaßnahmen im Vordergrund, die insbesondere vulnerablen Haushalten zugutekommen sollen.

Mit diesem Sammelband soll ein Beitrag dazu geleistet werden, die bestehenden Instrumente zur sozialen Abfederung klima- und energiepolitischer Maßnahmen zu analysieren, kritisch zu reflektieren und Impulse für ihre Weiterentwicklung zu geben. Letztlich verfolgen alle in diesem Kontext entwickelten Ansätze das gemeinsame Ziel, die Erreichung der europäischen und nationalen Klimaziele sozial ausgewogen zu gestalten und damit die gesellschaftliche Akzeptanz der Transformation zur Klimaneutralität zu stärken.

Thorsten Müller
Markus Ehrmann
Ronja Busch

Zusammenfassungen

Europäische Regulierung zur sozialen Abfederung der Belastungen aus Energie- und Klimaschutzmaßnahmen

Ronja Busch/Markus Ehrmann

Die soziale Flankierung der Transformation zur Klimaneutralität hat sich in den vergangenen Jahren als zentrales Anliegen der unionsrechtlichen Regulierung im Energie- und Klimaschutzrecht etabliert. Die Europäische Kommission betont im Rahmen des Europäischen Grünen Deals, dass die gesellschaftliche Unterstützung für den tiefgreifenden Wandel nur dann gesichert werden kann, wenn dieser sozialverträglich ausgestaltet wird. Der Übergang müsse daher in „gerechter Weise“ erfolgen und es dürfe „niemand zurückgelassen“ werden.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage an Bedeutung, wie die spezifischen Belastungen, die durch klima- und energiepolitische Maßnahmen wie zum Beispiel die CO₂-Bepreisung entstehen, sozial abgefedert werden können und wie insbesondere Energiearmut wirksam verhindert werden kann. Das Unionsrecht adressiert diese Herausforderung mit einem zunehmend ausdifferenzierten Instrumentenmix: Dieser umfasst die zielgerichtete Verwendung der durch die Emissionshandelssysteme generierten Einnahmen, Politikplanungspflichten sowie regulatorische Vorgaben.

Als zentrales Element gilt der neu geschaffene Klima-Sozialfonds, der sowohl als Finanzierungs- wie auch als Politikplanungsinstrument fungiert. Er soll insbesondere Haushalten, Kleinstunternehmen sowie Verkehrsteilnehmenden zugutekommen, die stark von den Preiswirkungen des neuen Emissionshandelssystems für Gebäude und Straßenverkehr (Emissionshandelssystem 2) betroffen sind und denen die Mittel fehlen, in emissionsärmere Alternativen zu investieren. Um Fördermittel erhalten zu können, müssen die Mitgliedstaaten einen nationalen Klima-Sozialplan vorlegen, der die vorgesehenen nationalen Maßnahmen und Zielgruppen konkret benennt. Die Klima-Sozialfonds-Verordnung bestimmt, welche Maßnahmen und Investitionen die

Mitgliedstaaten aus dem Klima-Sozialfonds finanzieren dürfen. Darüber hinaus unterliegen auch die mitgliedstaatlichen Einnahmen aus den beiden europäischen Emissionshandelssystemen Zweckbindungsvorgaben. Besonders im Rahmen des Emissionshandelssystems 2 sind Maßnahmen zur Unterstützung privater Haushalte prioritär zu fördern.

Ergänzend sieht das Unionsrecht eine Reihe von Planungspflichten vor, die die Mitgliedstaaten zur systematischen Auseinandersetzung mit sozialen Auswirkungen ihrer Energie- und Klimapolitik anhalten. Neben den Klima-Sozialplänen sind hier insbesondere die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne sowie nationale Gebäuderenovierungspläne zu nennen.

Überdies enthält der europäische Rechtsrahmen zunehmend regulatorische Vorgaben im Bereich der Energie- und Klimapolitik, die die soziale Dimension der Transformation zur Klimaneutralität adressieren. So verpflichten gleich eine ganze Reihe von Richtlinien (die Energieeffizienzrichtlinie, die überarbeitete Gebäudeeffizienzrichtlinie, die Erneuerbare-Energien-Richtlinie sowie die Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie und die Binnenmarktrichtlinie für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff) die Mitgliedstaaten zur vorrangigen Unterstützung von durch Energiearmut betroffenen Menschen und schutzbedürftigen Haushalten sowie zur Sicherung des Zugangs zu bezahlbarer Energie. Diese Vorgaben zielen darauf ab, strukturelle Risiken ex ante zu minimieren, statt sie ex post durch sozialrechtliche Kompensationen aufzufangen.

In ihrer Gesamtheit greifen diese Instrumente zunehmend im Sinne eines kohärenten Steuerungsrahmens ineinander. Bei der Umsetzung und Ausgestaltung der unionsrechtlichen Vorgaben im nationalen Recht kommen den Mitgliedstaaten indes weitreichende Gestaltungsspielräume zu,

4 Soziale Abfederung klimapolitischer Maßnahmen

um lokale Gegebenheiten und spezifische soziale Bedürfnisse zu berücksichtigen. Die Wirksamkeit der unionsrechtlichen Vorgaben hängt daher maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung in den Mitgliedstaaten ab. Das Unionsrecht verpflichtet die Mitgliedstaaten, sich strukturiert mit den sozialen Auswirkungen ihrer Energie- und Klimapolitik auseinanderzusetzen.

Kernergebnisse

- ▶ Die soziale Dimension der Transformation hin zur Klimaneutralität ist zentral in der energie- und klimarechtlichen Architektur der Europäischen Union (EU) verankert worden. Die EU bedient sich hierbei verschiedener Regulierungsstrategien, um im Sinne eines Instrumentenmixes die sozialen Verteilungswirkungen ihrer Energie- und Klimapolitik zu adressieren.
- ▶ Neben der zielgerichteten Verwendung der Einnahmen aus den beiden Emissionshandelssystemen spielen zunehmend auch Politikplanungspflichten und regulatorische Vorgaben für die nationale Ausgestaltung einer sozialverträglichen Energie- und Klimapolitik eine zentrale Rolle.

- ▶ Die EU-Regelungen zielen nicht primär auf individuelle Entlastung durch Ausgleichszahlungen; das bleibt Aufgabe des mitgliedstaatlichen (Sozial-)Rechts. Vielmehr zielen diese Regelungen auf die Steigerung der Energieeffizienz, die Dekarbonisierung des Gebäudesektors und die Förderung nachhaltiger Mobilität ab. Dadurch soll die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern strukturell verringert und Klimaschutz mit sozialer Abfederung verknüpft werden.
- ▶ Die Effektivität des unionsrechtlichen Rahmens hängt maßgeblich von der nationalen Umsetzung ab. Die Mitgliedstaaten sind dazu angehalten, ihre Maßnahmen so auszugestalten, dass sie sich in den jeweiligen nationalen Kontext und dessen sozialpolitische Strukturen einfügen. Die diesbezüglichen unionsrechtlichen Vorgaben können mithin als Anstoß zur konzeptionellen Weiterentwicklung einer sozialverträglichen Energie- und Klimapolitik dienen.
- ▶ Die Finanzierung des Klima-Sozialfonds ist faktisch an die Einführung des Emissionshandelssystems 2 gebunden, da der Fonds zum überwiegenden Teil aus den Einnahmen dieses Systems finanziert wird.

Sozialrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Abfederung der Belastungen aus energie- und klimapolitischen Maßnahmen

Pia Lange

Im Rahmen dieses Gutachtens werden gegenwärtige und denkbare sozialrechtliche Abfederungen der Belastungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen sowie deren Rahmenbedingungen dargestellt.

Der Emissionshandel und die zur Erreichung der Klimaneutralität notwendigen Maßnahmen führen zu (vorübergehenden) intensiven Belastungen für Privathaushalte und auch für die Sozialsysteme. Die sozialrechtlichen Instrumente, mit denen diese (vorübergehenden) Phänomene abgefedert werden können, sind teilweise grundrechtlich, teilweise sozialrechtlich indiziert.

Bestehende Ansätze zur Abfederung von Energiekosten finden sich in der Grundsicherung, wo die Energiekosten in Form der Heizkosten direkt, ansonsten über Pauschalen im Rahmen der Regelbedarfe abgebildet werden. Es lassen sich darin einige Fehlanreize und Risiken für die Leistungsempfänger:innen ausmachen. Auch das Wohngeldgesetz hat mit der Heizungs- und Klimakomponente bereits Ansätze zur Abfederung von Energiekosten aufgenommen.

Zahlreiche neue Regelungsmöglichkeiten ergeben sich im Bereich der bestehenden sozialrechtlichen Strukturen. Der Gesetzgeber ist gefragt, insbesondere bei der Heizkostenübernahme im Rahmen der Grundsicherung eine rechtssichere Lösung zu erarbeiten, mit der diese bedarfsdeckend, sozial verträglich und ohne ökologische Fehlanreize ausgestaltet werden kann. Weitere Ausgestaltungsmöglichkeiten ergeben sich bei den Regelungen zum selbstbewohnten Wohneigentum, der Ausgestaltung der Regel- und Sonderbedarfe und den sogenannten Sozialtickets. Auch das Wohngeld ließe sich weiter ausbauen, um transformationsbedingte soziale Härten abzumildern.

Außerhalb bestehender Regelungsansätze ist bislang das Klimageld in unterschiedlichen Modellen am breitesten rezipiert worden. Denkbar sind aber auch andere Unterstützungsleistungen, insbesondere für Menschen im ländlichen Raum, für die die

Transformation besondere Herausforderungen birgt, die in diesem Beitrag kurz in den Blick genommen werden.

Abschließend wird zu den gegenwärtigen sozialrechtlichen Instrumenten und den erwogenen weitergehenden Maßnahmen eine (vorläufige) Bilanz gezogen.

Kernergebnisse

- ▶ Im gegenwärtigen Grundsicherungsrecht gibt es im energierelevanten Bereich der Regel- und Einmalbedarfe sowie bei den Kosten für Unterkunft und Heizung Defizite, die ökologische und finanzielle Fehlanreize setzen sowie den tatsächlichen Bedarfen der Leistungsempfänger:innen nicht gerecht werden. Hier besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf.
- ▶ Im Grundsicherungsrecht kann nicht nur die Leistungshöhe, sondern auch die Ausgestaltung der Gewährung von Leistungen einer Überforderung mit hohen Energiekosten entgegenwirken, zum Beispiel durch Sachleistungen, Direktleistung von Energiekosten oder Informationsangebote.
- ▶ Die Ergänzung des Wohngeldes um die Heizungs- und Klimakomponente ist grundsätzlich gelungen, sollte aber noch weiter angepasst und mit weiteren Maßnahmen insbesondere für Eigentümer:innen von Wohnraum flankiert werden.
- ▶ Das Klimageld als vieldiskutiertes Instrument könnte je nach Ausgestaltung die Akzeptanz der Emissionspreise steigern, ist aber sozial wenig zielgenau.
- ▶ Vorzuziehen wären zielgenauere Maßnahmen für Personengruppen, für die die Transformation besondere Herausforderungen birgt.

Steuerrechtliche Handlungsmöglichkeiten zur sozial ausgeglichenen Abfederung der Belastungen aus energie- und klimapolitischen Maßnahmen

Roland Ismer/Sophia Piotrowski

I. Die Akzeptanz von energie- und klimapolitischen Maßnahmen erfordert einen sozialen Ausgleich. Dazu sind horizontale und vertikale Verteilungswirkungen zu bedenken. In vertikaler Hinsicht sollten die finanziell Leistungsfähigeren anteilig größere Lasten tragen. Darüber hinaus sind horizontale Verteilungswirkungen zu beachten, die Haushalte betreffen, die zwar das gleiche Einkommens- und Vermögensniveau aufweisen, sich aber in Bezug auf andere Merkmale unterscheiden, etwa Wohnort, Beruf oder Alter, und sich daher nicht, nur schwer oder erst langfristig an die staatlichen Maßnahmen anpassen können.

Für diesen sozialen Ausgleich kann das Steuerrecht auf drei Ebenen eingesetzt werden: Wird es selbst als Mittel des Klimaschutzes eingesetzt, können mögliche Verteilungswirkungen unmittelbar mitgedacht bzw. abgefedert werden (Primärebene). Alternativ kann das Steuerrecht Mittel zum sozialen Ausgleich für außersteuerliche Belastungen klima- oder energiepolitischer Maßnahmen sein (Sekundärebene). Schließlich können die Verteilungswirkungen einer Rückzahlung von Einnahmen aus klima- und energiepolitischen Maßnahmen verbessert werden, indem die Zahlungen der progressiven Einkommensteuer unterworfen werden (Tertiärebene).

II. Vor diesem Hintergrund gibt das Gutachten zunächst einen grundlegenden Überblick über bestehende Elemente in den verschiedenen Bereichen des Steuerrechts, die den sozialen Ausgleich anstreben. Die Folgewirkungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen werden bereits jetzt reflexartig im Einkommensteuerrecht berücksichtigt, etwa durch die Berücksichtigung von Erwerbsaufwendungen oder durch den erhöhten Grundfreibetrag. Darüber hinaus ist es denkbar, zielgerichtete Maßnahmen des sozialen Ausgleichs gerade für die Kosten von energie- und klimapolitischen Maßnahmen zu schaffen. Erste Ansätze dafür finden sich bereits jetzt im Einkommensteuergesetz mit den Regelungen zur Mobilitätsprämie, zu den Energiepreispauschalen und, allerdings zwischen-

zeitlich schon wieder aufgehoben, zur Besteuerung der Gas-/Wärmepreisbremse. Diese werden in der steuerrechtswissenschaftlichen Literatur überwiegend skeptisch beurteilt. Eine wichtige Lehre aus den Erfahrungen mit diesen Instrumenten ist aber jedenfalls, dass derartige Maßnahmen nur dann erfolgversprechend sind, wenn sie leicht administrierbar sind und möglichst keinen besonderen Antragserfordernissen oder Veranlagungsverpflichtungen unterliegen. Außerdem ist besonderes Augenmerk auf die dem Finanzamt zur Verfügung stehenden Informationen zu legen. Im Übrigen mag die Skepsis aber auch damit zusammenhängen, dass Verteilungswirkungen im steuerrechtlichen Diskurs jenseits von Fragen der Umverteilung bisher nur eine untergeordnete Rolle spielen.

III. Das Verfassungsrecht macht dem Gesetzgeber kaum konkrete Vorgaben für den sozialen Ausgleich. Aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) sowie dem Allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) ergibt sich dahingehend nur ein allgemeiner gesetzgeberischer Gestaltungsauftrag. Bei dessen Umsetzung sind dann aber die verfassungsrechtlichen Grenzen zu beachten. Als bereichsspezifische Konkretisierungen des Gleichheitssatzes sind das Leistungsfähigkeitsprinzip sowie das Folgerichtigkeitsgebot zu beachten, wobei sich die Intensität der gleichheitsrechtlichen Prüfung in den meisten Fällen aber auf eine Willkürkontrolle beschränken dürfte. Zudem sind die Vorgaben der Finanzverfassung zu beachten. Dabei gibt es zumindest bei der Energiepreispauschale gewichtige Argumente für einen hinreichenden Zusammenhang zwischen den Regelungen über die Transferzahlungen und den steuerlichen Vorschriften; damit ist von einer Rechtmäßigkeit derartiger Regelungen durch den Steuergesetzgeber auszugehen.

Auch aus dem Unionsrecht ergeben sich nur punktuell Grenzen. Ein Verstoß gegen die Grundfreiheiten kann vorliegen, wenn Belastungen und Entlastungen unmittelbar miteinander verknüpft werden und die betroffenen Entlastungen faktisch nur Inlän-

dern gewährt werden. Indirekte Vorteile für Unternehmen können beihilferechtlich problematisch sein. Darüber hinaus sind bestehende sekundärrechtliche Harmonisierungsmaßnahmen zu beachten. Eine territoriale Beschränkung von Förderanreizen kann dagegen zulässig sein.

Jenseits der Vereinbarkeit mit den Vorgaben höherrangigen Rechts sind Maßnahmen des sozialen Ausgleichs an drei Evaluationskriterien zu messen: der Effektivität, der Vereinbarkeit der Maßnahme mit den Klimazielen und schließlich der Umsetzbarkeit der Maßnahme.

IV. Das Steuerrecht erweist sich als nur begrenzt geeignet, ungünstige Verteilungswirkungen abzufedern. Die einkommensschwächsten Haushalte lassen sich über das Einkommensteuerrecht nicht bzw. kaum erreichen. Eine Feinststeuerung über das Steuerrecht ist schwierig. Zudem besteht die Herausforderung, sicherzustellen, dass die Berechtigten der Ausgleichsmaßnahmen die ihnen zustehenden Vergünstigungen auch tatsächlich in Anspruch nehmen (Take-up-Problem). Schließlich sind die spezifischen Funktionsgrenzen des Steuerrechts und die institutionellen Rahmenbedingungen zu beachten.

Vertikale Verteilungswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen sind häufig auch nur Teil des größeren Problems wachsender sozialer Ungleichheit, die auf diverse Faktoren zurückzuführen ist. Tragen einzelne typisierbare Haushalte Sonderlasten, also bei horizontalen Verteilungswirkungen, ist zudem zu beachten, dass soziale Ausgleichsmaßnahmen ihrerseits ungünstige vertikale Verteilungswirkungen haben können.

Ein sozialer Ausgleich kann schon auf Primärebene vorgenommen werden, wenn die Verteilungswirkungen bei der Konzeption von steuerlichen Klimaschutzinstrumenten unmittelbar mitgedacht werden. Dies ist allerdings nicht immer umsetzbar. Die Sekundärebene kommt vor allem dann in Betracht, wenn es um sozialen Ausgleich bei horizontalen Verteilungswirkungen geht, also bei Sonderbedarfen. Damit werden gezielt einzelne Steuerpflichtige durch Vergünstigungstatbestände im System der Einkommensteuer entlastet. Um die Integrität der Klimaschutzmaßnahmen nicht zu gefährden, sollte bei Maßnahmen, die am Preissignal ansetzen, jedoch mit Über-

gangsregelungen gearbeitet werden. Erforderlich ist also ein glaubwürdiger Transitionspfad. Werden universell staatliche Leistungen gewährt, können deren Verteilungswirkungen auf der Tertiärebene durch eine Erfassung bei der Einkommensteuer weiter verbessert werden.

Kernergebnisse

- ▶ Die Akzeptanz von energie- und klimapolitischen Maßnahmen erfordert einen sozialen Ausgleich. Dazu müssen horizontale und vertikale Verteilungswirkungen untersucht werden.
- ▶ Der soziale Ausgleich kann grundsätzlich auch durch das Steuerrecht umgesetzt werden. Dabei lassen sich hinsichtlich der Verteilungswirkungen drei Ebenen unterscheiden: Die Maßnahmen können selbst die Verteilungswirkungen berücksichtigen (Primärebene). Das Steuerrecht kann zudem Verteilungswirkungen bestehender Maßnahmen abfedern (Sekundärebene). Schließlich können universelle staatliche Leistungen, die dem sozialen Ausgleich dienen, progressiv besteuert werden, um die Verteilungswirkungen weiter zu verbessern (Tertiärebene).
- ▶ Von den schon jetzt im Einkommensteuerrecht bestehenden Ansätzen des sozialen Ausgleichs für die Belastungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen kann das Modell der Energiepreispauschale durchaus als Vorbild angesehen werden.
- ▶ Verfassungs- und Unionsrecht belassen dem Gesetzgeber weite Spielräume bei der Konzeption von Maßnahmen des sozialen Ausgleichs. Solche Maßnahmen sollten effizient sein, die Integrität der klimaschützenden Maßnahme so wenig wie möglich beeinträchtigen und umsetzbar sein.
- ▶ Bei der Konzeption der Maßnahmen ist besonderes Augenmerk auf Administrierbarkeit und auf die den Finanzbehörden zugänglichen Informationen zu legen. Staatliche Leistungen sollten möglichst automatisiert und standardisiert und ohne Antragserfordernisse gewährt werden. Gewisse Mitnahmeeffekte sind dabei hinzunehmen.

A. Europäische Regulierung zur sozialen Abfederung der Belastungen aus Energie- und Klimaschutzmaßnahmen

Ronja Busch/Markus Ehrmann

I. Einleitung

Die Bekämpfung des Klimawandels erfordert einen tiefgreifenden Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft. Dieser Transformationsprozess ist mit erheblichen sozialen Auswirkungen verbunden, denn Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen betreffen nicht nur Produktionsprozesse und technologische Innovationen, sondern verändern auch die Lebensrealitäten vieler Menschen¹.

Die Europäische Union (EU) hat im Europäischen Klimagesetz² das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 gesetzlich verankert³. Dieses Ziel dient der Umsetzung des Pariser Übereinkommens⁴ und bildet den Rahmen für eine Vielzahl sektorspezifischer Rechtsakte, mit denen Emissionen reduziert und Klimaschutzmaßnahmen

europaweit koordiniert werden sollen. Die strategische Steuerung des Übergangs zur Klimaneutralität erfolgt auf europäischer Ebene maßgeblich durch den Europäischen Grünen Deal⁵. In dieser Strategie betont die Europäische Kommission (EU-Kommission), dass eine sozialverträgliche Ausgestaltung des Transformationsprozesses für die gesellschaftliche Unterstützung von erheblicher Bedeutung ist. Der Übergang müsse daher in „gerechter Weise“ erfolgen und es dürfe „niemand zurückgelassen“ werden⁶.

Auf besonders transparente Weise treten die sozialen Implikationen klimapolitischer Maßnahmen im Zusammenhang mit der CO₂-Bepreisung zutage. Bereits 2003 wurde mit der Emissionshandelsrichtlinie (EHS-RL)⁷ ein unionsweites Emissionshandelssystem für die Sektoren Industrie und Energiewirtschaft (Emissionshandels-

¹ IPCC, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability – Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022, Kapitel 8, S. 1171 ff., https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf; Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, S. 4.

² Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität, ABl. EU L 243 v. 09.07.2021, S. 1 (EU-Klimagesetz).

³ Art. 2 Abs. 1 EU-Klimagesetz.

⁴ Art. 2 Abs. 1 lit. a) Pariser Übereinkommen vom 12. Dezember 2015, UNTS Vol. 3156, S. 79 (in Kraft getreten am 04.11.2016); Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 (BGBl. 2016 II S. 1082), Art. 2 Abs. 1 lit. a).

⁵ Europäische Kommission, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019. Dieser wird seit 2025 durch den Deal für eine saubere Industrie (sog. Clean Industrial Deal) ergänzt, vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das

Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der Deal für eine saubere Industrie: Ein gemeinsamer Fahrplan für Wettbewerbsfähigkeit und Dekarbonisierung, COM(2025) 85 final v. 26.02.2025.

⁶ Vgl. Europäische Kommission, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final v. 11.12.2019, S. 2, 19–21, 23; Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang, COM(2020) 14 final v. 14.01.2020; Rat der Europäischen Union, Empfehlung des Rates vom 16. Juni 2022 zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität, ABl. EU C 243 v. 27.06.2022, S. 35.

⁷ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl. EU L 275 v. 25.10.2003, S. 32, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/795 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Februar 2024, ABl. EU L v. 29.02.2024 (EHS-RL).

system 1) eingeführt. Dieses bildet einen Eckpfeiler im europäischen Instrumentenmix zur Reduktion der Treibhausgasemissionen⁸. Im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets⁹ wurde dieses System um ein zweites Emissionshandelssystem für insbesondere die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr (Emissionshandelssystem 2) ergänzt¹⁰. Beide Emissionshandelssysteme bepreisen Treibhausgasemissionen in den jeweils erfassten Sektoren, um ökonomische Anreize für klimaschonendes Verhalten zu setzen¹¹. Auch wenn private Haushalte nicht zu den unmittelbaren Adressaten der Emissionshandelssysteme zählen, sind sie mittelbar durch steigende (Energie-)Preise betroffen, da die CO₂-Kosten in der Regel weitergereicht werden¹². Vor allem das Emissionshandelssystem 2 betrifft mit den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr Lebensbereiche, in denen Energiekostensteigerungen

für private Haushalte besonders spürbar sind¹³. Dabei sind Haushalte mit niedrigem Einkommen in besonderem Maße belastet, da Energiekosten einen überdurchschnittlich hohen Anteil an ihrem verfügbaren Einkommen ausmachen¹⁴. Zugleich haben sie in der Regel weniger Möglichkeiten, ihre Treibhausgasemissionen zu senken¹⁵.

Auch auf nationaler Ebene werden spätestens seit Verabschiedung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG)¹⁶ im Jahr 2021 verschiedene Möglichkeiten zur sozialen Abfederung klimapolitischer Maßnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit der CO₂-Bepreisung, diskutiert. So wurden etwa ein Gesetz zur Aufteilung der CO₂-Kosten zwischen Mietenden und Vermietenden (CO₂KostAufG)¹⁷ sowie Änderungen des Wohngeldgesetzes (WoGG)¹⁸ verabschiedet. Die Einführung eines Klimageldes¹⁹, das in der politischen Debatte

⁸ C. Kreuter-Kirchhof, Der neue europäische Emissionshandel II, ZUR 2025, S. 72; I. Zenke/C. Telschow, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), Energierecht, 124. EL 2024, 118. Emissionshandel Rn. 2.

⁹ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final v. 14.07.2021. Das „Fit for 55“-Paket enthält zahlreiche Legislativvorschläge zur Änderung des EU-Rechtsrahmens mit dem Ziel, das EU-Klimaziel für 2030 (mindestens 55 % Treibhausgasemissionsminderung gegenüber dem Jahr 1990; Art. 4 Abs. 1 EU-Klimagesetz) zu erreichen.

¹⁰ Art. 30a ff. EHS-RL. Die Vorschriften zur Einrichtung des Emissionshandelssystems 2 wurden durch die Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. EU L 130 v. 16.05.2023, S. 134 (Richtlinie (EU) 2023/959) eingeführt.

¹¹ Vgl. zur Funktionsweise der beiden europäischen Emissionshandelssysteme I. Zenke/C. Telschow, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), Energierecht, 124. EL 2024, 118. Emissionshandel; W. Kahl/K. F. Gärditz, Umweltrecht, 13. Aufl. 2023, § 6 Rn. 36 ff.; spezifisch zum Emissionshandelssystem 2 siehe auch F. Pause/J. Nysten/K. Harder, Das neue EU-Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr und die Abfederung von Belastungen durch den EU-Klima-Sozialfonds, EurUP 2023, S. 196 ff.; C. Kreuter-Kirchhof, Der neue europäische Emissionshandel II, ZUR 2025, S. 72 ff.

¹² Davon geht – für den Fall des Emissionshandelssystems 2 – auch der EU-Gesetzgeber aus, vgl. Erwägungsgrund 9 KSF-VO.

¹³ Vgl. Erwägungsgründe 40, 76, 83, 84 Richtlinie (EU) 2023/959.

¹⁴ L. Endres, Verteilungswirkungen der CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf-Klimageld, Dezember 2023, S. 3 ff., https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008757; B. Görlach/M. Jakob/K. Umpfenbach/M. Kosch/M. Pahle/T. Konc/N. aus dem Moore/J. Brehm/S. Feindt/F. Pause/J. Nysten/J. Abrell, Ein fairer und solidarischer EU-Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr, 2022, S. 19, https://ariadneprojekt.de/media/2022/09/Ariadne-Report_ETS2-SCF_DE_September2022.pdf; siehe auch A. Klafki, Klimaschutzrecht und Klimagerechtigkeit, Die Verwaltung 56 (2023), S. 179 (192).

¹⁵ So können Mietende durch ihr Heizverhalten zwar in gewissen Grenzen den Treibhausgasausstoß beeinflussen, sie haben aber grundsätzlich keinen Einfluss auf den Einbau einer modernen Heizungsanlage oder die energetische Sanierung des Gebäudes. Vgl. auch Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, 05.02.2025, S. 107 Tabelle 14, https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2025/03/ERK2025_Zweijahresgutachten-2024.pdf.

¹⁶ Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728; 2022 I S. 2098), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70) geändert worden ist.

¹⁷ Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz vom 5. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2154).

¹⁸ Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), das zuletzt durch Artikel 50 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387) geändert worden ist; Gesetz zur Entlastung bei den Heizkosten im Wohngeld im Kontext der CO₂-Bepreisung vom 15. Mai 2020 (BGBl. I S. 1015).

¹⁹ Unter dem Begriff „Klimageld“ versteht man im Grundsatz einen Umverteilungsmechanismus, über den die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung an private Haushalte zurückerstattet werden, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, Optionen für eine CO₂-Preisreform – MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Juli

wiederholt gefordert wurde²⁰, ist bislang jedoch ausgeblieben und wird auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung nicht mehr erwähnt²¹. Stattdessen finden sich dort Ausführungen, wonach die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung über sozial gestaffelte Förderprogramme – etwa beim Wohnen und bei der Mobilität – sowie durch eine Senkung von Stromsteuer und Netzentgelten an die Bevölkerung zurückgegeben werden sollen²². Indes hat der Koalitionsausschuss am 2. Juli 2025 festgelegt, dass es vorerst keine Stromsteuerabsenkung geben wird²³. Aufgrund anhaltender Kritik ist dieser Schritt derzeit noch Gegenstand der politischen Debatte.

Die Debatte über die soziale Dimension der Klimapolitik wurde durch die Einigung auf EU-Ebene zur Einführung eines zweiten Emissionshandelssystems für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr wieder belebt. Zur Abfederung der spezifischen Belastungen klima- und energiepolitischer Maßnahmen verfolgt die EU unterschiedliche Ansätze, die in verschiedenen Unionsrechtsakten verankert sind. Gleichzeitig betont sie die Verantwortung der Mitgliedstaaten, ihre Steuer-, Sozialleistungs- und

Sozialschutzsysteme im Zuge des grünen Wandels gerecht weiterzuentwickeln²⁴.

Ziel dieses Beitrags ist es, den unionsrechtlichen Rahmen zur sozialen Abfederung energie- und klimapolitischer Maßnahmen darzustellen und systematisch zu analysieren. Dabei werden die Struktur und Funktion verschiedener Regelungsansätze herausgearbeitet. Ergänzend wird exemplarisch auf die Umsetzung ausgewählter unionsrechtlicher Vorgaben im nationalen Recht eingegangen.

II. EU-Rechtsrahmen zur sozialen Abfederung von Energie- und Klimaschutzmaßnahmen

Die Bewältigung der sozialen Auswirkungen im Kontext der Transformation zur Klimaneutralität ist fester Bestandteil des europäischen Rechtsrahmens. Mit Blick auf die einschlägigen unionsrechtlichen Regelungen lassen sich zwei Dimensionen unterscheiden:

Zum einen adressiert die EU die sozialen Verteilungswirkungen zwischen den

2019, S. 1, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_04_2019.pdf.

²⁰ Vgl. Mehr Fortschritt wagen – Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 07.12.2021, S. 63, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1989762/9069d8019dabe546c2449dda2d838453/2021-12-08-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>; J. Stede/S. Bach/R. Ismer/K. Meßerschmidt/K. Neuhoß, Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis – Endbericht, DIW Politikberatung kompakt 155/2020, S. 1 ff., https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.799699.de/diwkompakt_2020-155.pdf; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik – Sondergutachten, Juli 2019, Rn. 19, <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/sondergutachten-2019.html#ziff19>; H. Heil, Bundesminister für Arbeit und Soziales a. D. im Interview mit der Berliner Morgenpost vom 28.05.2022, <https://www.morgenpost.de/incoming/article401885844/heil-klimageld-fuer-menschen-mit-einkommen-unter-4000-euro.html>; vgl. auch den gemeinsamen Aufruf mehrerer Sozial- und Umweltschutzverbände von Januar 2024, https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Seiten/Presse/docs/Aufruf_Soziales_Klimageld_jetzt.pdf; vgl. zur Einordnung der Debatte unter Hinweis auf mehrere Studien Sozial-Klimarat, Einordnung der Debatte zum Klimageld, 19.02.2024, <https://www.sozial-klimarat.de/post/einordnung-der-debatte-zum-klimageld>.

²¹ Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 21. Legislaturperiode vom 05.05.2025, <https://www.koalitionsvertrag2025.de/> (Koalitionsvertrag).

²² Vgl. zu alldem im Koalitionsvertrag Zeilen 926 ff. und insbesondere Zeilen 956 ff. („Wir wollen Unternehmen und Verbraucher in Deutschland dauerhaft um mindestens fünf Cent pro kWh mit einem Maßnahmenpaket entlasten. Dafür werden wir als Sofortmaßnahme die Stromsteuer für alle auf das europäische Mindestmaß senken und Umlagen und Netzentgelte reduzieren.“) sowie Zeilen 1500 ff. („Für schnelle Entlastungen um mindestens fünf Cent pro kWh werden wir in einem ersten Schritt die Stromsteuer für alle so schnell wie möglich auf das europäische Mindestmaß senken und die Übertragungsnetzentgelte reduzieren.“).

²³ So heißt es in dem in Medien bekannt gewordenen Beschlusspapier mit dem Titel „Ergebnisse der Sitzung des Koalitionsausschusses am 2. Juli 2025“ unter Ziffer 6: „Der Koalitionsausschuss ist sich darüber einig, dass weitere Entlastungsschritte – insbesondere eine Senkung der Stromsteuer für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie die gesamte Wirtschaft – folgen sollen, sobald hierfür finanzielle Spielräume bestehen.“, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2025/07/02/Ergebnisse-Koalitionsausschuss-02072025-clean.pdf>.

²⁴ Vgl. hierzu auch Rat der Europäischen Union, Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs, ABl. EU C 243 v. 27.06.2022, Erwägungsgrund 20 sowie Ziffer 6. Siehe hierzu die Beiträge von P. Lange sowie von R. Ismer/S. Piotrowski in diesem Band.

Mitgliedstaaten (horizontale Dimension). Dies geschieht etwa durch eine Differenzierung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bei der Festlegung nationaler Klimaziele im Rahmen der Lastenteilungsverordnung (Lastenteilungs-VO)²⁵ oder durch finanzielle Unterstützungsinstrumente wie den Modernisierungsfonds²⁶ und den Klima-Sozialfonds, von denen einige Mitgliedstaaten stärker profitieren als andere.

Zum anderen – und darauf richten sich die folgenden Ausführungen – nimmt die EU verstärkt die sozialen Auswirkungen ihrer Klima- und Energiepolitik *innerhalb* der Mitgliedstaaten in den Blick (vertikale Dimension). Im Zentrum steht dabei die Frage, wie der Übergang zur Klimaneutralität insbesondere im Hinblick auf die Belastungen durch steigende (Energie-)Kosten für private Haushalte sozial gerecht gestaltet werden kann²⁷. Die EU-Kommission betont in diesem Zusammenhang und in Anbetracht der bestehenden Problemlage die Notwendigkeit der Bekämpfung von Energiearmut²⁸. Energiearmut bezeichnet nach der Definition in der europäischen Energieeffizienzrichtlinie (EnEff-RL)²⁹ eine Situation, in der Haushalte keinen Zugang zu grundlegenden Energiedienstleistungen wie angemessene Wärme durch Heizen, Kühlung bei steigenden Temperaturen, Beleuchtung und Energie für den Betrieb von Geräten haben, die einen angemessenen

Lebens- und Gesundheitsstandard gewährleisten³⁰.

Zur sozialen Abfederung dieser spezifischen Herausforderungen finden sich im Unionsrecht unterschiedliche Regulierungsstrategien. Der Befund an Regulierungen lässt sich wie folgt systematisieren: Zu nennen sind zunächst Vorgaben für eine zielgerichtete Verwendung der durch die Emissionshandelssysteme generierten Einnahmen (unter 1.). Darüber hinaus verlangt das Unionsrecht den Mitgliedstaaten die Durchführung strategischer Planungen von Politiken und Maßnahmen ab, die der sozialen Abfederung dienen (unter 2.). Schließlich finden sich auch Richtlinienbestimmungen, die die Mitgliedstaaten zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden, zur Erleichterung des Zugangs zu erneuerbaren Energien oder zur Verhinderung von Unterbrechungen bei der Energieversorgung bei besonders schutzbedürftigen Personengruppen verpflichten (unter 3.).

1. Zielgerichtete Verwendung der Einnahmen aus den Emissionshandelssystemen

Zur Erreichung der ambitionierten Klimaziele der EU und unter dem Leitmotiv der Sicherstellung eines gerechten Übergangs sind erhebliche öffentliche und private Investitionen erforderlich³¹. Vor diesem

²⁵ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, ABl. EU L 156 v. 19.06.2018, S. 26, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023, ABl. EU L 111 v. 26.04.2023, S. 1; vgl. auch Erwägungsgrund 14 Verordnung (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, ABl. EU L 111 v. 26.04.2023, S. 1; L. Schumacher/J. Schumacher, in: E. Hofmann/F. Heß (Hrsg.), BeckOK KlimR, 2. Ed. 2024, Art. 4 Lastenteilungs-VO Rn. 2.

²⁶ Vgl. hierzu Art. 10 Abs. 1 UAbs. 3–4, Art. 10d EHS-RL.

²⁷ Die in diesem Zusammenhang ergriffenen beschäftigungspolitischen Initiativen der EU, darunter der Mechanismus für einen gerechten Übergang („Just Transition Mechanism“; vgl. hierzu

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_de), werden ausgeklammert.

²⁸ Schon vor der Einführung einer unionsweiten CO₂-Bepreisung im Gebäudebereich konnten im Jahr 2023 10,6 % der EU-Bevölkerung ihr Zuhause nicht ausreichend heizen, waren mithin von Energiearmut betroffen, vgl. Eurostat, Key figures on European living conditions, Juli 2024, S. 25, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-key-figures/w/ks-01-24-001>. Die hohen Energiepreise gehen dabei freilich nicht allein auf Klimaschutzmaßnahmen zurück, sondern sind v. a. durch eine Knappheit günstiger Energie auf den Energiemärkten durch eine Neuausrichtung der Energieversorgung infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine zurückzuführen.

²⁹ Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz (Neufassung), ABl. EU L 231 v. 20.09.2023, S. 1.

³⁰ Vgl. zur Definition von Energiearmut Art. 2 Nr. 52EnEff-RL.

³¹ Vgl. hierzu auch Erwägungsgrund 10 KSF-VO.

Hintergrund betont die EU die Notwendigkeit einer zielgerichteten Verwendung der – beträchtlichen³² – Einnahmen aus den beiden Emissionshandelssystemen, um die mit der CO₂-Bepreisung einhergehenden Belastungen sozial abzufedern³³. Ein Teil der Gesamtmengen der beiden Emissionshandelssysteme 1 und 2 wird von der EU-Kommission bzw. der Europäischen Investitionsbank (EIB) „auf EU-Ebene“ versteigert³⁴. Mit den Erlösen werden verschiedene Fonds, darunter der Klima-Sozialfonds, finanziell ausgestattet³⁵. Die übrigen Zertifikate aus beiden Systemen werden unter Berücksichtigung historischer Emissionsdaten auf die Mitgliedstaaten verteilt und von diesen im Rahmen von Auktionen versteigert³⁶. Die hieraus resultierenden Versteigerungserlöse verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

a) Der neue europäische Klima-Sozialfonds

Zur Abfederung der spezifischen sozialen und verteilungspolitischen Auswirkungen des neuen Emissionshandelssystems 2 auf benachteiligte Haushalte, benachteiligte Kleinstunternehmen und benachteiligte Verkehrsnutzerinnen und -nutzer³⁷ hat die

EU den Klima-Sozialfonds geschaffen³⁸. Dieser soll sowohl einen solidarischen Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellen als auch die soziale Abfederung der spezifischen Belastungen, die aus dem Emissionshandelssystem 2 innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten resultieren, unterstützen³⁹.

aa) Finanzierung des Klima-Sozialfonds

Der Klima-Sozialfonds verfügt über ein Gesamtvolumen von bis zu 65 Mrd. Euro und ist für einen Zeitraum von sieben Jahren – vom 1. Januar 2026 bis zum 31. Dezember 2032 – eingerichtet⁴⁰. Zur Vorfinanzierung des Klima-Sozialfonds greift die EU-Kommission auf das bestehende Emissionshandelssystem 1 zurück: Bereits im Jahr 2026, also ein Jahr vor dem Start der Versteigerungen im Emissionshandelssystem 2, versteigert sie 50 Mio. Zertifikate aus dem Emissionshandelssystem 1⁴¹. Dadurch sollen Einnahmen in Höhe von 4 Mrd. Euro generiert werden⁴². Der überwiegende Teil des Fondsvolumens wird indes ab 2027 durch die Versteigerung von mindestens 150 Mio. Zertifikaten aus dem Emissionshandelssystem 2 generiert⁴³. Hierbei werden jährlich

³² Im Jahr 2023 beliefen sich die EU-weiten Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1 auf 43,6 Mrd. Euro, vgl. *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – EU-Fortschrittsbericht über Klimaschutz und -anpassung 2024, COM(2024) 498 final v. 31.10.2024, S. 15 ff. Die deutschen Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1 beliefen sich im Jahr 2024 auf ca. 5,5 Mrd. Euro, die aus dem nationalen Brennstoffemissionshandelssystem auf rund 13 Mrd. Euro, vgl. *Umweltbundesamt*, Einnahmen aus dem Emissionshandel auf Rekordniveau, Pressemitteilung v. 07.01.2025, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/einnahmen-aus-dem-emissionshandel-erneut-auf>.

³³ Vgl. Erwägungsgründe 12 f. KSF-VO; vgl. hierzu auch C. Kreuter-Kirchhof, in: C. Kreuter-Kirchhof/S. Schlacke (Hrsg.), Klimaschutzrecht, 2025, EU-Emissionshandel II Rn. 8 ff.

³⁴ Siehe Art. 24 Delegierte Verordnung (EU) 2023/2830 der Kommission vom 17. Oktober 2023 zur Ergänzung der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates durch Festlegung von Vorschriften über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie andere Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. EU L v. 20.12.2023. Die Versteigerung im Emissionshandelssystem 2 soll grundsätzlich im Jahre 2027 beginnen, kann aber bei außergewöhnlicher Entwicklung der Energiepreise um ein Jahr verschoben werden, vgl. Art. 30d Abs. 1, Art. 30k EHS-RL.

³⁵ Die Europäische Investitionsbank versteigert u. a. die Zertifikate aus dem Emissionshandelssystem 1 zur finanziellen Ausstattung des Innovationsfonds, Art. 10a

Abs. 8 EHS-RL, und des Modernisierungsfonds, Art. 10 Abs. 1 UAbs. 3–4, Art. 10d EHS-RL, Art. 24 Abs. 1–2 Delegierte Verordnung (EU) 2023/2830.

³⁶ Vgl. für das Emissionshandelssystem 1 Art. 10 Abs. 2 EHS-RL und für das Emissionshandelssystem 2 Art. 30d Abs. 5 EHS-RL.

³⁷ Vgl. zu diesen Personengruppen Art. 3 Abs. 2 KSF-VO sowie die Begriffsbestimmungen in Art. 2 Nr. 8–12 KSF-VO.

³⁸ Siehe Art. 1 Abs. 3, Art. 3 KSF-VO; Erwägungsgrund 84 Richtlinie (EU) 2023/959; vgl. hierzu auch F. Pause/J. Nysten/K. Harder, Das neue EU-Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr und die Abfederung von Belastungen durch den EU-Klima-Sozialfonds, EurUP 2023, S. 196 (202); U. Stäsche, Reform des EU-Emissionshandelssystems, der Effort-Sharing-Verordnung, der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und der Energieeffizienzrichtlinie – „Fit for 55“?, KlimR 2023, S. 171 (176); C. Kreuter-Kirchhof, Der neue europäische Emissionshandel II, ZUR 2025, S. 72 (75).

³⁹ Vgl. Erwägungsgrund 84 Richtlinie (EU) 2023/959.

⁴⁰ Art. 10 Abs. 1 KSF-VO. Sofern das Emissionshandelssystem 2 erst 2028 startet, beträgt das Gesamtbudget des Klima-Sozialfonds lediglich 54,6 Mrd. Euro, Art. 30d Abs. 4 UAbs. 5 EHS-RL.

⁴¹ Art. 10 Abs. 1 UAbs. 1 KSF-VO i. V. m. Art. 10a Abs. 8b EHS-RL.

⁴² Art. 30d Abs. 4 EHS-RL.

⁴³ Art. 10 Abs. 1 UAbs. 1 KSF-VO i. V. m. Art. 30d Abs. 3, Abs. 4 EHS-RL.

so viele Zertifikate versteigert, bis die in Art. 30d Abs. 4 EHS-RL genannten Beträge⁴⁴ erreicht sind, die dann an den Klima-Sozialfonds abgeführt werden.

Der Klima-Sozialfonds ist damit sowohl in zeitlicher als auch in finanzieller Hinsicht begrenzt. Insbesondere ist das Fondsvolumen gesetzlich fixiert und unterliegt keiner dynamischen Anpassung an etwaige Preisentwicklungen im Emissionshandelssystem 2, weder nach unten noch nach oben⁴⁵. Die Ratio hinter diesen Begrenzungen lässt sich einerseits aus der Klima-Sozialfonds-Verordnung (KSF-VO)⁴⁶ und ihren Erwägungsgründen selbst ableiten: So wird aus Erwägungsgrund 30 ersichtlich, dass die EU in der Anfangsphase des Emissionshandelssystems 2 von einem erhöhten Finanzierungsbedarf in Zusammenhang mit der Dekarbonisierung des Gebäude- und Straßenverkehrssektors ausgeht. Daher sollen in den Jahren 2027–2032 für genau diese Bereiche Gelder „reserviert“ werden („ear-marking“). Zudem geht aus Art. 27 Abs. 4 KSF-VO hervor, dass der Fonds nur „vorübergehend und ausnahmsweise durch externe zweckgebundene Einnahmen aus Emissionshandelszertifikaten finanziert“ werden soll. Die EU-Kommission muss, sofern im neuen mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum nach 2027 die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 als EU-Eigenmittel gemäß Art. 311 Abs. 3 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁴⁷ festgelegt werden sollten, gegebenenfalls Vorschläge für die Fortführung des Fonds vorlegen, was sich insbesondere auf die Finanzierung beziehen dürfte⁴⁸. Andererseits dürfte die gesetzliche

Festlegung des Fondsvolumens aber auch der Planungssicherheit in den Mitgliedstaaten dienen⁴⁹. Diese können den zur Verfügung stehenden Finanzrahmen über den gesamten Förderzeitraum hinweg nachvollziehen und darauf aufbauend nationale Maßnahmen und Investitionen konzipieren. Eine fehlende Budgetklarheit aufgrund unklarer Preisentwicklungen im Emissionshandelssystem 2 würde demgegenüber die Einrichtung von Förderprogrammen und anderen Unterstützungsmaßnahmen auf nationaler Ebene erheblich erschweren.

bb) Klima-Sozialpläne der Mitgliedstaaten und förderfähige Maßnahmen

Um Gelder aus dem Klima-Sozialfonds zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten einen Klima-Sozialplan aufstellen⁵⁰. Der Plan muss ein in sich stimmiges Maßnahmen- und Investitionspaket aus existierenden und neuen nationalen Maßnahmen enthalten, das auf eine dauerhafte Abmilderung der Auswirkungen des Emissionshandelssystems 2 auf benachteiligte Haushalte, Kleinunternehmen und Verkehrsnutzerinnen und -nutzer abzielt⁵¹. Er muss außerdem die in Art. 6 KSF-VO genannten Angaben umfassen, darunter Etappenziele und Zielvorgaben sowie einen vorläufigen umfassenden Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen und Investitionen, die bis 31. Juli 2032 abzuschließen sind. Der Klima-Sozialplan ist mit dem integrierten nationalen Energie- und Klimaplan (gemäß der Governance-Verordnung [Governance-VO]⁵²) abzustimmen⁵³ und muss zur

⁴⁴ Im Jahr 2027 10,9 Mrd. Euro, im Jahr 2028 10,5 Mrd. Euro, im Jahr 2029 10,3 Mrd. Euro, im Jahr 2030 10,1 Mrd. Euro, im Jahr 2031 9,8 Mrd. Euro und schließlich im Jahr 2032 9,4 Mrd. Euro. Die Beträge verringern sich gemäß Art. 30d Abs. 4 UAbs. 5 EHS-RL, sofern der Starttermin der Versteigerungen im Emissionshandelssystem 2 auf 2028 verschoben wird.

⁴⁵ Zur Kritik daran siehe M. Pahle/C. Günther/S. Feindt/O. Edenhofer, Wie weiter mit dem ETS 2?, 2025, S. 14, <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/wie-weiter-mit-dem-ets2>.

⁴⁶ Verordnung (EU) 2023/955 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds, ABl. EU L 130 v. 16.05.2023, S. 1 (Klima-Sozialfonds-Verordnung; KSF-VO).

⁴⁷ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU C 326 v. 26.10.2012, S. 47.

⁴⁸ Vgl. hierzu auch Erwägungsgrund 84 Richtlinie (EU) 2023/959.

⁴⁹ Jedenfalls sollte ein Mindestbetrag, mit dem die Mitgliedstaaten planen können, festgelegt sein. Es wäre jedoch denkbar, die Klima-Sozialfonds-Verordnung in dem Sinne fortzuentwickeln, dass Mindestbeträge festgelegt sind und gleichzeitig ein Hochskalieren bei steigenden Preisen ermöglicht wird. Siehe zum Umgang mit dem Klima-Sozialfonds und seiner Durchführung in Deutschland unten, unter A. III. 1. a).

⁵⁰ Art. 4 KSF-VO.

⁵¹ Art. 4 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1 KSF-VO.

⁵² Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023, ABl. EU L v. 31.10.2023.

⁵³ Art. 4 Abs. 2 KSF-VO.

Beschleunigung der EU-Klimazielerreichung beitragen⁵⁴.

Die Klima-Sozialfonds-Verordnung benennt als Zielgruppe der Förderung benachteiligte Haushalte, Kleinstunternehmen sowie Verkehrsnutzerinnen und -nutzer⁵⁵. Bei der Bestimmung dieser Personengruppen knüpft sie hinsichtlich der benachteiligten Haushalte und Verkehrsnutzerinnen und -nutzer zum einen an die Begriffe der Energie- und Mobilitätsarmut⁵⁶ an: Haushalte, die von Energiearmut betroffen sind, sowie Einzelpersonen oder Haushalte, die unter Mobilitätsarmut leiden⁵⁷. Zum anderen gelten aber auch solche Haushalte und Verkehrsnutzerinnen und -nutzer als benachteiligt im Sinne der Verordnung und damit als mögliche Begünstigte der Unterstützung aus dem Fonds, die besonders stark unter den Preisauswirkungen des Emissionshandelssystems 2 leiden und zugleich nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um in klimafreundliche Technologien zu investieren oder auf emissionsärmere Alternativen umzusteigen⁵⁸. Benachteiligte Kleinstunternehmen werden parallel zu der zweitgenannten Variante ebenfalls so definiert, dass diese stark von den Preisauswirkungen des Emissionshandelssystems 2 betroffen sein müssen und ihnen für den Zweck ihrer Tätigkeit die Mittel für eine Renovierung des Gebäudes, das sie nutzen, oder für den Erwerb emissionsfreier und emissionsarmer Fahrzeuge oder gegebenenfalls für die Umstellung auf alternative – auch öffentliche – nachhaltige Verkehrsmittel fehlen⁵⁹.

Die Mittel aus dem Klima-Sozialfonds sollen nach Art. 7 f. KSF-VO insbesondere zwei Zielen dienen: Zum einen sollen den genannten Zielgruppen die nötigen Mittel zur

Ermöglichung ebensolcher Investitionen bereitgestellt werden, sodass Abhängigkeiten von fossilen Brennstoffen aufgelöst werden. Zu diesem Zweck können die Mitgliedstaaten beispielsweise Investitionen und Maßnahmen zur Sicherstellung des Zugangs zu erschwinglichem energieeffizienten Wohnraum sowie zu entsprechenden Heizungs- und Kühlsystemen und zur Aufklärung der Bevölkerung zu Gebäudesanierungen, Energieeffizienz und nachhaltiger Mobilität fördern⁶⁰. Zu berücksichtigen ist dabei stets, dass die Maßnahmen und Investitionen eine „anhaltende Wirkung“ im Hinblick auf die Minderung der spezifischen Belastungen des Emissionshandelssystems 2 für die anvisierten Zielgruppen haben müssen⁶¹. Zum anderen können die Mittel des Klima-Sozialfonds auch in begrenztem Umfang zur Kompensation des Preisanstiegs eingesetzt werden. Zu diesem Zweck besteht nach Art. 4 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 2 KSF-VO die Möglichkeit für zeitlich befristete direkte Einkommensbeihilfen. Die Gewährung dieser Einkommensbeihilfen unterliegt jedoch mehreren Bedingungen, unter anderem dürfen die Zahlungen nur an benachteiligte Haushalte und Verkehrsnutzerinnen und -nutzer – nicht aber an Kleinstunternehmen – ausbezahlt werden, sie müssen über die Zeit abnehmen und für die begünstigten Personengruppen müssen auch strukturelle, langfristig wirkende Maßnahmen umgesetzt werden⁶². Auf diese Weise sollen Energiearmut und Mobilitätsarmut während des Übergangszeitraums bis zum Wirksamwerden der primär zu fördernden investiven Maßnahmen verhindert werden⁶³.

⁵⁴ Art. 4 Abs. 1 a. E. KSF-VO.

⁵⁵ Art. 3 Abs. 2 KSF-VO.

⁵⁶ Beide Begriffe wurden durch die Klima-Sozialfonds-Verordnung erstmals in einem EU-Rechtsakt definiert, vgl. Art. 2 Nr. 1 und Nr. 2 KSF-VO. Mit der Neufassung der Energieeffizienzrichtlinie im September 2023 wurde die Energiearmutsdefinition in die Energieeffizienzrichtlinie überführt. In Art. 2 Nr. 1 KSF-VO wird nunmehr auf die Definition in Art. 2 Nr. 52 EnEff-RL verwiesen. Unter Mobilitätsarmut versteht man gemäß Art. 2 Nr. 2 KSF-VO den Umstand, dass Einzelpersonen und Haushalte nicht in der Lage sind oder Schwierigkeiten dabei haben, die Kosten für privaten oder öffentlichen Verkehr zu tragen, oder dass sie keinen oder nur beschränkten Zugang zu Verkehrsmitteln haben, die für ihren Zugang zu grundlegenden sozioökonomischen Dienstleistungen und Tätigkeiten erforderlich sind, unter Berücksichtigung des nationalen und des räumlichen Kontexts.

kononomischen Dienstleistungen und Tätigkeiten erforderlich sind, unter Berücksichtigung des nationalen und des räumlichen Kontexts.

⁵⁷ Art. 2 Nr. 10 und 12 KSF-VO.

⁵⁸ Art. 2 Nr. 10 und 12 KSF-VO.

⁵⁹ Art. 2 Nr. 11 KSF-VO.

⁶⁰ Vgl. die kataloghafte Auflistung in Art. 8 Abs. 1 KSF-VO.

⁶¹ Art. 8 Abs. 1, Art. 16 Abs. 3 lit b) sublit. i) KSF-VO.

⁶² Vgl. zu diesen und weiteren Voraussetzungen Art. 8 Abs. 2 KSF-VO.

⁶³ Erwägungsgrund 17 KSF-VO sowie Art. 3 Abs. 2 KSF-VO.

cc) Mittelvergabe an die Mitgliedstaaten und Governance

Die Klima-Sozialfonds-Verordnung legt in den Art. 10 und 14 sowie in Anhang I genau fest, welche finanziellen Anteile den Mitgliedstaaten aus dem Fonds maximal zustehen. Die Mittelzuweisung orientiert sich sowohl an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch an der jeweiligen Intensität der Belastungen, die den Mitgliedstaaten durch das Emissionshandelssystem 2 entstehen. Staaten mit einer höheren Wirtschaftskraft und einem geringeren Anpassungsdruck erhalten anteilig weniger Mittel als solche mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft und hohen Anpassungsbedarfen. Demzufolge erhalten vor allem jene Mitgliedstaaten einen größeren Anteil aus dem Gesamtfondsvolumen, die vergleichsweise geringe fiskalische Spielräume haben und deren Bevölkerung in besonderem Maße von den Preiswirkungen des Emissionshandelssystems 2 betroffen ist. Polen beispielsweise kann deshalb bis zu 11,43 Mrd. Euro (entspricht ca. 17 Prozent des Gesamtfondsvolumens), Deutschland hingegen maximal 5,31 Mrd. Euro (ca. 8 Prozent des Gesamtfondsvolumens) für den gesamten Zeitraum aus dem Klima-Sozialfonds erhalten⁶⁴. Zudem sind die Mitgliedstaaten zur Kofinanzierung in Höhe von mindestens 25 Prozent der geschätzten Gesamtkosten der in ihren Klima-Sozialplänen dargelegten Investitionen und Maßnahmen verpflichtet⁶⁵. Insofern stehen zur Umsetzung des deutschen Klima-Sozialplans bei einer vollständigen Ausschöpfung der Klima-Sozialfondsmittel in Höhe von 5,31 Mrd. Euro mindestens weitere 1,77 Mrd. Euro zur Verfügung, die aus dem nationalen Haushalt bestritten werden müssten. Hierfür könnte Deutschland unter anderem die Einnahmen aus der nationalen Versteigerung von

Zertifikaten aus dem Emissionshandelssystem 2 verwenden⁶⁶. Damit ergibt sich insgesamt ein Fördervolumen in Höhe von 7,1 Mrd. Euro für Deutschland.

Der Klima-Sozialfonds wird von der EU-Kommission in direkter Mittelverwaltung durchgeführt⁶⁷. Die EU-Kommission hat demnach die Durchführung des Fonds sowie die Verwirklichung seiner Ziele sicherzustellen⁶⁸. Um die Kontrolle der rechtmäßigen Mittelverwendung durch die Mitgliedstaaten zu ermöglichen, bewertet die EU-Kommission vor der Mittelauszahlung die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Klima-Sozialpläne⁶⁹. Sie kann hierzu innerhalb von zwei Monaten nach Vorlage des Plans Stellung nehmen oder auch weitere Informationen anfordern, muss dies aber nicht zwingend⁷⁰. Innerhalb von fünf Monaten nach Vorlage des Klima-Sozialplans entscheidet die EU-Kommission im Wege eines Durchführungsrechtsakts über den Plan und das weitere Verfahren⁷¹. Bewertet sie den Plan positiv, so muss der Durchführungsrechtsakt die in Art. 17 Abs. 2 KSF-VO genannten Angaben enthalten, darunter die vom Mitgliedstaat durchzuführenden Maßnahmen und Investitionen, die Höhe der geschätzten Gesamtkosten des Plans und die Etappenziele und Zielvorgaben, den Zeitplan für die Überwachung und Durchführung des Klima-Sozialplans und Regelungen für die Gewährung des Zugangs der EU-Kommission zu relevanten Daten. Bewertet die EU-Kommission einen mitgliedstaatlichen Klima-Sozialplan negativ, so enthält der Durchführungsrechtsakt die Gründe für die negative Bewertung. In diesem Fall muss der betreffende Mitgliedstaat einen neuen Klima-Sozialplan übermitteln, der die Bewertung der EU-Kommission berücksichtigt⁷².

⁶⁴ Anhang II zur KSF-VO; sofern der Start des Emissionshandelssystems 2 auf das Jahr 2028 verschoben wird, stehen geringere Maximalbeträge für die Mitgliedstaaten zur Verfügung, die ebenfalls in Anhang II genannt sind. Die maximale Mittelzuweisung wird überdies auf der Grundlage der geschätzten Gesamtkosten des von dem Mitgliedstaat vorgeschlagenen Klima-Sozialplans festgelegt, Art. 17 Abs. 3 KSF-VO, d. h., fallen die Gesamtkosten niedriger aus, dann werden auch nur weniger Mittel an den Mitgliedstaat zugewiesen.

⁶⁵ Art. 15 KSF-VO; woher die Mitgliedstaaten die Gelder für die Kofinanzierung ihres Klima-Sozialplans nehmen, bleibt ihnen überlassen. Nach Art. 30d Abs. 6 lit. c) EHS-RL dürfen sie hierfür beispielsweise ihre

nationalen Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten des Emissionshandelssystems 2 verwenden.

⁶⁶ Art. 30d Abs. 6 lit. d) EHS-RL.

⁶⁷ Art. 12 KSF-VO.

⁶⁸ Art. 24 Abs. 2 S. 1 KSF-VO.

⁶⁹ Art. 16–17 KSF-VO; vgl. hierzu auch *F. Pause/J. Nysten/K. Harder*, Das neue EU-Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr und die Abfederung von Belastungen durch den EU-Klima-Sozialfonds, EurUP 2023, S. 196 (206).

⁷⁰ Art. 16 KSF-VO.

⁷¹ Art. 17 Abs. 1 KSF-VO.

⁷² Art. 17 Abs. 4 KSF-VO.

Die den Mitgliedstaaten auf Grundlage ihres Klima-Sozialplans zustehenden Fondsmittel werden nicht in einer Summe ausbezahlt, sondern sind an das gestufte Erreichen der im Plan festgelegten Zielvorgaben und Etappenziele gebunden⁷³. Voraussetzung für jede Auszahlung ist ein begründeter Antrag des Mitgliedstaats, der die Zielerreichung im Einzelnen belegt⁷⁴.

Die Mittelvergabe erfolgt damit im Rahmen eines mehrstufigen Bewilligungsverfahrens, das eine ergebnisorientierte Mittelverwendung sicherstellen soll. Zudem unterliegt die Auszahlung von Klima-Sozialfondsmitteln der tatsächlichen Verfügbarkeit der Mittel im Fonds⁷⁵. Werden Etappenziele oder Zielvorgaben nicht oder nur unzureichend erreicht, kann die EU-Kommission Zahlungen aussetzen oder endgültig kürzen⁷⁶.

Schließlich sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle zwei Jahre zusammen mit ihrem Fortschrittsbericht zur Umsetzung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan nach der Governance-Verordnung⁷⁷ auch über den Stand der Umsetzung ihres Klima-Sozialplans zu berichten⁷⁸. Zu diesem Zweck legt Anhang IV der Klima-Sozialfonds-Verordnung spezifische Indikatoren fest, die sowohl von den Mitgliedstaaten in ihren Berichten als auch von der EU-Kommission im Rahmen der Evaluierung herangezogen werden müssen⁷⁹. Im Unterschied zur Fortschrittskontrolle nach der Governance-Verordnung sieht die Klima-Sozialfonds-Verordnung jedoch keine verbindlichen Nachsteuerungspflichten vor. Auch besteht keine explizite Regelung zu möglichen Empfehlungen der

EU-Kommission an die Mitgliedstaaten⁸⁰. Diese Differenzen dürften auf die unterschiedliche Funktion der beiden Pläne zurückzuführen sein: Während der integrierte nationale Energie- und Klimaplan ein zentrales Instrument zur unionsweiten Steuerung einer gemeinsamen EU-Zielerreichung darstellt, dient der Klima-Sozialplan primär der sozialen Abfederung der mit dem Transformationsprozess einhergehenden Belastungen innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund lassen sich die Nachsteuerungsmechanismen nicht ohne Weiteres vergleichen. Eine Sicherstellung hinreichender Fortschritte erfolgt im Rahmen der Klima-Sozialfonds-Verordnung vielmehr über das in Art. 20 KSF-VO verankerte Leistungsprinzip: Mittel aus dem Fonds werden nur ausbezahlt, wenn der Mitgliedstaat den Nachweis erbringt, dass die im Klima-Sozialplan vereinbarten Zielvorgaben und Etappenziele erreicht wurden.

b) Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen aus den Emissionshandelssystemen durch die Mitgliedstaaten

Die Zertifikate aus den beiden Emissionshandelssystemen, die nicht zur Finanzierung des Klima-Sozialfonds oder – im Fall des Emissionshandelssystems 1 – zur Ausstattung anderer EU-Fonds⁸¹ versteigert werden, gehen an die Mitgliedstaaten und werden von diesen versteigert. Die Verwendung der Versteigerungserlöse unterliegt unionsrechtlichen Vorgaben⁸². Gemäß Art. 10 Abs. 3 EHS-RL für das Emissionshandelssystem 1 und Art. 30d Abs. 6 EHS-RL für das Emissionshandelssystem 2 müssen alle

⁷³ Art. 7 Abs. 2, Art. 20 KSF-VO.

⁷⁴ Art. 20 Abs. 1 S. 2–3 KSF-VO.

⁷⁵ Art. 20 Abs. 1 S. 1 KSF-VO; wenn in einer bestimmten Runde von Zahlungsanträgen das tatsächlich zur Verfügung stehende Budget des Klima-Sozialfonds nicht ausreicht, um die eingereichten Zahlungsanträge zu decken, so erfolgt die Mittelzuweisung anteilig. In der folgenden Runde von Zahlungsanträgen nimmt die EU-Kommission sodann vorrangig Auszahlungen an die Mitgliedstaaten vor, deren Auszahlungen in der vorigen Runde von Zahlungsanträgen zurückgestellt wurden, Art. 20 Abs. 9 KSF-VO.

⁷⁶ Art. 20 Abs. 4–6 KSF-VO. Beachte auch die Möglichkeit der Aufkündigung der Vereinbarungen zwischen EU-Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten zur Gewährung von Mitteln aus dem Klima-Sozialfonds, sofern gar keine greifbaren Fortschritte in Bezug auf die

einschlägigen Etappenziele und Zielvorgaben erzielt werden nach Art. 20 Abs. 7 KSF-VO.

⁷⁷ Vgl. hierzu Art. 17 Governance-VO.

⁷⁸ Art. 24 Abs. 1 S. 1 KSF-VO.

⁷⁹ Art. 24 Abs. 1 S. 3, Abs. 4 i. V. m. Anhang IV KSF-VO.

⁸⁰ Zur Kritik daran vgl. *F. Pause/J. Nysten/K. Harder*, Das neue EU-Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr und die Abfederung von Belastungen durch den EU-Klima-Sozialfonds, EurUP 2023, S. 196 (206).

⁸¹ Gemeint sind hier insbesondere der Innovationsfonds und der Modernisierungsfonds.

⁸² Umfassend hierzu *R. Busch/K. Harder*, Verwendung der Finanzmittel aus dem EU-Emissionshandel und Klima-Sozialfonds durch die Mitgliedstaaten der EU, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 33 vom 17.01.2024.

Versteigerungseinnahmen⁸³ auf einen oder mehrere der in den genannten Vorschriften gelisteten Zwecke ausgerichtet sein⁸⁴. Durch diese Zweckbindungsvorgaben soll sichergestellt werden, dass alle Einnahmen aus den Emissionshandelssystemen in Bereiche fließen, die für die Transformation zur Klimaneutralität wesentlich sind. Dazu treten zunehmend Verwendungszwecke, die auf eine Abfederung der negativen sozialen Verteilungswirkungen der CO₂-Bepreisung abzielen. Gleichzeitig belässt der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum, indem er eine Auswahl aus mehreren Einnahmenverwendungszwecken ermöglicht („für einen oder mehrere der folgenden Zwecke“).

aa) Einnahmenverwendungszwecke im Emissionshandelssystem 1

Die Einnahmen der Mitgliedstaaten aus der Versteigerung der ihnen zugeteilten Zertifikate aus dem Emissionshandelssystem 1 können für einen ganzen Strauß an unterschiedlichen Zwecken verwendet werden. Diese sind in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL kataloghaft aufgelistet; andere als die dort genannten Zwecke dürfen mit den Einnahmen nicht finanziert werden. Bis zur letzten umfassenden Reform der Emissionshandelsrichtlinie im Kontext des „Fit for 55“-Pakets gab es in diesem Zusammenhang noch keine echte Zweckbindung. Die Mitgliedstaaten waren lediglich dazu angehalten, 50 Prozent ihrer Einnahmen für eine oder mehrere der dort genannten Maßnahmen zu verwenden. Seit Juni 2023 besteht nunmehr eine echte Rechtspflicht zur zweckgerichteten Verwendung aller Einnahmen.

Der Schwerpunkt der Verwendungszwecke für die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1 liegt auf der Eindämmung des Klimawandels insgesamt. Vorgeschlagen werden beispielsweise Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, Investitionen und Maßnahmen zur Entwick-

lung und Umstellung auf erneuerbare Energien sowie Maßnahmen zur Speicherung von Kohlendioxid⁸⁵. Ferner können Maßnahmen zur Verbesserung von Energieeffizienz, Fernwärmenetzen und Wärmedämmung, zur Unterstützung einer effizienten und aus erneuerbaren Energiequellen erzeugten Wärme- und Kälteversorgung oder zur Unterstützung von Gebäuderenovierungen aus den Einnahmen des Emissionshandelssystems 1 finanziert werden⁸⁶. Mit den Buchstaben ha) und hb) enthält Art. 10 Abs. 3 EHS-RL auch Zwecke, die auf die Abfederung sozialer Belastungen abzielen. So können die Mitgliedstaaten die Einnahmen zur finanziellen Unterstützung von Privatpersonen verwenden, um soziale Aspekte in Haushalten mit mittlerem oder niedrigem Einkommen anzugehen⁸⁷. Dieser Verwendungszweck war bereits vor der Reform der Emissionshandelsrichtlinie im Jahr 2023 enthalten⁸⁸ und lässt eine große Bandbreite sozialer Maßnahmen zu. Die hiernach möglichen Unterstützungsmaßnahmen werden zudem nicht an die Voraussetzung positiver Auswirkungen auf Klima- oder Umweltschutz geknüpft. Anders ist dies bei der neu geschaffenen Zweckvorgabe in Buchstabe hb), wonach die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1 zur Finanzierung nationaler Klimadividendensysteme mit nachgewiesenen positiven Umweltauswirkungen genutzt werden dürfen⁸⁹.

bb) Einnahmenverwendungszwecke im Emissionshandelssystem 2

Die Verwendung der Einnahmen, die den Mitgliedstaaten aus der Versteigerung von Zertifikaten aus dem Emissionshandelssystem 2 zufließen, ist in Art. 30d Abs. 6 EHS-RL geregelt. Hier liegt ein erkennbarer Schwerpunkt auf der Abfederung der spezifischen sozialen Auswirkungen der CO₂-Bepreisung in den vom Emissionshandelssystem 2 erfassten Sektoren Gebäude und Straßenverkehr.

⁸³ Oder der entsprechende finanzielle Gegenwert dieser Einnahmen.

⁸⁴ Art. 10 Abs. 3 S. 2, Art. 30d Abs. 6 S. 2 EHS-RL.

⁸⁵ Vgl. Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 lit. a), b) und d) EHS-RL.

⁸⁶ Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 lit. h) EHS-RL.

⁸⁷ Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 lit. ha) EHS-RL.

⁸⁸ Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 lit. h) Var. 2 EHS-RL a. F.

⁸⁹ Vgl. zum besseren Verständnis dieser Vorschrift und zu möglichen Implikationen für die Finanzierung eines Klimageldes aus den Einnahmen des Emissionshandelssystems 1 und des Emissionshandelssystems 2 siehe R. Busch/K. Harder, Verwendung der Finanzmittel aus dem EU-Emissionshandel und Klima-Sozialfonds durch die Mitgliedstaaten der EU, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 33 vom 17.01.2024, S. 21 ff.

Die Mitgliedstaaten können die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 zum einen für sämtliche in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL für das Emissionshandelssystem 1 geregelten Ausgabenzwecke verwenden. In diesem Fall sind jedoch vorrangig solche Maßnahmen zu finanzieren, die zur Abfederung sozialer Folgen der CO₂-Bepreisung im Rahmen des Emissionshandelssystems 2 beitragen⁹⁰. Zum anderen finden sich in Art. 30d Abs. 6 S. 2 lit. a)–d) EHS-RL vier weitere Ausgabenzwecke, die unter anderem auf die Dekarbonisierung der Wärme- und Kälteversorgung von Gebäuden, die Verringerung des Energiebedarfs von Gebäuden, die beschleunigte Einführung emissionsfreier Fahrzeuge oder die Förderung des Umstiegs auf öffentliche Verkehrsmittel abzielen. Darüber hinaus erlauben die Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 die gezielte Unterstützung einkommensschwacher Haushalte in Gebäuden mit der schlechtesten Energiebilanz sowie die finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte im Zusammenhang mit Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen⁹¹. Schließlich dürfen die Mitgliedstaaten die Einnahmen auch zur Kofinanzierung ihres Klima-Sozialplans nutzen⁹².

Ähnlich wie die Klima-Sozialfonds-Verordnung knüpfen auch die unionsrechtlichen Vorgaben zur Verwendung der mitgliedstaatlichen Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 an die Notwendigkeit an, die sozialen Folgen dieses Emissionshandelssystems abzufedern. Während die Klima-Sozialfonds-Verordnung den Kreis der begünstigten Personen auf besonders benachteiligte Gruppen begrenzt, umfassen die Einnahmenverwendungsvorgaben

für die nationalen Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 einen breiteren Kreis begünstigter Personen. Die Mitgliedstaaten verfügen insofern über einen größeren Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer Unterstützungsmaßnahmen. Sie können potenziell auch Haushalte und Akteure einbeziehen, die zwar nicht unmittelbar von Energie- oder Mobilitätsarmut betroffen sind, aber gleichwohl unter dem Preisanstieg infolge des Emissionshandelssystems 2 leiden.

2. Politikplanungspflichten

Neben der Lenkung öffentlicher Finanzmittel gewinnt die Verpflichtung zur strategischen Planung nationaler Politiken und Maßnahmen im Bereich der Klima- und Energiepolitik zunehmend an Bedeutung⁹³. Derartige Regelungen lassen sich unter den Begriff des Politikplanungsrechts zusammenfassen⁹⁴. Politikplanungspflichten dienen einer vorausschauenden Steuerung staatlichen Handelns, indem sie einen formalisierten Prozess zur Planung von Zielen und Maßnahmen vorschreiben, der durch ein kontinuierliches Monitoring sowie eine Pflicht zur Fortschreibung ergänzt wird⁹⁵. Die Planung zielt dabei in der Regel weniger auf die Umsetzung konkreter Einzelmaßnahmen, sondern vielmehr auf eine koordinierende und strukturierende Rahmensezung ab⁹⁶. Die Berücksichtigung von Verteilungswirkungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen spielt hierbei eine zunehmend bedeutsame Rolle, wie an den folgenden Beispielen aufgezeigt werden soll.

⁹⁰ Vgl. Art. 30d Abs. 6 S. 2 Var. 1 i. V. m. Art. 10 Abs. 3 EHS-RL.

⁹¹ Vgl. Art. 30d Abs. 6 S. 2 Var. 2 lit. a) und b) EHS-RL, jeweils am Ende der aufgelisteten Maßnahmen.

⁹² Art. 30d Abs. 6 S. 2 Var. 2 lit. c) EHS-RL.

⁹³ Vgl. zur Bedeutung von Planungsinstrumenten im Klimaschutzrecht allgemein, T. Müller/S. Schlacke, § 207 Organisationsrechtliche Fragen der Klimaverwaltung, in: W. Kahl/M. Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. VII, 2025, S. 843 (854 ff.); S. Schlacke, Instrumente des Klimaschutzrechts, in: C. Krönke/D. Wolff (Hrsg.), Verwaltung der Klimakrise, Die Verwaltung, Beiheft 13 (2025), S. 73 (74).

⁹⁴ Vgl. zum Begriff des Politikplanungsrechts M. Reese, Das EU-Klimagesetz – Nachhaltigkeit durch Umwelt-

politikplanungsrecht?, ZUR 2020, S. 641 ff.; C. Franzius, Verfassungsfragen der Planung politischer Transformationsentscheidungen am Beispiel der Klimaschutzplanung, ZUR 2023, S. 199 (199 f.); T. Müller/S. Schlacke, § 207 Organisationsrechtliche Fragen der Klimaverwaltung, in: W. Kahl/M. Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. VII, 2025, S. 843 (854 ff.).

⁹⁵ M. Reese, Das EU-Klimagesetz – Nachhaltigkeit durch Umweltpolitikplanungsrecht?, ZUR 2020, S. 641 (642); C. Franzius, Governance-Strukturen des EU Green Deal, DVBI 2024, S. 993 (996).

⁹⁶ C. Franzius, Governance-Strukturen des EU Green Deal, DVBI 2024, S. 993 (995).

a) Erfassung der von Energiearmut betroffenen Personen in integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen

Im Rahmen der Ausarbeitung ihres integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes nach Art. 3 Governance-VO müssen die Mitgliedstaaten nicht nur ihre energie- und klimapolitischen Ziele, die ergriffenen und geplanten Maßnahmen sowie Investitionsbedarfe zur Zielerreichung darstellen⁹⁷, sondern sie müssen außerdem einschätzen, wie viele Haushalte in ihrem Hoheitsgebiet von Energiearmut betroffen sind⁹⁸. Bei dieser Bewertung berücksichtigen die Mitgliedstaaten die in Art. 8 Abs. 3 UAbs. 3 EnEff-RL genannten Indikatoren, darunter die Unfähigkeit der Haushalte, ihre Unterkunft angemessen warm zu halten, Rückstände bei Rechnungen von Versorgungsunternehmen oder die Quote der von Armut betroffenen Personen. Kommt ein Mitgliedstaat zu der Einschätzung, dass eine erhebliche Anzahl von Haushalten von Energiearmut betroffen ist, werden weitergehende Pflichten ausgelöst: In diesem Fall sind sowohl ein nationales Richtziel für die Verringerung der Energiearmut als auch spezifische Politiken und Maßnahmen zur Bekämpfung der Energiearmut, einschließlich sozialpolitischer Maßnahmen und anderer nationaler Programme, in den integrierten nationalen Energie- und Klimaplan aufzunehmen⁹⁹. Diese Regelung begründet mithin ein zweistufiges Politikplanungsregime mit einer Evaluationspflicht auf der ersten und einer Pflicht zur Ergreifung dezidiertter Maßnahmen auf der zweiten Stufe.

b) Klima-Sozialpläne

Auch das Erfordernis, einen Klima-Sozialplan mit einem in sich stimmigen Investitions- und Maßnahmenpaket zu entwickeln, um Gelder aus dem Klima-Sozialfonds zu erhalten, ist an dieser Stelle (erneut) zu nennen¹⁰⁰. Anders als die Governance-

Verordnung verpflichtet die Klima-Sozialfonds-Verordnung die Mitgliedstaaten zwar nicht per se zur Aufstellung eines solchen Plans. Jedoch begründet sie einen (mehr oder minder) starken Anreiz zu einer entsprechenden Planung, da diese Voraussetzung für den Zugang zu Fördermitteln aus dem Klima-Sozialfonds ist¹⁰¹.

Angesichts der begrenzten Mittel, die über den Klima-Sozialfonds zur Verfügung stehen, kommt der politiksteuernden Funktion des Fonds eine besondere Bedeutung zu. Auch Mitgliedstaaten, die im Rahmen ihrer Bewertung nach Art. 3 Abs. 3 Governance-VO keine erhebliche Anzahl energiearmer Haushalte ausweisen, werden durch die Erstellung eines Klima-Sozialplans dazu angehalten, sich mit den Verteilungswirkungen der CO₂-Bepreisung auf verschiedene Bevölkerungsgruppen auseinanderzusetzen. Der Fonds trägt insofern dazu bei, die Aufmerksamkeit für soziale Folgewirkungen klimapolitischer Maßnahmen zu schärfen und systematisch Strategien zur gezielten Unterstützung besonders betroffener Haushalte zu entwickeln.

c) Nationale Gebäuderenovierungspläne

Auch in der neu gefassten Gebäudeeffizienzrichtlinie (EPBD, aus dem Englischen „Energy Performance of Buildings Directive“)¹⁰² findet sich in der Verpflichtung zur Erstellung eines nationalen Gebäuderenovierungsplans gemäß Art. 3 EPBD eine Politikplanungspflicht, im Rahmen derer soziale Erwägungen zu berücksichtigen sind¹⁰³. Die Gebäudeeffizienzrichtlinie wurde bei ihrer letzten Überarbeitung gezielt weiterentwickelt, um unter anderem soziale Aspekte stärker zu berücksichtigen. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis des EU-Gesetzgebers, dass Gebäude mit schlechter Energieeffizienz häufig mit Energiearmut und sozialen Problemen einhergehen¹⁰⁴. Die Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz von

⁹⁷ Umfassend dazu, S. Lammers, Die europäische Governance-Verordnung und das EU-Klimagesetz, 2023, S. 89 ff.; S. Schlacke/S. Lammers, Das Governance-System der Europäischen Energieunion – Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele durch weiche Steuerung?, EurUP 2018, S. 424 (426 ff.); S. Schlacke/M. Knodt, Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz, ZUR 2019, S. 404 (406).

⁹⁸ Art. 3 Abs. 3 lit. d) UAbs. 1 Governance-VO.

⁹⁹ Art. 3 Abs. 3 lit. d) UAbs. 2 Governance-VO.

¹⁰⁰ Siehe hierzu bereits die obigen Ausführungen unter A. II. 1. a) bb).

¹⁰¹ Siehe oben, unter A. II. 1. a) bb).

¹⁰² Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), ABl. EU L v. 08.05.2024.

¹⁰³ Vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. b) EPBD.

¹⁰⁴ Erwägungsgrund 63 EPBD.

Gebäuden und die Verringerung gebäudebezogener Treibhausgasemissionen sollen daher zugleich einen Beitrag zur Verringerung sozialer Ungleichheiten leisten¹⁰⁵. Der nationale Gebäuderenovierungsplan muss sowohl eine systematische Bestandsaufnahme des nationalen Gebäudebestands als auch einen verbindlichen Fahrplan mit nationalen Zielen, quantifizierbaren Zwischenzielen und Fortschrittsindikatoren, einschließlich der Verringerung der Anzahl der von Energiearmut betroffenen Menschen, enthalten¹⁰⁶. Zudem ist ein Überblick über bereits umgesetzte und geplante Strategien und Maßnahmen zur Umsetzung dieses Fahrplans vorzulegen¹⁰⁷. Der Gebäuderenovierungsplan dient mithin der strategischen politischen Steuerung sowie der Koordination und Transparenzsteigerung im Rahmen der Transformation des Gebäudebestandes. Er ist gewissermaßen Grundlage für die Ergreifung konkreter Einzelmaßnahmen.

3. Regulatorische Vorgaben an die Mitgliedstaaten

Das Unionsrecht enthält außerdem in mehreren Richtlinien Vorgaben zum Schutz besonders vulnerabler Haushalte im Kontext steigender Energiepreise sowie zur spezifischen Vermeidung und Verringerung von Energiearmut. Solche Bestimmungen finden sich schwerpunktmäßig in der Energieeffizienzrichtlinie und der Gebäudeeffizienzrichtlinie, aber auch in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EE-RL)¹⁰⁸, der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie (EBM-RL)¹⁰⁹ und der Binnenmarktrichtlinie für

erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff (Gas-RL)¹¹⁰. Im Folgenden sollen einige dieser Richtlinienbestimmungen skizziert werden, die als besonders zentral erachtet werden.

a) Steigerung der Energieeffizienz vorrangig bei schutzbedürftigen Personengruppen

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 8 EnEff-RL konkret festgelegte kumulierte Endenergieeinsparungen erreichen. Diese können sie entweder durch die Einrichtung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems gemäß Art. 9 EnEff-RL, durch die Annahme alternativer strategischer Maßnahmen gemäß Art. 10 EnEff-RL oder durch eine Kombination beider Varianten erzielen. Die Endenergieeinsparverpflichtung muss zudem gemäß Art. 8 Abs. 3 S. 1 EnEff-RL in jedem Fall vorrangig bei von Energiearmut betroffenen Menschen, schutzbedürftigen Kundinnen und Kunden¹¹¹, Menschen in Haushalten mit geringem Einkommen und gegebenenfalls Menschen, die in Sozialwohnungen leben, umgesetzt werden. Der Anteil der Personen, die durch entsprechende Maßnahmen erreicht werden, soll mindestens dem im integrierten nationalen Energie- und Klimaplan erfassten Anteil der von Energiearmut betroffenen Personen entsprechen¹¹².

Überdies verpflichtet Art. 24 Abs. 1 EnEff-RL die Mitgliedstaaten – unbeschadet ihrer nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik – dazu, geeignete Maßnahmen zur Unterstützung der soeben genannten Personengruppen zu ergreifen. Art. 24 Abs. 2 EnEff-

¹⁰⁵ Vgl. Erwägungsgründe 6 und 63 EPBD, wo der EU-Gesetzgeber festhält, dass etwa 40 % des gesamten Energieverbrauchs der Union und 36 % ihrer energiebedingten Treibhausgasemissionen auf Gebäude entfallen und energetisch ineffiziente Gebäude häufig von einkommensschwachen Haushalten bewohnt werden, die besonders anfällig für steigende Energiepreise sind.

¹⁰⁶ Art. 3 Abs. 2 lit. a) und b) EPBD; vgl. zum Verfahren der Aufstellung des Gebäuderenovierungsplans sowie zum Zusammenwirken von Mitgliedstaaten und EU-Kommission Art. 3 Abs. 3–8 EPBD.

¹⁰⁷ Art. 3 Abs. 2 lit. c) EPBD.

¹⁰⁸ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 82, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2024/1711 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024, ABl. EU L v. 26.06.2024.

¹⁰⁹ Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. EU L 158 v. 14.06.2019, S. 125, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2024/1711 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024, ABl. EU L v. 26.06.2024.

¹¹⁰ Richtlinie (EU) 2024/1788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff, ABl. EU L v. 15.07.2024.

¹¹¹ Vgl. zum Begriff des „schutzbedürftigen Kunden“ Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 EnEff-RL, der wiederum auf die Elektrizitätsbinnenmarkt- und die Gasbinnenmarktrichtlinien verweist. Dort regeln Art. 28 Abs. 1 EBM-RL und Art. 26 Gas-RL n. F., dass die Mitgliedstaaten diesen Begriff, der sich auf Energiearmut beziehen kann, definieren müssen.

¹¹² Art. 8 Abs. 3 UAbs. 3 EnEff-RL.

RL unterstreicht erneut die Notwendigkeit, Maßnahmen zur Energieeffizienzverbesserung vorrangig bei diesen als besonders schützenswert erachteten Personengruppen umzusetzen. Hierbei kommt den Mitgliedstaaten ein erheblicher Umsetzungsspielraum zu. Art. 24 Abs. 3 EnEff-RL enthält einen Katalog beispielhafter Maßnahmen, etwa die Ausrichtung öffentlicher Gelder – einschließlich der Mittel aus dem Klima-Sozialfonds sowie der nationalen Versteigerungserlöse aus den Emissionshandelssystemen 1 und 2 – auf Energieeffizienzmaßnahmen zugunsten der genannten Personen¹¹³. Ein anderes Beispiel stellt das vorausschauende Investieren in Energieeffizienzmaßnahmen dar, bevor sich nachteilige Verteilungseffekte aufgrund anderer Strategien entfalten¹¹⁴. Die Formulierung, wonach die Mitgliedstaaten diese Maßnahmen „gegebenenfalls“ ergreifen müssen, unterstreicht den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Auswahl geeigneter Instrumente im jeweiligen nationalen Kontext.

b) Soziale Flankierung der Gebäude-dekarbonisierung

Der Unionsgesetzgeber strebt mit der Gebäudeeffizienzrichtlinie eine umfassende Transformation des gesamten Gebäudebestands in der EU hin zu einem klimaneutralen Gebäudebestand bis 2050 an¹¹⁵. Dabei werden die mit Sanierungen verbundenen Kostenrisiken anerkannt und die Mitgliedstaaten entsprechend dazu verpflichtet, die sozialen Folgen von Renovierungspflichten, insbesondere für schutzbedürftige

Haushalte¹¹⁶, abzumildern. Beispielsweise müssen sie gemäß Art. 17 Abs. 17 EPBD Maßnahmen zur Verhinderung von Zwangsräumungen aufgrund unverhältnismäßiger Mieterhöhungen infolge energetischer Sanierungen ergreifen, beispielsweise durch die Festlegung von Obergrenzen für Mieterhöhungen¹¹⁷.

Im Zusammenhang mit der Einführung von Mindestvorgaben für die Energieeffizienz von Nichtwohngebäuden bzw. der Verpflichtung zur Festlegung eines nationalen Pfades für die schrittweise Renovierung des Wohngebäudebestands gemäß Art. 9 EPBD müssen die Mitgliedstaaten alle in Art. 9 Abs. 4 EPBD genannten flankierenden Maßnahmen ergreifen. Diese dienen überwiegend der gezielten Unterstützung schutzbedürftiger Haushalte, von Energiearmut betroffener Menschen und gegebenenfalls von Menschen, die in Sozialwohnungen leben, indem beispielsweise eine geeignete finanzielle Unterstützung sowie technische Hilfe bereitgestellt werden und ein kontinuierliches Monitoring der sozialen Auswirkungen, die mit der Steigerung der Gesamtenergieeffizienz des Gebäudesektors einhergehen, eingerichtet wird¹¹⁸.

Auch in Art. 6 Abs. 1 EnEff-RL findet sich eine gebäudebezogene Regelung mit sozialer Dimension. Die Mitgliedstaaten müssen hiernach jährlich mindestens drei Prozent¹¹⁹ der Gesamtfläche beheizter und/oder gekühlter Gebäude im Eigentum öffentlicher Einrichtungen renovieren¹²⁰ – und zwar mit dem Ziel, diese in Niedrigstenergiegebäude¹²¹ oder Nullemissions-

¹¹³ Art. 23 Abs. 3 lit. b) EnEff-RL.

¹¹⁴ Art. 24 Abs. 3 lit. c) EnEff-RL.

¹¹⁵ Art. 1 Abs. 1 EPBD; vgl. zum unionsrechtlichen Rechtsrahmen der Gebäudedekarbonisierung insbesondere M. Wimmer, Die Dekarbonisierung von Gebäuden (Teil I), ER 2025, S. 143 sowie M. Leymann, Neue Steuerungsvorgaben für den Gebäudesektor aus dem Unionsrecht, i. E.

¹¹⁶ Schutzbedürftige Haushalte werden in Art. 2 Nr. 28 EPBD definiert als Haushalte, die von Energiearmut betroffen sind, oder Haushalte, einschließlich Haushalte mit niedrigem mittlerem Einkommen, die hohen Energiekosten besonders ausgesetzt sind und nicht über die Mittel verfügen, um das von ihnen bewohnte Gebäude zu renovieren.

¹¹⁷ Erwägungsgrund 63 EPBD.

¹¹⁸ Vgl. Art. 9 Abs. 4 lit. a), b), und e) EPBD.

¹¹⁹ Die Quote von mindestens 3 % wird berechnet nach der Gesamtfläche von Gebäuden, deren Gesamt-

nutzfläche mehr als 250 m² beträgt, die sich im Eigentum öffentlicher Einrichtungen befinden und die am 01.01.2024 keine Niedrigstenergiegebäude sind, Art. 6 Abs. 1 UAbs. 5 EnEff-RL.

¹²⁰ Sofern öffentliche Einrichtungen Gebäude nutzen, ohne Eigentümerin zu sein, besteht eine Verpflichtung zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen, um die jeweiligen Eigentümer zur entsprechenden Renovierung zu bewegen, Art. 6 Abs. 1 UAbs. 4 EnEff-RL.

¹²¹ Art. 2 Nr. 3 EPBD definiert den Begriff wie folgt: Ein Gebäude mit einer sehr hohen, nach Anhang I bestimmten Gesamtenergieeffizienz, die nicht schlechter ist als das von den Mitgliedstaaten 2023 gemäß Art. 6 Abs. 2 gemeldete kostenoptimale Niveau, und bei dem der fast bei Null liegende oder sehr geringe Energiebedarf zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen – einschließlich Energie aus erneuerbaren Quellen, die am Standort erzeugt wird, oder Energie aus erneuerbaren Quellen, die in der Nähe erzeugt wird – gedeckt wird.

gebäude¹²² umzuwandeln. Damit soll der öffentliche Sektor eine Vorbildfunktion einnehmen. Der Unionsgesetzgeber hat in diesem Zusammenhang die besondere sozialpolitische Dimension der Renovierungsverpflichtung im Hinblick auf Sozialwohnungen erkannt. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EnEff-RL sieht daher vor, dass Sozialwohnungen, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, von der Renovierungspflicht ausgenommen werden können, sofern die Renovierungsmaßnahmen nicht kostenneutral zu realisieren sind oder eine finanzielle Mehrbelastung der Bewohnerinnen und Bewohner nach sich zögen¹²³.

c) Information und Sensibilisierung

Die EU legt außerdem einen Fokus auf Informations- und Sensibilisierungsangebote für von Energiearmut betroffene Menschen, schutzbedürftige Kundinnen und Kunden und Menschen, die in Sozialwohnungen wohnen. So verpflichtet beispielsweise Art. 22 EnEff-RL die Mitgliedstaaten, einen transparenten Zugang zu Informationen über verfügbare Maßnahmen zur Energieeffizienzverbesserung, zu Einzelmaßnahmen sowie zum Finanz- und Rechtsrahmen sicherzustellen. Zu diesem Zweck sind zentrale Anlaufstellen oder ähnliche Mechanismen für die Bereitstellung technischer, administrativer und finanzieller Beratung im Bereich der Energieeffizienz einzurichten¹²⁴, die spezielle Dienste für von Energiearmut betroffene Menschen, schutzbedürftige Kundinnen und Kunden und Menschen in Haushalten mit geringem Einkommen anbieten müssen¹²⁵. Im Bereich der Gebäudedekarbonisierung findet sich

in Art. 29 EPBD eine dem Art. 22 EnEff-RL entsprechende Vorschrift mit nahezu gleichem Regelungsgehalt¹²⁶.

d) Zugang zu erneuerbarer Energie

Ein weiterer zentraler Baustein der europäischen Bemühungen um einen gerechten Übergang ist die Sicherstellung des Zugangs zu erneuerbarer Energie auch für einkommensarme Haushalte. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Erneuerbare-Energien-Gemeinschaften¹²⁷ auch solchen Haushalten offen stehen¹²⁸. Ferner muss der nationale Rechtsrahmen gewährleisten, dass diese Haushalte Zugang zur Eigenversorgung mit erneuerbarem Strom erhalten¹²⁹. Darüber hinaus verpflichtet Art. 23 Abs. 4 UAbs. 2 EE-RL die Mitgliedstaaten, bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Steigerung des Anteils erneuerbarer Wärme und Kälte einen diskriminierungsfreien Zugang für alle Verbraucherinnen und Verbraucher sicherzustellen.

e) Sicherstellung der Energieversorgung und Schutz vor hohen Energiepreisen

Zur Absicherung der Energieversorgung in Zeiten steigender Preise enthalten sowohl die Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie als auch die Binnenmarktrichtlinie für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff die Verpflichtung zum von den Richtlinien so bezeichneten Schutz „schutzbedürftiger Kunden“¹³⁰. So verpflichtet Art. 28 Abs. 2 EBM-RL die Mitgliedstaaten zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen – beispielsweise im Rahmen ihrer Systeme der sozialen Sicher-

¹²² Gemeint ist hiermit nach Art. 2 Nr. 2 EPBD ein Gebäude mit einer sehr hohen, nach Anhang I bestimmten Gesamtenergieeffizienz, das gemäß Art. 11 keine Energie oder eine sehr geringe Energiemenge benötigt, keine CO₂-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort verursacht und keine oder eine sehr geringe Menge an betriebsbedingten Treibhausgasemissionen verursacht.

¹²³ Maßgeblich ist eine Gesamtschau der Kosten: Führen die energetischen Sanierungen nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung der Bewohnerinnen und Bewohner – etwa weil Einsparungen bei den Energiekosten die Mieterhöhungen ausgleichen –, dürfen Sozialwohnungen nicht von der Renovierungspflicht ausgenommen werden.

¹²⁴ Art. 22 Abs. 4 EnEff-RL.

¹²⁵ Art. 22 Abs. 6 EnEff-RL.

¹²⁶ Vgl. auch hier die Pflicht zur Einrichtung zentraler Anlaufstellen nach Art. 18 EPBD.

¹²⁷ Vgl. zum Begriff der Erneuerbaren-Energien-Gemeinschaft Art. 2 Nr. 16 EE-RL.

¹²⁸ Art. 22 Abs. 4 lit. f) EE-RL.

¹²⁹ Art. 21 Abs. 6 lit. a) EE-RL.

¹³⁰ Art. 28 EBM-RL, Art. 26 Gas-RL. Jeder Mitgliedstaat muss außerdem den Begriff „schutzbedürftiger Kunde“ definieren. Dabei können sie auf Energiearmut abstellen sowie auf das Verbot, solche Kunden in schwierigen Zeiten von der Energieversorgung auszuschließen. Für die Definition des Begriffs „schutzbedürftiger Kunde“ können die Höhe des Einkommens, der Anteil der Energieausgaben am verfügbaren Einkommen, die Energieeffizienz von Wohnungen, die kritische Abhängigkeit von elektrischen Geräten für gesundheitliche Zwecke, das Alter und weitere Kriterien herangezogen werden, vgl. zu alledem Art. 28 Abs. 1 S. 2 und 3 EBM-RL.

heit –, um die notwendige Stromversorgung von schutzbedürftigen Kundinnen und Kunden zu gewährleisten sowie Energiearmut auch im breiteren Kontext der Armut zu bekämpfen. Die Mitgliedstaaten haben außerdem sicherzustellen, dass von Energiearmut betroffene oder schutzbedürftige Personen umfassend vor Versorgungsunterbrechungen (Strom und Gas) geschützt werden¹³¹. Im Zuge des geplanten schrittweisen Ausstiegs aus der Nutzung von Erdgas veröffentlicht die EU-Kommission außerdem Leitlinien, die Hinweise zum Schutz schutzbedürftiger und von Energiearmut betroffener Kundinnen und Kunden enthalten¹³².

III. Umsetzungsfragen auf nationaler Ebene

Die Notwendigkeit einer sozial ausgewogenen Gestaltung der Klimapolitik tritt auch auf nationaler Ebene zunehmend in den Vordergrund. So betonte der Expertenrat für Klimafragen zuletzt, dass angesichts potenziell weiter steigender Energiepreise sowie zusätzlicher Belastungen unter anderem durch ordnungsrechtliche Vorgaben zur Erreichung der Klimaziele eine wirkungsvolle sozialpolitische Begleitung der Transformation zur Klimaneutralität notwendig sei¹³³. Diese sozialpolitische Begleitung klimapolitischer Maßnahmen wird unter anderem durch die nationale Umsetzung der soeben dargestellten unionsrechtlichen Regelungen bewerkstelligt. Hierbei kommt dem nationalen Gesetzgeber zumeist ein weiter Gestaltungsspielraum zu.

1. Verwaltung der Einnahmen aus dem Klima-Sozialfonds und der nationalen Versteigerung von Zertifikaten aus den Emissionshandelssystemen

a) Deutscher Klima-Sozialplan und Durchführung des Fonds

Die Finanzmittel aus dem Klima-Sozialfonds dürfen, wie oben dargestellt¹³⁴, ausschließlich für die im deutschen Klima-Sozialplan genannten Maßnahmen und Investitionen verwendet werden. Der Plan sollte der EU-Kommission idealerweise bis zum 30. Juni 2025 vorgelegt werden, was jedoch – wie in 26 weiteren Mitgliedstaaten – nicht erfolgt ist¹³⁵. Diese Frist wird allerdings allein in den rechtlich unverbindlichen Erwägungsgründen genannt und dort zudem mit der zurückhaltenden Formulierung „sollte“¹³⁶. Es handelt sich mithin nicht um eine „echte“ Frist, an die Rechtswirkungen, insbesondere Ausschlusswirkungen oder gar Sanktionen, geknüpft wären. Vielmehr ist sie als Empfehlung zu verstehen, die vornehmlich dazu dient, der EU-Kommission genügend Zeit für die Bewertung des Plans einzuräumen, um eine rechtzeitige Mittelauszahlung zu ermöglichen. Für die Auszahlung der Gelder ist demnach nicht die Einhaltung dieser Frist, sondern die erfolgreiche Umsetzung der Förderprogramme des Klima-Sozialplans entscheidend¹³⁷. Insofern gilt das Leistungsprinzip. Der Klima-Sozialfonds wird daher auch als „performance-based“ bezeichnet. Bei der Festlegung konkreter Investitionen und Maßnahmen im Klima-Sozialplan kommt der Bundesregierung im Rahmen der Vorgaben des Art. 8 KSF-VO ein Gestaltungsspielraum zu¹³⁸. Sie kann eigenständige oder ergänzende Förderprogramme im Bereich der Gebäudedekarbonisierung

¹³¹ Siehe Art. 28a Abs. 1 EBM-RL, Art. 28 Abs. 1 Gas-RL

¹³² Art. 27 Gas-RL.

¹³³ *Expertenrat für Klimafragen*, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025, 15.05.2025, Rn. 368, https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2025/05/ERK2025_Pruefbericht-Emissionsdaten-2024-Projektionsdaten-2025.pdf.

¹³⁴ Vgl. A. II. 1. a) bb).

¹³⁵ Lediglich Schweden soll sich nach Presseangaben an die Zeitvorgabe gehalten haben, vgl. L. Guillot, EU countries blow climate deadline, putting funds for vulnerable people at risk, Politico, 01.07.2025, <https://www.politico.eu/article/eu-countries-blow-climate-deadline-putting-funds-vulnerable-people-risk/>.

¹³⁶ Erwägungsgrund 17 KSF-VO.

¹³⁷ Vgl. Art. 7 Abs. 2 KSF-VO.

¹³⁸ Politische Vorgaben für den Klima-Sozialplan finden sich im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Verantwortung für Deutschland“, <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>. Dieser nennt den Klima-Sozialfonds an zwei Stellen: Zum einen soll ein Programm für Haushalte mit kleinem und mittlerem Einkommen aus Mitteln des EU-Klima-Sozialfonds finanziert werden, um den Umstieg auf klimafreundliche Mobilität, insbesondere Elektromobilität, gezielt zu unterstützen (Zeile 207 f.). Zum anderen sollen die Mittel des Klima-Sozialfonds zur Unterstützung besonders belasteter Haushalte im Zusammenhang mit dem Emissionshandelssystem 2 genutzt werden (Zeile 926 f.).

sowie der Verkehrswende konzipieren. Zu denken ist beispielsweise an eine Ergänzung bestehender Förderprogramme um ein Element, über das benachteiligte Haushalte und Verkehrsnutzerinnen und -nutzer im Sinne der Klima-Sozialfonds-Verordnung zusätzliche Fördermittel erhalten können. Insofern tritt der Klima-Sozialplan gewissermaßen neben den Klima- und Transformationsfonds¹³⁹. Dieser ist ein als Sondervermögen ausgestaltetes Instrument zur Finanzierung verschiedener Maßnahmen und Programme, die der Erreichung der deutschen Klimaschutzziele dienen¹⁴⁰. Aus ihm wird aktuell der Großteil der Dekarbonisierungsmaßnahmen in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr finanziert¹⁴¹. Auch bei der Subsumtion unter die Definition eines benachteiligten Haushalts und unter den Begriff der Energie- oder Mobilitätsarmut bleibt den Mitgliedstaaten ein gewisser Spielraum für die Konkretisierung. Beispielsweise können und müssen sie bestimmen, welche und wie viele Haushalte auf ihrem Staatsgebiet „stark von den Preisauswirkungen des Emissionshandelsystems 2 betroffen“ sind¹⁴².

Die konkrete Abwicklung der Mittelzuweisungen aus dem Klima-Sozialfonds wird im Durchführungsbeschluss sowie in der Einzelverpflichtung, die nach der positiven Bewertung des Klima-Sozialplans zwischen der EU-Kommission und dem Mitgliedstaat vereinbart wird, geregelt¹⁴³. Für die Übermittlung von Zahlungsanträgen nach Erreichen der Etappenziele und Zielvorgaben¹⁴⁴ und die Sicherstellung der ordnungsgemä-

ßen Verwendung der bereitgestellten Finanzmittel¹⁴⁵ ist eine zuständige Behörde zu benennen¹⁴⁶. Gemäß Art. 21 KSF-VO muss bei der Durchführung des Klima-Sozialplans außerdem sichergestellt werden, dass alle geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen. Die Klima-Sozialfonds-Verordnung erlaubt hierbei den Rückgriff auf etablierte und funktionale nationale Systeme der Haushaltsverwaltung¹⁴⁷.

Die Auszahlung von Finanzmitteln für die Maßnahmen des Klima-Sozialplans erfolgt in der Regel auf der Grundlage von Förderrichtlinien und einzelnen Zuwendungsbescheiden zugunsten der Endempfängerinnen und -empfänger. In diesen Förderrichtlinien werden typischerweise die formalen und materiellen Voraussetzungen für die Antragsberechtigung niedergelegt sowie Ausschlusskriterien und Rahmenbedingungen festgeschrieben¹⁴⁸. Zudem sind die nationalen Förderprogramme und Investitionen in der Regel zunächst aus dem nationalen Haushalt vorzufinanzieren. Mit dem Nachweis der erfolgreichen Durchführung werden die Gelder dann nachgelagert aus dem Klima-Sozialfonds erstattet¹⁴⁹.

b) Einnahmen aus den Emissionshandelsystemen 1 und 2 sowie Rolle des Klima- und Transformationsfonds

Die nationalen Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des Emissionshandelssystems 1 und des Emissionshandelssystems 2 stehen nach § 10

¹³⁹ Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412) geändert worden ist (KTFG).

¹⁴⁰ § 2 Abs. 1 KTFG; vgl. aber auch die geplanten Änderungen der Zweckbestimmung im Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, wonach künftig auch Entlastungen beim Gaspreis aus dem Klima- und Transformationsfonds finanziert werden sollen, BT-Drs. 21/778, S. 16, 24.

¹⁴¹ Vgl. Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung, 6002 Anlage 3 Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (6092), <https://www.bundshaushalt.de/static/date/2024/soll/epl60.pdf>.

¹⁴² Vgl. hierzu S. Fiedler/F. Peiseler/M. Maier/J. Cludius/J. Graichen/K. Schumacher/S. Healy, Umsetzung des ETS II und des Klima-Sozialfonds in Deutschland, Februar 2024, S. 18 f., <https://www.oeko.de/fileadmin/oeko-doc/Umsetzung-ETSII-Klimasozialfonds-DE.pdf>.

¹⁴³ Art. 17–19 KSF-VO.

¹⁴⁴ Art. 20 Abs. 1 KSF-VO.

¹⁴⁵ Art. 21 Abs. 1, Abs. 2 KSF-VO.

¹⁴⁶ Bisher lag die Verantwortung hierfür im Bundeswirtschaftsministerium. Mit dem Übergang der Zuständigkeit für Klimapolitik in das Bundesumweltministerium wechselt die Zuständigkeit für den Klima-Sozialfonds ebenfalls ins Bundesumweltministerium, vgl. <https://www.bundesumweltministerium.de/faqs/der-europaeische-klima-sozialfonds>.

¹⁴⁷ Art. 21 Abs. 1 S. 3 KSF-VO.

¹⁴⁸ Vgl. hierzu auch die Vorgaben der Anlage zu den allgemeinen Verwaltungsvorschriften Nr. 15.7 zu § 44 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. August 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361) geändert worden ist (BHO).

¹⁴⁹ Vgl. Art. 20 KSF-VO, wonach die Zahlung der Mittelzuweisungen an den Mitgliedstaat erst nach Erreichen der einschlägigen vereinbarten Etappenziele und Zielvorgaben erfolgt.

Abs. 3 S. 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG)¹⁵⁰ dem Bund zu¹⁵¹. Gemeinsam mit den Einnahmen aus dem nationalen Brennstoffemissionshandelssystem (BEHG)¹⁵² fließen sie zu weiten Teilen in den Klima- und Transformationsfonds. Dieser spielt eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung der Energiewende und der Transformation Deutschlands hin zur Klimaneutralität bis 2045. Aktuell werden aus dem Klima- und Transformationsfonds unter anderem die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen, die Bundesförderung im Gebäudebereich (wie die Bundesförderung für effiziente Gebäude – BEG¹⁵³), die Weiterentwicklung der Elektromobilität inklusive des Ausbaus einer Ladeinfrastruktur sowie der Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft gefördert¹⁵⁴.

Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen, die an die Verwendung der mitgliedstaatlichen Einnahmen im Rahmen der Emissionshandelssysteme 1 und 2 gestellt werden, sollte im Klima- und Transformationsfonds künftig zwischen den verschiedenen Einnahmequellen differenziert werden¹⁵⁵. Insbesondere dürfen allein die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 für die in Art. 30d Abs. 6 EHS-RL genannten Zwecke verwendet werden. Zu beachten ist außerdem, dass diese Einnahmen zwar auch für die auf das Emissionshandelssystem 1 zugeschnittenen Zweckbindungsvorgaben des Art. 10 Abs. 3 EHS-RL genutzt werden dürfen; in diesem Zusammenhang sind aber solchen Tätigkeiten Vorrang einzuräumen, die zur Bewältigung sozialer Aspekte des Emissionshandelssystems 2 beitragen.

2. Die Umsetzung der Richtlinienbestimmungen zur sozialen Abfederung

Die zahlreichen, oben beispielhaft skizzierten Richtlinienbestimmungen zur sozialen Abfederung energie- und klimapolitischer Maßnahmen sind nach Art. 288 Abs. 3 AEUV von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen. Dabei verbleibt dem nationalen Gesetzgeber ein je nach Regelungsgehalt unterschiedlich weiter Umsetzungsspielraum, wobei die meisten Vorgaben weite Gestaltungsspielräume belassen¹⁵⁶. Die Umsetzungspflichten sind hierbei nicht allein als rechtliche Pflichten zu begreifen, vielmehr können sie auch Chancen zur konzeptionellen Weiterentwicklung einer sozialverträglichen Energie- und Klimapolitik bieten. Insbesondere vor dem Hintergrund der im Rahmen des Klima-Sozialplans bereits vorgenommenen Bestandsaufnahme sozialer Herausforderungen besteht die Möglichkeit, gezielt an identifizierte Regelungslücken anzuknüpfen und bestehende Instrumente zu konsolidieren oder weiterzuentwickeln.

IV. Fazit und Ausblick

Die soziale Flankierung der Transformation zur Klimaneutralität ist in den vergangenen Jahren stärker in den Fokus unionsrechtlicher Regulierung gerückt. Der europäische Gesetzgeber reagiert damit auf bestehende und weiter zunehmende Verteilungseffekte, insbesondere im Kontext der CO₂-Bepreisung von zentralen Lebensbereichen wie Wohnen und Mobilität.

Der EU-Rechtsrahmen zeichnet sich durch einen zunehmend ausdifferenzierten Instrumentenmix aus gezielter finanzieller

¹⁵⁰ Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70).

¹⁵¹ Vgl. M. Ehrmann, in: F. J. Säcker/M. Ludwigs (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht, Bd. 3, 5. Aufl. 2022, § 8 TEHG Rn. 29–32.

¹⁵² Eingerichtet durch das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728; 2022 I S. 2098), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70) geändert worden ist.

¹⁵³ Vgl. für einen Überblick über die verschiedenen Teilprogramme, https://www.bafa.de/DE/Energie/Effiziente_Gebaeude/Foerderprogramm_im_Ueberblick/foerderprogramm_im_ueberblick_node.html.

¹⁵⁴ Vgl. Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung, 6002 Anlage 3 Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (6092), <https://www.bundeshaushalt.de/static/dateien/2024/soll/epl60.pdf>.

¹⁵⁵ Dies ist auch vor dem Hintergrund der Überweisung von insgesamt 100 Mrd. Euro des Sondervermögens „Infrastruktur und Klimaneutralität“ in den Klima- und Transformationsfonds zu empfehlen, da diese Gelder ausschließlich für „zusätzliche Investitionen“ verwendet werden dürfen, vgl. Art. 143h Abs. 1 S. 1, 2 und 5 GG.

¹⁵⁶ Vgl. nur Art. 24 Abs. 1, Abs. 3 EnEff-RL, der den Mitgliedstaaten eine große Bandbreite verschiedener Maßnahmen zur Bekämpfung von Energiearmut vorschlägt.

Unterstützung, strategischen Planungspflichten und regulatorischen Mindeststandards aus. Sie zielen in erster Linie auf die strukturelle Stärkung der Resilienz betroffener Bevölkerungsgruppen. Im Vordergrund stehen Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Dekarbonisierung des Gebäudesektors und zur Förderung nachhaltiger Mobilität. Die insofern ergangenen EU-Regelungen greifen im Sinne eines kohärenten Steuerungsrahmens ineinander. Es wird ein europäischer Steuerungsrahmen erkennbar, der soziale Risiken nicht ex post kompensieren will – das bleibt Aufgabe des mitgliedstaatlichen (Sozial-) Rechts –, sondern ex ante in politische Planung, Umsetzung und Kontrolle integriert.

Mit dem neuen Klima-Sozialfonds hat die EU ein Instrument zur sozialen Flankierung der Energie- und Klimapolitik etabliert, das sowohl als Finanzierungs- als auch als Politikplanungsinstrument dient. In ihren Klima-Sozialplänen müssen sich die Mitgliedstaaten nämlich systematisch mit der sozialen Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung auseinandersetzen, Maßnahmen zur Abfederung entwickeln und diese in ihre bestehenden Strategien und Regelungen integrieren. Auch wenn die für Deutschland verfügbaren Mittel mit ca. 5,31 Mrd. Euro im Verhältnis zur Größenordnung der Transformationskosten eher

gering sind, dürfte die strategische Bedeutung der Klima-Sozialpläne daher nicht zu unterschätzen sein.

Die weitere Entwicklung ist indes von politischen Unsicherheiten geprägt. Die Einführung des bereits in der Emissionshandelsrichtlinie verankerten Emissionshandelssystems 2 zum 1. Januar 2027 wird derzeit erneut politisch in Frage gestellt. Die mit dem Klima-Sozialfonds verbundene Erwartung, politische Akzeptanz für das Emissionshandelssystem 2 zu schaffen, hat sich bislang nicht vollumfänglich erfüllt. Da der Klima-Sozialfonds maßgeblich aus den Erlösen dieses Systems gespeist wird, ist seine Finanzierung faktisch an die Einführung und Stabilität des Emissionshandelssystems 2 gebunden.

Vor diesem Hintergrund wird die Umsetzung des Klima-Sozialfonds ebenso wie der weiteren unionsrechtlichen Vorgaben zur sozialen Abfederung zum Prüfstein für den Anspruch der EU, Klimaneutralität mit sozialer Gerechtigkeit zu verbinden. Der unionsrechtliche Rahmen bietet zwar im Grundsatz tragfähige Strukturen. Ihre Wirksamkeit hängt jedoch maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung in den Mitgliedstaaten ab.

B. Sozialrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Abfederung der Belastungen aus energie- und klimapolitischen Maßnahmen

Pia Lange

I. Hintergründe und Fragestellung des Gutachtens

Angesichts der Zielsetzung, in Deutschland bis zum Jahr 2045 Klimaneutralität zu erreichen, stehen im Bereich der Energieversorgung und der Energienutzung grundlegende Veränderungen bevor. Mit diesen Veränderungen geht ein hohes soziales Konfliktpotenzial einher, da klima- und energiepolitische Maßnahmen wie zum Beispiel die CO₂-Bepreisung von fossilen Brennstoffen oder Vorgaben für den Einsatz erneuerbarer Energien beim Einbau neuer Heizungsanlagen erhebliche soziale und verteilungspolitische Auswirkungen haben können. Insbesondere finanziell schwächer aufgestellte Haushalte müssen einen höheren Anteil ihres Einkommens für Strom, Wärme und Mobilität aufwenden. Sie werden deshalb durch Energiekostensteigerungen in besonderer Weise belastet.

Um den Eintritt von Energie- und Mobilitätsarmut und Härtefälle zu vermeiden, ist es daher unerlässlich, die Energiewende sozialverträglich auszugestalten. Während auf europäischer Ebene soziale Aspekte teilweise bereits in die entsprechenden Rechtsakte integriert werden bzw. die Zielsetzung der sozialen Absicherung jedenfalls von Anfang an mitbedacht wird¹, bestehen im nationalen Recht derzeit erst

wenige Ansätze, die sich auf die Abfederung steigender Energiekosten beziehen. Die Diskussion über den sozialen Ausgleich klimaschützender Maßnahmen hat sich vielmehr lange Zeit auf die Einführung eines Klimageldes fokussiert, mit dem die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung – vollständig oder teilweise – wieder an die Bürger:innen ausgezahlt werden sollen. Da es zu einer Einführung des Klimageldes jedoch bislang nicht gekommen ist und dieses – insbesondere in der Ausgestaltungsvariante als pauschale Pro-Kopf-Zahlung – zudem wenig zielgenau im Hinblick auf den sozialen Ausgleich ist, sollten auch Alternativen in den Blick genommen werden. Die Aufgaben der sozialen Absicherung und die Abfederung sozialer Härten sind klassischerweise dem Sozialrecht zugewiesen². Bei den bedarfsdeckenden Sozialleistungen sind steigende Energiepreise als Teuerungen der Lebenshaltungskosten sogar notwendigerweise zu berücksichtigen. Grund dafür ist, dass die Grundsicherungsleistungen das aus der Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG)³ in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG garantierte menschenwürdige Existenzminimum absichern und die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, jedenfalls in bescheidenem Maße, ermöglichen sollen⁴. Trotz steigender Energiepreise muss somit sichergestellt werden, dass es

¹ Siehe dazu den Beitrag von R. Busch/M. Ehrmann in diesem Band.

² Vgl. § 1 Sozialgesetzbuch Erstes Buch vom 11. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3015), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245) geändert worden ist (SGB I), wonach es Aufgabe des Sozialrechts ist, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu schaffen, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen oder auch besondere Belastungen des Lebens abzuwenden oder auszugleichen; es dient der Gewähr-

leistung von sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit durch Sozialleistungen, die Geld- oder Sachleistungen, aber auch Dienstleistungen umfassen können.

³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.

⁴ BVerfGE 125, 175 ff. (Leitsätze 1 und 2), daran anknüpfend BVerfGE 132, 134 ff.; BVerfGE 137, 34 ff.; BVerfGE 142, 353 ff. sowie BVerfGE 152, 68 ff.

den Menschen möglich ist, ihre Wohnung angemessen zu beheizen, zu kochen, abzuwaschen oder zu duschen und mobil zu sein. Dabei besteht die Herausforderung, dass verhaltenslenkende klimaschützende Maßnahmen, wie beispielsweise die CO₂-Bepreisung, nicht mit abfedernden sozialrechtlichen Maßnahmen wieder konterkariert werden und damit das verfolgte Ziel – der Eintritt von Klimaneutralität – letztlich verfehlt wird. Es bedarf einer sorgsam Abwägung, wie Anreize für ein besonders energiesparendes und klimafreundliches Verhalten geschaffen werden können und gleichzeitig ein menschenwürdiges Existenzminimum sichergestellt werden kann.

Dem Sozialrecht kommt darüber hinaus auch die Aufgabe zu, nicht bedürftige Personen zu befähigen, aus ökologischen Gründen erhöhte Energiekosten, zum Beispiel im Bereich der Mobilitäts-, Strom- und Heizkosten, tragen zu können⁵. Dies ist zwar nicht grundrechtlich, wohl aber sozialstaatlich indiziert und könnte sich zugleich als entscheidend für die Akzeptanz klimaschützender Maßnahmen, wie der CO₂-Bepreisung, innerhalb der Bevölkerung erweisen. Zahlreiche Menschen sind zwar von steigenden Energiepreisen nicht in ihrem Existenzminimum betroffen, werden aber dennoch erheblich finanziell belastet, wodurch auch ihre Lebensgestaltung eingeschränkt wird. Bei der Ausgestaltung derartiger sozialer Ausgleichsmaßnahmen müsste allerdings wiederum darauf geachtet werden, dass durch andere Regelungen intendierte Anreize zur Verbrauchsminde- rung nicht unterlaufen werden.

Vor diesem Hintergrund sollen in dem vorliegenden Beitrag einerseits die sozialrechtlichen Regelungen mit Energierelevanz (beispielsweise Wohngeld, Kosten der Unterkunft und Heizung, Leistungen zur Anschaffung von energierelevanten Haushaltsgeräten) daraufhin untersucht werden, wie die transformationsbedingten Teuerungen dort abgebildet und zugleich Anreize zum Energiesparen beibehalten bzw. gesetzt werden können. Andererseits soll ausgelotet werden, ob die Einführung neuer sozialer Ausgleichsinstrumente denkbar ist, um Energie- und Mobilitätssicherheit zu gewährleisten, und ob die im Grundsiche-

rungsrecht vorgefundenen Regelungen dabei als Blaupause für eine Ausdehnung auf andere Bevölkerungsgruppen fungieren können.

II. Paradigmen einer Ausgestaltung sozialer Ausgleichsmaßnahmen

Alle neuen Regelungsvorschläge müssen sich sowohl an grundrechtlichen Garantien als auch an organisationsverfassungsrechtlichen Vorgaben und an haushaltsrechtlichen Realitäten messen lassen. Ferner sollten Änderungen die Komplexität des sozialrechtlichen Verfahrens nicht noch weiter erhöhen. Darüber hinaus sind auch die Wechselwirkungen zu anderen Regelungen, insbesondere aus dem Bereich des Mietrechts, zu beachten und daraufhin zu untersuchen, ob und inwieweit es durch eine Abänderung der sozialrechtlichen Regelungen zu (unbeabsichtigten) sich widersprechenden Wirkungen oder zum Auftreten von Zielkonflikten kommt.

1. Grundrechtliche Determinanten

Blickt man zunächst auf die grundrechtlichen Determinanten, gilt es – jedenfalls in Bezug auf die Ausgestaltung der Grundsicherung –, in erster Linie das bereits angesprochene Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG zu beachten. Für die Ausgestaltung von Sozialleistungen generell spielen darüber hinaus Gleichheitsaspekte nach Art. 3 Abs. 1 GG sowie das (informationelle) Selbstbestimmungsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG eine Rolle.

a) Menschenwürdiges Existenzminimum

Mit dem sogenannten Hartz-IV-Urteil vom 2. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht gestützt auf die Menschenwürde und das Sozialstaatsprinzip ausdrücklich ein im Wege der Verfassungsbeschwerde einklagbares individuelles Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen

⁵ E. Eichenhofer, Deutsches Sozialrecht nach 1945, 2023, S. 185 ff.

Existenzminimums anerkannt, das durch den Gesetzgeber auszugestalten und dabei vollständig abzubilden ist⁶. Soweit einem Menschen die notwendigen Mittel zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins fehlen, weil er diese weder aus seiner Erwerbstätigkeit noch aus eigenem Vermögen oder durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrags zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrags aus Art. 20 Abs. 1 GG verpflichtet, diese Mittel zur Verfügung zu stellen⁷. Der grundrechtliche Anspruch gewährleistet das gesamte (menschenwürdige) Existenzminimum im Rahmen einer einheitlichen grundrechtlichen Garantie, die „sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit [...], als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“⁸ (soziokulturelles Existenzminimum) umfasst. Der gesetzlich gewährte Anspruch muss also das physiologisch Notwendige abbilden, was im vorliegenden Kontext für die Ausgestaltung der Haushaltsenergie und der Heizkosten von Relevanz ist, darüber hinaus muss auch die soziale Teilhabe an der Gesellschaft jedenfalls in einem gewissen Mindestmaß möglich sein⁹. Dies gilt es etwa bei der Ausgestaltung der Mobilitätskosten zu beachten. Der konkrete Umfang des grundrechtlich gewährleisteten Leistungsanspruchs ist freilich von der Verfassung nicht vorgegeben, sondern hängt von den „gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab“¹⁰. Der Gesetzgeber muss

jedoch bei der Konkretisierung des Anspruchs „alle existenznotwendigen Aufwendungen [...] in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, [...] bemessen“ sowie „das dergestalt gefundene Ergebnis [...] fortwährend [...] überprüfen und weiter [...] entwickeln“¹¹. Trotz der Einheitlichkeit des Grundrechts kommt dem Gesetzgeber dabei für den Bereich des soziokulturellen Existenzminimums ein etwas weiterer und im Bereich des physischen Existenzminimums ein engerer Gestaltungsspielraum zu¹².

b) Gleichheitsaspekte

Bei der Einführung und Ausgestaltung von zu gewährenden Sozialleistungen außerhalb des existenzsichernden Bereichs ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers generell größer¹³. Das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG begründet allerdings keine Ansprüche der Bürger:innen auf ein bestimmtes staatliches Verhalten oder die Gewährung bestimmter Sozialleistungen; insoweit eröffnet es dem Gesetzgeber bei der Leistungsgewährung weite Spielräume¹⁴.

Da die Gewährung staatlicher Leistungen für bestimmte Personengruppen zwangsläufig zu einer Ungleichbehandlung nicht begünstigter Personen führt, bedürfen sie vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG stets einer Rechtfertigung¹⁵. Ihren rechtfertigenden Grund finden Sozialleistungen regelmäßig im Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, das den Gesetzgeber zur Ausgestaltung von Sozialpolitik berechtigt und zugleich verpflichtet¹⁶. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Zwecksetzung, staatliche Ausgaben zu vermeiden, als Rechtfertigungsgrund allein nicht ausreicht. Staatliche Ausgabenvermeidung stellt zwar generell eine legitime Zwecksetzung dar,

⁶ BVerfGE 125, 175 ff. (Leitsätze 1 und 2), daran anknüpfend BVerfGE 132, 134 ff.; BVerfGE 137, 34 ff.; BVerfGE 142, 353 ff. sowie BVerfGE 152, 68 ff.

⁷ BVerfGE 125, 175 (222).

⁸ BVerfGE 125, 175 (223).

⁹ BVerfGE 152, 68 (113) sowie BVerfGE 163, 254 (278 f.).

¹⁰ BVerfGE 125, 175 (224); BVerfGE 163, 254 (278).

¹¹ BVerfGE 125, 175 (224 f.).

¹² BVerfGE 125, 175 (224 f.).

¹³ F. Wollenschläger, in: P. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Abs. 1 Rn. 269.

¹⁴ Siehe zum Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hier nur K.-P. Sommermann, in: P. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 115 f.

¹⁵ F. Wollenschläger, in: P. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Abs. 1 Rn. 270; A. Thiele, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, 4. Aufl. 2023, Art. 3 Rn. 100.

¹⁶ Das Sozialstaatsprinzip stellt dem Staat eine Aufgabe, ohne dabei die Mittel zu dessen Erfüllung vorzugeben, so das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 59, 231 (263); BVerfGE 123, 267 (362).

vermag jedoch für sich genommen nicht die Ungleichbehandlung unterschiedlich finanzstarker Personengruppen zu rechtfertigen¹⁷. Soziale Staffelungen von Sozialleistungen müssen sich vielmehr über die Vermeidung staatlicher Ausgaben hinaus auf einen anderen sachlichen Grund, wie etwa die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit oder die Herstellung von Chancengleichheit¹⁸, stützen können. Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz dem Gesetzgeber vor allem auch im Bereich der gewährenden Staatsleistungen erlaubt, Typisierungen und Pauschalierungen vorzunehmen¹⁹.

c) (Informationelles) Selbstbestimmungsrecht der Leistungsempfänger:innen

Schließlich gilt es bei der Ausgestaltung von Sozialleistungen das Selbstbestimmungsrecht der Leistungsempfänger:innen zu beachten, das über Art. 2 Abs. 1 GG – teilweise in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG – grundrechtlichen Schutz genießt²⁰ und prinzipiell die Möglichkeit gewährleistet, das Leben nach eigenen Wünschen und Vorstellungen zu führen, insbesondere was den engeren persönlichen Lebensbereich wie zum Beispiel die Ernährung oder die Gestaltung des eigenen Erscheinungsbildes betrifft. Durch das Selbstbestimmungsrecht werden dem den Sozialstaat aus gestaltenden Gesetzgeber freilich nur äußerste Grenzen gezogen. Tangiert sein könnte das Selbstbestimmungsrecht etwa durch eine ausschließliche Gewährung von Sachleistungen, zum Beispiel in Form der Ausgabe von Lebensmitteln und Kleidung. Auch außerhalb eines grundrechtlichen Schutzgehalts sollte indes die Gewährleistung größtmöglicher Selbstbestimmung der Leistungsempfänger:innen für den Gesetzgeber und die Verwaltung handlungsleitend sein, um die Chancen einer tatsäch-

lichen Inanspruchnahme der Leistungen zu erhöhen.

Darüber hinaus gewährleistet Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG als Konkretisierung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts die informationelle Selbstbestimmung, die das Recht jedes Menschen schützt zu entscheiden, ob und in welcher Form personenbezogene Daten oder Sachverhalte aus dem Leben offenbart werden²¹. Dieses Recht spielt vor allem dann eine Rolle, wenn persönliche Daten der Leistungsempfänger:innen erhoben, verarbeitet, gespeichert oder weitergegeben werden. Die Weitergabe von Daten, aber beispielsweise auch das Verlangen von Daten, die gegebenenfalls einen Leistungsbezug gegenüber Dritten offenlegen könnten, ist dabei besonders sensibel, da mit der Inanspruchnahme von Sozialleistungen auch heute noch ein mehr oder weniger großes Stigma einhergeht.

2. Zuständigkeiten, Kosten und Verwaltungspraxis

Neben grundrechtlichen Implikationen gilt es, die bestehende Aufteilung der Trägerschaft von Sozialleistungen, die Verteilung der Kosten sowie Realitäten der Verwaltungspraxis bei Überlegungen zur Einführung neuer oder Ausweitung bestehender Leistungen zu berücksichtigen.

a) Trägerschaft von Sozialleistungen

Das Wohngeld wird durch die Länder gemäß Art. 85 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG als Bundesauftragsverwaltung ausgeführt²². § 24 Abs. 1 S. 1 Wohngeldgesetz (WoGG)²³ bestimmt, dass die nach Landesrecht zuständige oder von der Landesregierung durch Rechtsverordnung oder auf sonstige Weise bestimmte

¹⁷ BVerfGE 130, 240 (259).

¹⁸ Zu den anerkannten Teilelementen der Sozialstaatlichkeit ausführlich H. F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 28 Rn. 32 ff.

¹⁹ F. Wollenschläger, in: P. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Abs. 1 Rn. 201 ff.; S. Boysen, in: I. von Münch/P. Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 3 Abs. 1 Rn. 98 f.

²⁰ Zu den verschiedenen Facetten der Selbstbestimmung D. Heckmann, Schutz von Persönlichkeit und Privatsphäre, in: K. Stern/H. Sodan/M. Möstl (Hrsg.), Das

Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. IV, 2022, § 102 Rn. 31 ff.

²¹ BVerfGE 65, 1 (62 f.).

²² L. Zimmermann, in: F. Ehmann/C. Karminski/G. Kuhn-Zuber (Hrsg.), Gesamtkommentar Sozialrechtsberatung, 3. Aufl. 2023, § 24 WoGG Rn. 1.

²³ Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), das zuletzt durch Artikel 50 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387) geändert worden ist.

Behörde über den Wohngeldantrag entscheiden muss; damit werden die Länder ermächtigt, eigene Zuständigkeiten für das Wohngeld festzulegen. Üblicherweise sind das die Landkreise und kreisfreien Städte, teilweise werden diese durch Landesgesetz wiederum ermächtigt, die ihnen angehörigen Städte und Gemeinden zur Ausführung des Gesetzes heranzuziehen²⁴.

Für die energierelevanten Grundsicherungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II²⁵ und XII²⁶ gelten unterschiedliche Zuständigkeiten. So ist die Trägerschaft für die Grundsicherung bei Erwerbsunfähigkeit und im Alter (Sozialhilfe) nach § 3 SGB XII örtlichen und überörtlichen Trägern zugewiesen, wobei örtlicher Träger der Sozialhilfe im Regelfall die Landkreise und kreisfreien Städte sind, soweit das Landesrecht nichts anderes bestimmt²⁷. Viele Länder normieren unter Anwendung von § 99 SGB XII insoweit abweichend von der Regelung in § 3 Abs. 1 SGB XII die Möglichkeit, dass die überörtlichen Träger der Sozialhilfe die Kreise und kreisfreien Städte und diese ihrerseits wiederum die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch XII heranziehen können²⁸. Die überörtlichen Träger werden von den Ländern bestimmt. In der Regel sind das entweder die Länder selbst oder gegebenenfalls die Bezirksregierungen oder die Landschafts-, Landeswohlfahrts- oder kommunalen Sozialverbände²⁹.

Die Trägerschaft für die Grundsicherung für Arbeitssuchende (Bürgergeld) nach dem Sozialgesetzbuch II liegt demgegenüber nach § 6 SGB II bei der Bundesagentur für Arbeit und den Landkreisen oder kreisfreien Städten, soweit das Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt. Grundsätz-

lich ist gemäß § 6 Nr. 1 SGB II zunächst die Bundesagentur für Arbeit Trägerin der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II; § 6 Nr. 2 SGB II regelt sodann Ausnahmen, in denen die Kreise und kreisfreien Städte als Träger fungieren. Hinsichtlich der Wahrnehmungskompetenz können die Kreise und kreisfreien Städte ihrerseits wieder die ihnen angehörigen Gemeinden heranziehen (§ 6 Abs. 2 S. 1 SGB II). Wichtig ist dabei jedoch die Leistungserbringung „aus einer Hand“ durch eine gemeinsame Einrichtung von Kommunen und Arbeitsagenturen (§ 44b Abs. 1 SGB II), eine Möglichkeit, die durch Art. 91e GG verfassungsrechtlich abgesichert wurde³⁰.

Insbesondere bei der Einführung neuer sozialrechtlicher Instrumente gilt es allerdings zu beachten, dass der Art. 91e GG eine Sondervorschrift darstellt, die das Verbot der Mischverwaltung nur für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende aufhebt. Sofern die Kommunen Träger neuer (ggf. sozialrechtlicher) Aufgaben sein sollen, müssen Bund und Länder die sich aus Art. 28 Abs. 2 GG und den Landesverfassungen ergebende Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden beachten. Für den Bund ergeben sich darüber hinaus weitere Begrenzungen aus dem Delegationsverbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG. Danach dürfen den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz keine Aufgaben übertragen werden (Aufgabenübertragungs- und Durchgriffsverbot)³¹. Dieses Verbot gilt strikt und umfassend³², sodass neben Bundesgesetzen auch Bundesrechtsverordnungen und Bundesgesetze, die Ermächtigungen zu solchen enthalten, inbegriffen sind³³. Hintergrund der Einführung dieser

²⁴ J. Winkler, in: C. Rolfs/R. Giesen/M. Meßling/P. Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 76. Ed. 2025, § 24 WoGG Rn. 2.

²⁵ Sozialgesetzbuch Zweites Buch vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 57) geändert worden ist (SGB II).

²⁶ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 8 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 449) geändert worden ist (SGB XII).

²⁷ § 3 Abs. 2 S. 1 SGB XII hat insoweit allerdings lediglich deklaratorische Funktion, da die Länder die ausführenden Behörden im Rahmen der landeseigenen Verwaltung aufgrund des Art. 83 GG ohnehin selbst bestimmen dürfen.

²⁸ Z. B. § 4 Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Neunten und des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs (Nds. AG SGB IX/SGB XII).

²⁹ A. Groth, in: C. Rolfs/R. Giesen/M. Meßling/P. Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 74. Ed. 2024, § 3 SGB XII Rn. 8.1.

³⁰ Zur Gesetzgebungshistorie G. Hermes, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 4 ff.

³¹ G. Hermes, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 71.

³² BVerfGE 119, 331 (359): „absolutes Verbot der Aufgabenzuweisung auf die kommunale Ebene“.

³³ M. Germann, in: W. Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz – Einführung und Kommentierung, 2007, Art. 84, 85 Rn. 109 ff.

Regelung im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahr 2006 war, dass Aufgabenübertragungen des Bundes zu erheblichen finanziellen Belastungen auf kommunaler Ebene geführt haben³⁴. Die Länder können demgegenüber weiterhin ihnen übertragene Aufgaben an die Kommunen delegieren³⁵.

b) Kosten und Refinanzierung

Für die Kostentragung von Sozialleistungen gilt – vorbehaltlich anderweitiger Regelungen –, dass diese durch den jeweiligen Leistungsträger erfolgt. Für die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II übernimmt der Bund gemäß § 46 SGB II einen großen Teil der entstehenden Kosten von den jeweiligen kommunalen Trägern³⁶. Im Sozialgesetzbuch XII trägt der Bund nach § 46a SGB XII sogar die gesamten Kosten, die den Ländern – und damit mittelbar auch den Kommunen – aufgrund von Geldleistungen nach dem vierten Kapitel des Sozialgesetzbuchs XII für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entstehen, da diese seit 2014 im Auftrag des Bundes durchgeführt wird³⁷. Das gezahlte Wohngeld wird gemäß § 32 WoGG den Ländern zur Hälfte vom Bund erstattet.

Auch etwaige neue Sozialleistungen zur Abfederung klimaschützender Maßnahmen sollten die Kommunen – angesichts der Haushaltslage vieler Kommunen und der anstehenden Investitionen für Klimaschutz und Klimaanpassungsmaßnahmen³⁸ – nicht weiter belasten, sondern, soweit finanzverfassungsrechtlich möglich, aus Bundesmitteln bezahlt werden. Finanzielle Spielräume eröffnet insoweit der Klima- und Transformationsfonds bzw. das neue

Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität. Auch sind viele denkbare Maßnahmen von Art. 8 der Verordnung (EU) 2023/955³⁹ erfasst und damit aus dem Klimasozialfonds förderfähig⁴⁰.

Sollten die Kommunen mit neuen Aufgaben und dementsprechend neuen Kosten ohne eine direkte Refinanzierung belastet werden, müsste dies hingegen durch eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Länder und damit auch der Kommunen durch einen angemessenen Anteil im allgemeinen Finanzausgleich nach Art. 106, 107 GG abgebildet werden.

c) Verwaltungspraxis – Ökonomie, Effizienz, Dauer

Auch rein praktische Erwägungen der Verwaltung und fiskalische Aspekte sind paradigmatisch zu berücksichtigen. Das Sozialrecht ist eine äußerst komplexe Materie und erfordert einen hohen Überwachungs- und Überprüfungsgrad, da es insgesamt um hohe Geldsummen geht. So besteht zwar einerseits ein fiskalisches Interesse, die Personalkosten möglichst gering zu halten, andererseits aber auch ein Interesse daran, das Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen sorgfältig zu prüfen und zu kontrollieren, um Leistungsbetrug zu verhindern. Beispielsweise wurden aus dem Bundeshaushalt im Jahr 2023 ca. 52,6 Milliarden Euro für Leistungen im Sozialgesetzbuch II aufgewendet, davon 6,1 Milliarden Euro allein für die Verwaltung⁴¹.

Auch vor dem Hintergrund von Effizienz und der Notwendigkeit der Geschwindigkeit der Bewilligung von Leistungen erscheint es angezeigt, Lösungen zu finden,

³⁴ Siehe dazu hier nur G. Hermes, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 71 m. w. N. aus Rechtsprechung und Literatur.

³⁵ BT-Drs. 16/813, S. 15.

³⁶ Verfassungsrechtlich unterlegt wiederum durch Art. 91e GG.

³⁷ H. Wolf, in: C. Rolfs/S. Knickrehm/O. Deinert (Hrsg.), BeckOGK SGB XII, 100. Aufl. 2024, § 46a Rn. 3. Die Bundesauftragsverwaltung löst gemäß Art. 104a Abs. 1 GG die Kostentragungspflicht des Bundes aus.

³⁸ Allein der veranschlagte Finanzbedarf für Klimainvestitionen der Kommunen liegt für die Jahre 2021–2030 bei 170 Mrd. Euro, das heißt 10 Mrd. Euro jährlich. Siehe T. Krebs/J. Steitz, Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021–2030, Forum New Economy Working Papers 3/2021, S. 9, <https://www.agora-energiewende.de/>

fileadmin/Projekte/2021/2021_09_KlimaInvest2030/FNE_AEW_KlimaInvest2030_WEB.pdf.

³⁹ Verordnung (EU) 2023/955 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, ABl. EU L 130 v. 16.05.2023, S. 1.

⁴⁰ Siehe dazu im Einzelnen bei R. Busch/M. Ehrmann, in diesem Band.

⁴¹ Dies entspricht einem Anteil von 11,7 % der Gesamtaufwendungen. Bundesagentur für Arbeit, zit. nach T. Ortmann/E. Thode/R. Wink, Bürgergeld: Anspruch, Realität, Zukunft, 2025, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Focus_Paper_Bürgergeld_01.pdf, wobei der Bund nur 84,8 % der Gesamtverwaltungskosten trägt (§ 46 Abs. 3 S. 1 SGB II). Das bedeutet, die Summe wird noch einmal durch den Anteil der Verwaltungskosten der Kommunen erhöht.

die einen möglichst geringen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen. Für die Bürger:innen kann ein hoher Verwaltungsaufwand zu Rechtsunsicherheit und finanziellen Engpässen führen, wenn die Antragsbewilligung zu viel Zeit in Anspruch nimmt. Dies ist ein hinlänglich bekanntes Problem zum Beispiel im Bereich des Wohngeldes. Häufig werden seitens der Behörden die Fristen, in denen eine Untätigkeitsklage in der Regel noch nicht zulässig ist, ausgereizt; diese beträgt, soweit der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, gemäß § 75 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)⁴² drei Monate, bei den Sozialgerichten gemäß § 88 Abs. 1 Sozialgerichtsgesetz (SGG)⁴³ sogar sechs Monate.

Demgegenüber steht das Interesse an einer möglichst hohen Einzelfallgerechtigkeit, die letztlich grundrechtlich indiziert ist⁴⁴ und sich im Individualisierungsprinzip des Sozialrechts abbildet, das normativ für das Sozialgesetzbuch XII in § 9 Abs. 1 SGB XII, für das gesamte Sozialrecht zusätzlich in § 33 SGB I niedergelegt ist. Das Bestreben, eine möglichst große Einzelfallgerechtigkeit herzustellen, hat allerdings dazu geführt, dass das Sozialrecht zu einer der komplexesten Rechtsmaterien überhaupt angeschwollen ist, weshalb eine Bündelung und Zusammenfassung von Leistungen sowie stärkere Pauschalierungen angeregt werden⁴⁵. Dies gilt es insbesondere bei der Schaffung neuer sozialrechtlicher Ansprüche zu berücksichtigen, um die bestehenden Probleme nicht noch weiter zu verschärfen.

3. Interdependenzen zu anderen Regelungen

Eine Abänderung bzw. Neugestaltung sozialrechtlicher Normen muss auch die Interdependenzen zu anderen Regelungen, vor allem in Gestalt des Mietrechts, beachten. Auch rechtsgebietsübergreifend sollten bereits gesetzte Anreize nicht wieder konterkariert werden. Gleichzeitig sollten etwa energetische Sanierungen nicht dazu führen, dass Menschen sich ihre Wohnung nicht mehr leisten können. Im Folgenden sollen daher diejenigen mietrechtlichen Vorschriften kurz vorgestellt werden, die aufgrund von Rück- bzw. Wechselwirkungen bei der Ausgestaltung sozialrechtlicher Vorschriften von Relevanz sein könnten.

a) Mieterhöhungen wegen (energetischer) Sanierung

In Bestandsmietverhältnissen sind Vermieter:innen nach Maßgabe von § 559 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)⁴⁶ berechtigt, die Miete aufgrund durchgeführter Sanierungsmaßnahmen zu erhöhen. Wohnungspolitik bezweckt die Vorschrift des § 559 BGB, einen Anreiz für Modernisierungen älterer Wohnungen zu schaffen und damit die Qualität des Wohnungsbestandes zu erhalten bzw. zu erhöhen⁴⁷. Die Regelung bringt allerdings die Gefahr mit sich, dass es durch umfassende Modernisierungsmaßnahmen zu erheblichen Mieterhöhungen kommt, die für die angestammten Mieter:innen nicht mehr tragbar sind⁴⁸. Um solchen „Verdrängungsmodernisierungen“ entgegenzuwirken, hat der Gesetzgeber durch das Mietrechtsanpassungsgesetz⁴⁹ bereits mit Wirkung zum 1. Januar 2019 den zulässigen Umlagesatz herabgesenkt⁵⁰ und zusätzlich eine betragsmäßige Kappung

⁴² Verwaltungsgerichtsordnung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist.

⁴³ Sozialgerichtsgesetz vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist.

⁴⁴ K. von Koppenfels-Spies, in: C. Rolfs/S. Knickrehm/O. Deinert (Hrsg.), BeckOGK SGB XII, 100. Aufl. 2024, § 9 Rn. 20.

⁴⁵ Nationaler Normenkontrollrat, Wege aus der Komplexitätsfalle – Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen, 26.03.2024, S. 96 f., <https://www.normenkontrollrat.bund.de/>

[Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2024-nkr-sozialleistungsgutachten.html](https://www.nkr-sozialleistungsgutachten.html).

⁴⁶ Bürgerliches Gesetzbuch vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003, 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 163) geändert worden ist.

⁴⁷ U. P. Börstinghaus, in: W. Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, § 559 Rn. 6.

⁴⁸ Kritisch daher F.-G. Rips, § 559: Eine Baustelle im Mietrecht, WuM 2014, S. 695 (695 ff.).

⁴⁹ Mietrechtsanpassungsgesetz vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2648).

⁵⁰ § 559 Abs. 1 S. 1 BGB.

der Modernisierungsmieterhöhung eingeführt⁵¹. Eine Mieterhöhung ist zudem ausgeschlossen, soweit sie auch unter Berücksichtigung der voraussichtlichen künftigen Betriebskosten für Mieter:innen eine Härte bedeuten würde, die auch unter Würdigung der berechtigten Interessen der Vermieter:innen nicht zu rechtfertigen ist (§ 559 Abs. 4 S. 1 BGB). In diesem Fall sind Vermieter:innen zwar zur Modernisierung berechtigt, eine Mieterhöhung ist jedoch ganz oder teilweise auf Dauer ausgeschlossen⁵². Da mit einer Modernisierungsmieterhöhung Investitionen von Vermieter:innen auf die Mieter:innen umgelegt werden, gilt darüber hinaus das Gebot der Wirtschaftlichkeit als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des § 559 BGB⁵³. Trotz der bestehenden mieterschützenden Elemente im § 559 BGB setzt die Regelung insgesamt klare Anreize zur (energetischen) Modernisierung des Wohnungsbestandes, indem etwa die Mieterhöhungen nach § 559 BGB auch im Rahmen von Mieterhöhungen nach § 558 BGB privilegiert werden. Sie lösen weder die Jahressperrfrist nach § 558 Abs. 1 S. 3 BGB aus noch werden sie auf die Kappungsgrenze gemäß § 558 Abs. 3 S. 1 BGB angerechnet.

b) Mietpreisbremse

Dass die Vornahme (energetischer) Sanierungen grundsätzlich gesetzgeberisch intendiert ist, zeigt auch die Vorschrift des § 556e BGB, die eine Ausnahme von der in § 556d BGB geschaffenen Begrenzung der Miethöhe bei Neuvermietungen (sogenannte Mietpreisbremse)⁵⁴ vorsieht: Vermieter:innen, die in den letzten drei Jahren vor Beginn des Mietverhältnisses Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 555b BGB durchgeführt haben, dürfen – sofern

noch nicht geschehen – die Modernisierungsmieterhöhung nach § 559 Abs. 1 bis 3 BGB und § 559a Abs. 1–4 BGB nachholen, auch wenn dadurch die zulässige Höchstmiete nach § 556d Abs. 1 BGB überschritten wird.

c) Wohnungskündigungsrecht

Dies ist insoweit problematisch, als das Wohnungskündigungsrecht – von der allgemeinen Härtefallklausel des § 574 BGB abgesehen – keinen besonderen Kündigungsschutz für den Fall vorsieht, dass Mieter:innen durch Steigerungen der Miethöhe oder steigende Betriebskosten ihre Miete nicht mehr bezahlen können. Ein Mietmoratorium, wie es aufgrund der Corona-Pandemie im Zeitraum zwischen 1. April bis 30. Juni 2020 bestand⁵⁵, wurde zwar aufgrund der Energiekrise im Jahr 2022 diskutiert, allerdings nicht gesetzlich eingeführt. Einige landeseigene Wohnungsunternehmen haben selbständig ein „Kündigungsmoratorium“ verhängt und für einen Zeitraum von sechs Monaten in Aussicht gestellt, Mieter:innen nicht zu kündigen, wenn diese aufgrund der gestiegenen Energiekosten ihre Miete nicht zahlen konnten. Derzeit droht Mieter:innen hingegen im Fall von Zahlungsausfällen in Höhe von zwei Monatsmieten gemäß § 543 Abs. 2 Nr. 3 lit. a) und b) BGB die fristlose Kündigung, auch wenn der Zahlungsausfall aus einer Heizkostennachzahlung resultiert⁵⁶.

d) Brennstoffemissionshandelsgesetz und Gebäudeenergiegesetz

Gleichzeitig hat der Gesetzgeber den Druck auf Gebäudeeigentümer:innen erhöht, energetische Sanierungen durchzuführen und erneuerbare Energien im Gebäude zu

⁵¹ § 559 Abs. 3a BGB.

⁵² U. P. Börstinghaus, in: W. Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, § 559 Rn. 58.

⁵³ M. Artz, in: Münchener Kommentar zum BGB, Bd. 5, 9. Aufl. 2023, § 559 Rn. 18 f. So darf etwa die verlangte Mieterhöhung nicht außer Verhältnis zur möglichen Einsparung an Energie stehen. Rechtsfolge ist ansonsten zwar nicht der Wegfall des Mieterhöhungsrechts, wohl aber kommt es zu einer Kürzung des Mieterhöhungsverlangens.

⁵⁴ Nach der Regelung des § 556d BGB darf bei Neuvermietungen nach einem Mieter:innenwechsel die Miethöhe bei Mietverträgen über Wohnraum, der innerhalb eines durch die Landesregierungen bestimmten Gebietes mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt, zu Beginn des Mietverhältnisses die

ortsübliche Vergleichsmiete um höchstens 10 % übersteigen. Anwendung findet diese Beschränkung allerdings erst, sofern die Länder von der in § 556d Abs. 2 BGB enthaltenen Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht haben.

⁵⁵ Siehe die damalige Fassung des Art. 240 EGBGB „Vertragsrechtliche Regelungen aus Anlass der COVID-19-Pandemie“.

⁵⁶ Bundesjustizministerin Hubig hat insoweit im Rahmen eines Interviews Reformen ins Spiel gebracht: Säumige Mieter sollen nicht so leicht die Wohnung verlieren, Spiegel Online, 12.06.2025, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/stefanie-hubig-saeumige-mieter-sollen-nicht-mehr-so-leicht-die-wohnung-verlieren-a-0c873176-cd4c-423e-a63e-47164e0158b5>.

nutzen, indem der Verbrauch fossiler Energien zunehmend verteuert wird. Durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)⁵⁷ hat der nationale Gesetzgeber im Jahr 2020 einen zusätzlichen Emissionshandel für Gebäude und Verkehr eingeführt, der neben das Europäische Handelssystem und die dort erfassten Sektoren der Energiewirtschaft, die energieintensive Industrie sowie den Luftverkehr tritt⁵⁸. Werden fossile Energien teurer – so der Gedanke –, sorgt das dafür, dass ihr Verbrauch unattraktiver wird, klimaschonende Technologien wirtschaftlicher werden und dadurch der CO₂-Ausstoß zurückgeht⁵⁹. Gerade für den Gebäudebereich wurde die Lenkungswirkung des Gesetzes jedoch bezweifelt⁶⁰. Der Energieverbrauch für Raumwärme und Warmwasser macht derzeit jedoch ca. 30,7 Prozent des gesamten Energiebedarfs in Deutschland aus⁶¹, was potenziell ein enorm großes Energieeinsparpotenzial bedeutet. Darüber hinaus wurden im Jahr 2023 noch 72 Prozent aller Heizungen in Deutschland mit Gas oder Heizöl betrieben, sodass gerade hier ein erhebliches

Einsparpotenzial hinsichtlich des CO₂-Ausstoßes besteht⁶². Der Energieverbrauch in Gebäuden wurde daher noch einmal speziell über das Gebäudeenergiegesetz (GEG)⁶³ adressiert. Bereits vor Inkrafttreten des Gebäudeenergiegesetzes im Jahr 2020 gab es indes diverse Normen, die Energiesparmaßnahmen in und an Gebäuden vorschrieben – das Energieeinspargesetz, die Energiesparverordnung und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz –, die dann im Gebäudeenergiegesetz zusammengefasst wurden. Darüber hinaus diente die Einführung des Gebäudeenergiegesetzes der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden⁶⁴ und der Richtlinie (EU) 2012/27 zur Energieeffizienz⁶⁵. Das Gebäudeenergiegesetz sah bzw. sieht viele verschiedene Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes bei Neu- und Bestandsbauten vor. So legte das Gesetz bereits bei Inkrafttreten im Jahr 2020 fest, dass ab 2024 besonders energieineffiziente Konstanttemperaturkessel bei Gas- und Ölheizungen, die älter als 30 Jahre

⁵⁷ Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728; 2022 I S. 2098), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70) geändert worden ist.

⁵⁸ Dieses wird in Deutschland durch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70) (TEHG) umgesetzt. Das europäische Emissionshandelssystem (EHS 1) findet auf die Sektoren des Verkehrs und der Gebäudeenergie bislang keine Anwendung. Für diese Sektoren wird ein vom europäischen Emissionshandelssystem 1 unabhängiges, zweites Emissionshandelssystem aufgebaut (EHS 2). Rechtsgrundlage dafür ist die Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. EU L 130 v. 16.05.2023, S. 134. Derzeit befindet sich das System in der sogenannten Berichtsphase, in der die Unternehmen, die Brennstoffe in den Verkehr bringen, zur Berichterstattung über die von ihnen abgegebenen Mengen von beispielsweise Kohle, Öl oder Gas verpflichtet sind, der Handel am freien Markt soll dann idealerweise 2027, spätestens aber 2028 beginnen.

⁵⁹ Siehe zur Einführung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes I. Zenke/C. Telschow, CO₂-Bepreisung durch nationalen Emissionshandel, EnWZ 2020, S. 157 ff.; M. Vollmer, Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), NuR 2020, S. 237 ff. Der Festpreis in Phase I betrug zunächst 25 Euro pro Tonne CO₂ im Jahr 2021 und steigt bis 2025 auf 55 Euro an; diese Phase entspricht in ihrer Wirkung demnach letztlich einer

„verdeckten“ CO₂-Steuer. Ab 2026 sollen Emissionsrechte komplett versteigert werden, der Preis ist jedoch nicht vollständig flexibel, sondern auf einen Korridor zwischen 55 und 65 Euro fixiert. Erst ab 2027 sollen die Zertifikate dann dem freien Markt überlassen werden – ob dies tatsächlich geschieht, hängt maßgeblich davon ab, ob das europäische Emissionshandelssystem 2 tatsächlich ab Anfang 2027 starten wird.

⁶⁰ J. Kortländer, Brennstoffemissionshandelsgesetz – Finanzielle Mehrbelastung ohne Lenkungswirkung im Gebäudesektor, ZNER 2020, S. 69 (69 ff.).

⁶¹ Umweltbundesamt, Indikator: Energieverbrauch für Gebäude, 18.03.2025, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-energieverbrauch-fuer-gebäude#die-wichtigsten-fakten>.

⁶² M. Brandt, Wie werden Wohnungen in Deutschland beheizt?, 05.02.2024, <https://de.statista.com/infografik/27327/anteil-der-energetraeger-beim-heizen-des-wohnungsbestandes-in-deutschland/>.

⁶³ Gebäudeenergiegesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Oktober 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 280) geändert worden ist.

⁶⁴ Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. EU L v. 08.05.2024.

⁶⁵ Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG Text von Bedeutung für den EWR, ABl. EU L 315 v. 14.11.2012, S. 1. – Dazu M. Knauff, in: M. Knauff (Hrsg.), GEG/GEIG, 2. Aufl. 2024, Einleitung I: Grundlagen Rn. 4 ff., 25 f.

sind, ausgetauscht werden müssen. Mit der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes im Jahr 2023 wurde sodann eine Pflicht zur Nutzung von mindestens 65 Prozent erneuerbarer Energien beim Einbau von neuen Heizungen aufgenommen. Der erste, viel diskutierte Entwurf wurde dabei aufgrund der öffentlichen Debatte deutlich entschärft⁶⁶. War zunächst vorgesehen, dass jede neue Heizung, die ab dem 1. Januar 2024 eingebaut wird, mit 65 Prozent erneuerbaren Energien zu betreiben sei (§ 71 Abs. 1 GEG), wurden zu diesem Grundsatz in § 71 Abs. 8 GEG weitreichende Ausnahmen für Bestandsgebäude formuliert, die die Fristen teilweise bis in das Jahr 2028 ausdehnen.

e) Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz

Die CO₂-Kosten nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz – sowie gegebenenfalls bald nach dem europäischen Emissionshandelssystem 2 (EHS 2) – sind dem Grunde nach Bestandteil der auf die Mieter:innen umlegbaren Heizkosten, sodass diese Mehrkosten allein durch die Mieter:innen zu tragen wären. Dementsprechend bestünde für die Vermieter:innen kein nennenswerter finanzieller Anreiz, Emissionen einzusparen. Daher bezweckt das Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz (CO₂KostAufG) vom 5. Dezember 2022⁶⁷, die Kohlendioxidkosten zwischen Vermieter:innen und Mieter:innen entsprechend ihren Verantwortungsbereichen und Einflussmöglichkeiten auf den Kohlendioxidausstoß eines Gebäudes aufzuteilen und einen gerechten Ausgleich hinsichtlich der CO₂-Kosten herzustellen. Ein „Vermieter-Mieter-Dilemma“⁶⁸ besteht diesbezüglich darin, dass bei den Heizkosten eines vermieteten Objekts nicht nur die Mieter:innen einen Einfluss auf den Verbrauch an fossilen Energieträgern haben – die verbrauchsbedingten Einsparpotenziale finden vielmehr irgendwann ihre Grenzen –, sondern in erster Linie Vermieter:innen, die beispielsweise für die

Dämmung von Dach und Wänden und die Art der Beheizung im Gebäude verantwortlich sind⁶⁹. Die Aufteilung der CO₂-Kosten erfolgt nach den Vorgaben des Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetzes nach einem Stufenmodell: Anhand der Lieferung des jeweiligen Brennstoffs bzw. der Fernwärme wird der CO₂-Ausstoß für das jeweilige Gebäude pro Quadratmeter ermittelt. Beträgt der Ausstoß weniger als 12 kg/m²/Jahr, trägt der/die Mieter:in den CO₂-Preis zu 100 Prozent, während der/die Vermieter:in sich nicht zu beteiligen braucht. Beträgt er mehr als 52 kg/m²/Jahr, trägt der/die Vermieter:in 95 Prozent, der/die Mieter:in 5 Prozent⁷⁰. Dazwischen ergeben sich noch einzelne Stufen gemäß der Anlage zu den §§ 5 bis 7 CO₂KostAufG.

III. Ansätze zur Abfederung von Energiekosten im Sozialrecht

Wendet man sich nach diesem Überblick über die Paradigmen einer Ausgestaltung sozialer Ausgleichsmaßnahmen den Ansätzen zur Abfederung von Energiekosten im Sozialrecht zu, lassen sich diese in drei Kategorien untergliedern:

Einerseits gibt es Leistungen der Grundsicherung im weiteren Sinne, also Bürgergeld nach dem Sozialgesetzbuch II, der Grundsicherung (im engeren Sinne) bei Erwerbsminderung und im Alter sowie die sogenannte Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Sozialgesetzbuch XII. Diese sollen das sozio-ökonomische Existenzminimum absichern. Im Rahmen dieser Grundsicherungsleistungen sind auch die Energiekosten zu berücksichtigen und gegebenenfalls mit Transferleistungen zu decken. Ebenfalls in diese Kategorie fallen Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), die im Rahmen dieses Gutachtens wegen ihres begrenzten

⁶⁶ U. P. Börstinghaus/G. Meyer, in: U. P. Börstinghaus/G. Meyer (Hrsg.), Das neue GEG, 2024, § 1 Einführung Rn. 13.

⁶⁷ Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz vom 5. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2154).

⁶⁸ S. Moeller/C. Ruttman/M. Deckert/B. Gill, Teilwarmmietmodelle zur Lösung des Vermieter-Mieter-Dilemmas: Eine vergleichende Untersuchung und rechtliche Analyse, in: S. Leonhardt/T. Neumann/D. Kretz/T. Teich/

M. Bodach (Hrsg.), Innovation und Kooperation auf dem Weg zur All Electric Society – Nachhaltige Entwicklungen durch gesellschaftliche Akzeptanz, 2025, S. 373 (374 f.).

⁶⁹ P. I. Lee, Praxisfragen der CO₂-Kostenaufteilung im Mietverhältnis, NZM 2023, S. 305 (306 f.).

⁷⁰ Vgl. die Anlage zu den §§ 5 bis 7 zur Einstufung der Gebäude oder der Wohnungen bei Wohngebäuden CO₂KostAufG.

Anwendungsbereichs im Weiteren keine Berücksichtigung mehr finden sollen.

Andererseits existieren Leistungen wie das Wohngeld, das der Vermeidung des Sozialleistungsbezugs durch die Wohngeldempfänger:innen dient. Es fungiert als partielle Grundsicherungsleistung, die ein Abrutschen in die Grundsicherungsleistungen gerade verhindern soll⁷¹, und berücksichtigt mit seiner Heizungs- und Klimakomponente nunmehr auch gezielt energetische Aspekte. Teilweise wird jedoch die bestehende „Zweigleisigkeit der Grundsicherungsleistungen“ als obsolet kritisiert⁷², was allerdings die unterschiedliche Stigmatisierungswirkung bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe bzw. Bürgergeld einerseits und Wohngeld andererseits unberücksichtigt lässt.

Schließlich sind über den (erweiterten) Grundsicherungsgedanken hinaus Sozialleistungen denkbar, die nicht an eine besondere Bedürftigkeit im Sinne eines vollständig fehlenden oder besonders niedrigen Einkommens anknüpfen, sondern auch an Normal- und Gutverdiener:innen ausbezahlt werden. Ihre Aufgabe liegt dann nicht unbedingt darin, Armut zu vermeiden, sondern darin, Härten auszugleichen und das Sozialgefüge zu stabilisieren.

1. Leistungen zur Grundsicherung

Die Leistungen zur Grundsicherung sollen das menschenwürdige Existenzminimum sicherstellen, wobei verschiedene Regelungsregime zu unterscheiden sind. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende richtet sich nach dem Sozialgesetzbuch II.

Danach erhalten erwerbsfähige Leistungsberechtigte und deren Partner:innen sowie deren Kinder Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld. Adressat:innenkreis dieser Grundsicherungsleistung sind somit hilfebedürftige Erwerbslose, die arbeitsfähig sind, aber Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch III⁷³ nicht oder nicht in ausreichendem Maße beziehen, sowie diejenigen Menschen, die mit der leistungsberechtigten Person in einer Bedarfsgemeinschaft leben (§ 7 SGB II)⁷⁴.

Nicht bzw. vorübergehend nicht erwerbsfähige hilfebedürftige Personen erhalten demgegenüber Sozialhilfe nach dem Sozialgesetzbuch XII. Gleiches gilt für Minderjährige unter 15 Jahren, sofern sie nicht mit erwerbsfähigen und nach dem Sozialgesetzbuch II leistungsberechtigten Personen in einem Haushalt leben. Darüber hinaus erhalten nach dem Sozialgesetzbuch XII hilfebedürftige Personen, die volljährig und dauerhaft erwerbsgemindert sind oder die ein der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechendes Alter erreicht oder überschritten haben, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Erwerbsfähige sind von den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung explizit ausgeschlossen⁷⁵, im Binnenverhältnis des Sozialgesetzbuchs XII sind die Hilfe zum Lebensunterhalt⁷⁶ der Grundsicherung wegen Erwerbsminderung und im Alter gegenüber nachrangig. In weiten Teilen sind die Leistungsmodalitäten im Sozialgesetzbuch II und im XII parallel geregelt, teilweise nehmen die Normen aus dem Sozialgesetzbuch XII Bezug auf diejenigen des Sozialgesetzbuchs II. Im Sozialgesetzbuch XII wiederum finden sich die Leistungsmodali-

⁷¹ S. Rixen, Sozialrechtliche und sozialpolitische Aspekte des Wohnens: Zur (Re-)Konstruktion des angemessenen Wohnens, in: H.-G. Henneke (Hrsg.), Bauen und Wohnen auf dem Lande und in der Stadt, 2021, S. 171 (179).

⁷² Z. B. *Nationaler Normenkontrollrat*, Wege aus der Komplexitätsfalle – Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen, 26.03.2024, S. 31, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2024-nkr-sozialleistungsgutachten.html>.

⁷³ Sozialgesetzbuch Drittes Buch vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594, 595), das zuletzt durch Artikel 60 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.

⁷⁴ G. Becker, in: S. Luik/B. Harich (Hrsg.), SGB II, 6. Aufl. 2024, § 7 Rn. 25.

⁷⁵ § 5 Abs. 2 SGB II, § 21 SGB XII.

⁷⁶ Die Hilfe zum Lebensunterhalt richtet sich heute nur noch an einen sehr überschaubaren Personenkreis, insbesondere Menschen, die zwar erwerbsunfähig sind, deren Erwerbsunfähigkeit aber noch nicht dauerhaft festgestellt ist, Personen, die sich in stationären Einrichtungen befinden, ohne dass sie voll erwerbsgemindert wären, Menschen, die eine Altersrente beziehen, ohne die Regelaltersgrenze erreicht zu haben, sowie Kinder und Jugendliche, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und nicht im elterlichen Haushalt leben. Siehe C. Schwengers/F. Ehmann, § 17 Armut, in: U. Fasselt/H. Schellhorn/C. Homann/C. Schwengers (Hrsg.), HSRB – Handbuch Sozialrechtsberatung, 7. Aufl. 2024, Rn. 3.

täten im Wesentlichen in den Regelungen über die Hilfe zum Lebensunterhalt, die auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit entsprechend angewendet werden.

Liegen die Anspruchsvoraussetzungen vor, so werden durch den zuständigen Sozialhilfeträger einerseits die Kosten der Unterkunft bezahlt (§ 22 SGB II bzw. § 35 SGB XII) und andererseits ein sogenannter Regelsatz als Pauschale⁷⁷, aus dem die sonstigen Lebenshaltungskosten bestritten werden müssen (§ 20 SGB II bzw. § 28 SGB XII). Dabei sind jeweils auch Energiekosten betroffen: Bei den Kosten der Unterkunft sind die Heizkosten mit inkludiert, die Kosten für den Haushaltsstrom sind demgegenüber aus dem Regelsatz zu bestreiten. Daneben gibt es noch weitere, sogenannte Sonderbedarfe, von denen insbesondere die Anschaffung der Erstausrüstung der Wohnung, einschließlich von Haushaltsgeräten gemäß § 24 Abs. 3 Nr. 1 SGB II bzw. § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII, einen starken Bezug zu Energiefragen aufweist.

a) Bedarfe für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II; §§ 35, 35a SGB XII

Im Rahmen der Grundsicherungsleistungen werden Bedarfe für Unterkunft und Heizung gewährt (§§ 22, 22a, 22b und 22c SGB II sowie §§ 35, 35a und 36 SGB XII bzw. in § 42 Nr. 4 SGB XII). Die Bedarfe für Heizung umfassen nach § 21 Abs. 7 SGB II und § 35 Abs. 5 S. 1 SGB XII auch Aufwendungen für die zentrale Warmwasserversorgung, nicht jedoch eine dezentrale Warmwasserversorgung, für die ein pauschalierter Mehrbedarf anerkannt wird, § 21 Abs. 7 SGB II bzw. § 30 Abs. 7 SGB XII⁷⁸. Bei Unterkunfts- und Heizkosten werden die tatsächlichen Aufwendungen übernommen, allerdings nur, soweit diese angemessen sind (§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II, § 35 Abs. 1 S. 1, Abs. 4, Abs. 5 SGB XII, § 42 Nr. 4 i. V. m. § 42a SGB XII). Während einer Karenzzeit im ersten Jahr des Leistungsbezugs werden die

Bedarfe für die Unterkunft, nicht jedoch für die Heizung, allerdings unabhängig von der Angemessenheit in der tatsächlichen Höhe übernommen (§ 22 Abs. 1 S. 3 SGB II, § 35 Abs. 1 S. 2 SGB XII).

aa) Angemessene Unterkunftskosten

Da von der in § 27 Nr. 1 SGB II a. F. enthaltenen Ermächtigung zugunsten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bundesweit durch Verordnung zu bestimmen, kein Gebrauch gemacht wurde, ermittelt die zuständige Behörde die Angemessenheit unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts – die dieses in Fortführung der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelt hat – im Rahmen einer mehrstufigen Einzelfallprüfung aus dem Produkt von angemessener Wohnfläche und dem angemessenen Mietzins pro Quadratmeter (sogenannte Produkttheorie)⁷⁹.

Die Angemessenheit der Kaltmiete ergibt sich dabei zunächst aus einer – je nach Personenanzahl im Haushalt – berechneten maximal angemessenen Quadratmeterzahl der Wohnung, die von den Ländern in Anlehnung an bzw. durch Übernahme der nach Kopfteil gestaffelten Wohnraumgrößen für Wohnberechtigte in den Ausführungsbestimmungen zu den jeweiligen Landesgesetzen zur Wohnraumförderung festgelegt wird⁸⁰. Die Werte schwanken geringfügig zwischen den einzelnen Bundesländern, innerhalb der Bundesländer sind sie demgegenüber einheitlich geregelt, wodurch Unterschiede im Wohnraumangebot zwischen Stadt und Land insoweit nicht wiedergegeben werden können⁸¹. In Niedersachsen beträgt beispielsweise die angemessene Wohnfläche für eine alleinlebende Person 50 Quadratmeter, für zwei Personen 60 Quadratmeter, für drei Personen bis zu 75 Quadratmeter⁸².

⁷⁷ Der Regelsatz beträgt nach der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2024 derzeit für eine alleinstehende Person 563 Euro, weitere Regelbedarfsstufen berücksichtigen typisierte Lebensverhältnisse.

⁷⁸ S. Luik, in: S. Luik/B. Harich (Hrsg.), SGB II, 6. Aufl. 2024, § 22 Rn. 88.

⁷⁹ Z. B. BSGE 97, 231 (239); BSGE 97, 254 (259 f.); BSGE 102, 263 (266); BSGE 104, 41 (43).

⁸⁰ S. Luik, in: S. Luik/B. Harich (Hrsg.), SGB II, 6. Aufl. 2024, § 22 Rn. 109.

⁸¹ Kritisch diesbezüglich K. Lauterbach, in: C. Rolfs/S. Knickrehm/O. Deinert (Hrsg.), BeckOGK SGB II, 63. Ed. 2021, § 22 Rn. 38.

⁸² Vgl. im Einzelnen Abschnitt 15 des niedersächsischen Wohnraumförderbestimmungen-Runderlasses vom 23.04.2024 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Niedersächsisches Wohnraumförderungsgesetz (NWofG).

Die Ermittlung des Referenzmaßstabs für den Faktor der Miethöhe gestaltet sich demgegenüber schwieriger: Hierfür stellt das Bundessozialgericht auf die im unteren Preissegment für vergleichbare Wohnungen am Wohnort des/der Leistungsberechtigten marktüblichen Mieten ab⁸³. Der Ausstattungsstandard der Wohnung darf dabei nicht unangemessen hoch sein. Bei der Wohnung soll es sich um eine einfache und auf Grundbedürfnisse ausgelegte Wohnung handeln – solche Wohnungen sind daher als Vergleichsmaßstab des angemessenen Mietzinses zugrunde zu legen⁸⁴. Der Vergleichsraum muss dabei ausreichend groß sein, um einer sozialen Segregation entgegenzuwirken, bei der sich einkommensschwächere Bürger:innen in bestimmten Stadtteilen konzentrieren⁸⁵, darf allerdings auch nicht über das soziale Umfeld des/der Leistungsberechtigten, dem/der ein Umzug ansonsten nicht zumutbar wäre, hinausreichen⁸⁶. Für diesen Vergleichsraum müssen sodann für die Wohnungen mit einfachem Standard die Daten für das Mietpreisniveau ermittelt werden.

Soweit die Wohnfläche und der Wohnungsstandard angemessen sind, ist sodann ein angemessener Preis pro Quadratmeter zu bestimmen. Dieser ist nach herrschender Rechtsprechung des Bundessozialgerichts von den zuständigen Behörden nach einem schlüssigen Konzept zu ermitteln, wobei üblicherweise auf qualifizierte Mietspiegel abgestellt wird⁸⁷. Das Bundessozialgericht gibt den kommunalen Grundsicherungsträgern für die Ermittlung der Daten keine

bestimmte Methode vor, hat allerdings Mindestanforderungen definiert⁸⁸, die sicherstellen sollen, dass die ermittelten Daten die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Mietwohnungsmarktes tatsächlich wiedergeben⁸⁹.

bb) Angemessene Heizkosten

Bezüglich der Heizkosten wird in der Praxis eine abstrakte Nichtprüfungsgrenze durch den jeweiligen Sozialleistungsträger festgelegt, unterhalb welcher die Angemessenheit der Heizkosten vermutet wird. Dafür werden Referenzwerte aus dem sogenannten Heizspiegel herangezogen. Der Heizspiegel ist eine von der co2online gGmbH herausgegebene Datenanalyse, die die Heizenergieverbräuche für bestimmte Haushaltsgrößen und Baualtersklassen miteinander vergleicht⁹⁰. Es gibt einen bundesweiten Heizspiegel und gegebenenfalls kommunale Heizspiegel, die die lokalen klimatischen Bedingungen und Besonderheiten im Gebäudebestand einer Gemeinde besser abbilden, aber nicht überall vorhanden sind, sodass hilfsweise auf den bundesweiten Heizspiegel abgestellt wird.

Die Heranziehung des Heizspiegels zur Beurteilung der Angemessenheit der Heizkosten im Grundleistungsbezug wird indes vielfach kritisiert, nicht zuletzt durch die co2online gGmbH selbst, weil die Einteilung eines Gebäudes in eine Baualtersklasse nur begrenzten Aussagewert für die tatsächlichen Wärmeerfordernisse hat und das individuelle Heizverhalten der Bewohner:innen nicht berücksichtigt wird⁹¹. Allerdings führen Heizkosten oberhalb der

⁸³ BSG, Urt. v. 07.11.2006 – B 7b AS 10/06 R, juris Rn. 24; BSG, Urt. v. 16.06.2015 – B 4 AS 44/14 R, juris Rn. 13 m. w. N.

⁸⁴ K. Lauterbach, in: C. Rolfs/S. Knickrehm/O. Deinert (Hrsg.), BeckOGK SGB II, 63. Ed. 2021, § 22 Rn. 44.

⁸⁵ S. Knickrehm, in: S. Knickrehm/G. Roßbach/R. Waltermann (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, 8. Aufl. 2023, § 22 SGB II Rn. 14.

⁸⁶ BSGE 97, 231 (238 f.); BSGE 102, 263 (267 f.); BSGE 106, 147 (153 f.); BSG, Urt. v. 20.08.2009 – B 14 AS 65/08, juris Rn. 15.

⁸⁷ Vgl. u. a. m. w. N. BSG (14. Senat), Urt. v. 03.09.2020 – B 14 AS 37/19, BeckRS 2020, 39613.

⁸⁸ Schlüssig ist ein Konzept, wenn es mindestens die folgenden Voraussetzungen erfüllt: (1) Die Datenerhebung darf ausschließlich in dem genau eingegrenzten und muss über den gesamten Vergleichsraum erfolgen, (2) es bedarf einer nachvollziehbaren Definition des Gegenstandes der Beobachtung, z. B. welche Art von Wohnungen – Differenzierung nach Standard der

Wohnungen, Brutto- und Nettomiete, Differenzierung nach Wohnungsgröße, (3) Angaben über den Beobachtungszeitraum, (4) Festlegung der Art und Weise der Datenerhebung (Erkenntnisquellen, z. B. Mietspiegel), (5) Repräsentativität des Umfangs der einbezogenen Daten, (6) Validität der Datenerhebung, (7) Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze der Datenauswertung und (8) Angaben über die gezogenen Schlüsse (z. B. Spannoberwert oder Kapungsgrenze). Siehe dazu S. Knickrehm, Das schlüssige Konzept im Wandel von Rechtsprechung und Politik, SGB 2017, S. 241.

⁸⁹ BSG, Urt. v. 22.09.2009 – B 4 AS 18/09 R, juris Rn. 18 f.; BSG, Urt. v. 16.06.2015 – B 4 AS 44/14 R, juris Rn. 20; BSG, Urt. v. 03.09.2020 – B 14 AS 34/19 R, BeckRS 2020, 39612 m. w. N.

⁹⁰ C. Wendtland, Heizspiegel, in: J. Löcher (Hrsg.), Handwörterbuch Bürgergeld, 2024.

⁹¹ F. Ekardt/T. Rath, Gaskrise und sozialer Ausgleich als Rechtsproblem, NZS 2023, S. 206 (210).

Nichtprüfungsgrenze nicht zwangsläufig zu einer Einstufung als unangemessen. Liegen die tatsächlichen Heizkosten oberhalb der definierten Nichtprüfungsgrenze, so sind vielmehr die individuellen Bedingungen in den Blick zu nehmen, die zu einem größeren Wärmebedarf geführt haben können, wie beispielsweise bauliche Besonderheiten der Wohnung oder individuell höhere Wärmebedürftigkeit wegen Kleinkindern, alten oder gebrechlichen Menschen im Haushalt⁹². Liegen indes auch nach der individualisierten Angemessenheitsprüfung die Heizkosten in einem Bereich, der nicht mehr als angemessen anzusehen ist, so sind die überschüssigen Kosten durch die Leistungsberechtigten selbst zu tragen. Angesichts des Regelsatzniveaus kann dies im Einzelfall für die Leistungsberechtigten wirtschaftlich hochproblematisch sein⁹³.

Soweit es zu Nebenkostenerstattungen oder -guthaben kommt, wird dies bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende auf die Kosten für Unterkunft und Heizung des nächsten Monats angerechnet, § 22 Abs. 3 SGB II. Das Sozialgesetzbuch XII enthält keine entsprechende Regelung; es ist daher in Literatur und Rechtsprechung umstritten, wie mit entsprechenden Guthaben zu verfahren ist. Während einerseits dafür plädiert wird, § 22 Abs. 3 SGB II analog auch für die Grundsicherungsleistungen im Sozialgesetzbuch XII heranzuziehen⁹⁴, wird andererseits vertreten, eine Berücksichtigung von Nebenkostenerstattungen könne im Rahmen des Sozialgesetzbuchs XII nur als dem/der Hilfeempfänger:in im Monat der Auszahlung zufließendes Einkommen angerechnet werden⁹⁵.

cc) Entkopplung von Kosten der Unterkunft und Heizung

Die Angemessenheitsprüfung von den Kosten der Unterkunft sowie den Kosten der Heizung erfolgt somit grundsätzlich getrennt. Es wird zunächst eine angemessene Bruttokaltmiete festgelegt, die Heizkosten werden hinsichtlich ihrer Angemessenheit erst in einem zweiten Schritt berücksichtigt⁹⁶. § 22 Abs. 10 SGB II bzw. § 35 Abs. 7 SGB XII sehen zwar die Möglichkeit für den Sozialleistungsträger vor, eine Gesamtangemessenheitsgrenze für die Kosten von Unterkunft und Heizung festzulegen, von dieser Möglichkeit wird aber faktisch kein Gebrauch gemacht, weil sie mit ganz massiven rechtlichen Unsicherheiten behaftet ist⁹⁷. Die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze würde jedoch in vielen Fällen eine deutliche Vereinfachung der Verwaltungsabläufe bedeuten; auch könnte so der Bestand der in Frage kommenden Wohnungen deutlich ausgeweitet werden, weil damit auch solche Wohnungen, die eine höhere Bruttokaltmiete aufweisen, in Betracht kämen, soweit aufgrund eines energetisch höheren Standards die Heizkosten entsprechend niedriger wären⁹⁸. In weitaus geringerem Umfang lässt sich dies derzeit über die Produkttheorie bei der Bewertung der Angemessenheit des Quadratmetermietpreises abbilden (eine kleinere Wohnung mit höherem Quadratmetermietpreis kann danach ebenso noch angemessen sein wie eine größere Wohnung mit niedrigerem Quadratmetermietpreis)⁹⁹. Im Rahmen ihrer Festlegung eines „schlüssigen Konzepts“ berücksichtigen daher viele Kommunen auch heute schon die energetischen Gegebenheiten einer Wohnung im Rahmen eines „Klimabonus“, allerdings auf unsicherer rechtlicher Grundlage. Dabei wird bei energieeffizienten Wohnungen ein Aufschlag auf die Angemessen-

⁹² N. Bremer, Die Konkretisierung des Begriffs der Angemessenheit von Heizaufwendungen im SGB II, NZS 2010, S. 189 (192).

⁹³ N. Bremer, Die Konkretisierung des Begriffs der Angemessenheit von Heizaufwendungen im SGB II, NZS 2010, S. 189 (193).

⁹⁴ K. Gebhardt, in: C. Rolfs/R. Giesen/M. Meßling/P. Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 59. Ed. 2020, § 35 SGB XII Rn. 13.

⁹⁵ K. Giere, in: C. Grube/V. Warendorf/T. Flint (Hrsg.), SGB XII, 8. Aufl. 2024, § 82 Rn. 91.

⁹⁶ Mit der Regelung hat der Gesetzgeber auf die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts reagiert, nach der

die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze unzulässig sei. Siehe P. Luik, in: P. Luik/B. Harich (Hrsg.), SGB II, 6. Aufl. 2024, § 22 Rn. 55.

⁹⁷ R. Schmidt-De Caluwe/F. Ekardt/T. Rath, Sozialrechtliche Folgefragen einer Energiewende in Übereinstimmung mit dem Paris-Abkommen, SR 2022, S. 11 (20).

⁹⁸ S. Knickrehm, in: S. Knickrehm/G. Roßbach/R. Waltermann (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, 8. Aufl. 2023, § 22 SGB II Rn. 58.

⁹⁹ S. Bentrop, in: C. Herlitz/A. Saxinger (Hrsg.), Handbuch sozialer Wohnungsbau und Mietrecht, 2019, Kapitel 6 Rn. 595.

heitsgrenze der Kosten der Unterkunft gewährt, vor dem Hintergrund, dass in Zusammenschau mit den Heizkosten von niedrigeren Gesamtkosten auszugehen ist¹⁰⁰. Ein bundesweiter Standard, ob und wie die Energieeffizienz von Gebäuden im Rahmen der Kosten der Unterkunft zu bewerten ist, existiert jedoch nicht.

b) Aufwendungen für Instandhaltung und Reparatur gemäß § 22 Abs. 2 SGB II; § 35a Abs. 1 SGB XII

Soweit Hilfeempfänger:innen selbst über Wohneigentum verfügen – was im Rahmen der zulässigen Vermögensgrenzen durchaus möglich ist, auch wenn es nicht häufig vorkommt –, sind Aufwendungen für Instandhaltung und Reparatur dieses Wohneigentums im Rahmen der Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung zu erstatten. Die Ratio hinter § 22 Abs. 2 SGB II bzw. § 35a Abs. 1 SGB XII ist, Hilfebedürftigen jedenfalls dann das Wohnen in ihrer vertrauten Umgebung in ihrem Eigenheim zu ermöglichen, soweit die daraus entstehenden Kosten genauso hoch oder sogar niedriger sind als das, was für eine angemessene Mietwohnung zu leisten wäre¹⁰¹. Dazu müssen diese Maßnahmen allerdings unabweisbar sein, das heißt, sie müssen zeitlich besonders dringlich und zur Sicherstellung der Bewohnbarkeit unerlässlich sein¹⁰². Gleichzeitig dürfen die Instandhaltungs- und Reparaturmaßnahmen nicht zu einer Verbesserung des Standards der Wohnung führen; Ziel der Maßnahmen im Rahmen der Grundsicherung soll lediglich der Erhalt der Bewohnbarkeit und somit des Status quo sein. Damit ist jedoch nicht jede Wertsteigerung per se ausgeschlossen. Wenn im Rahmen einer Reparatur beispielsweise alte Teile gegen neue ausgetauscht werden, so kommt es nahezu zwangsläufig zu einer Wertsteigerung in einem begrenzten Umfang, insbesondere dann, wenn rechtlich bei einem Neueinbau ein höherer Standard vorgeschrieben ist oder ein vergleichbarer Standard auf dem

Markt nicht mehr käuflich zu erwerben ist¹⁰³.

Die Kosten müssen dabei, in Zusammenschau mit den sonstigen anfallenden Heiz- und Unterkunftskosten, auf ein Jahr gesehen im Rahmen dessen bleiben, was auch bei einer gemieteten Unterkunft zu übernehmen wäre. Damit scheiden in der Regel größere und kostenintensive Instandhaltungsmaßnahmen wie zum Beispiel eine neue Dacheindeckung oder eine neue, umweltfreundlichere Heizung aus¹⁰⁴. Zwar können über die Angemessenheitsgrenze hinausgehende Investitionen vom Sozialleistungsträger darlehensweise übernommen werden mit einer dinglichen Sicherung des Rückzahlungsanspruchs. Allerdings ist bei Grundsicherungsempfänger:innen oft sehr fraglich, ob sie diese Darlehen überhaupt jemals zurückführen können, da die Regelbedarfe insoweit wenig Spielraum lassen. In der Regel üben die zuständigen Behörden daher das ihnen zustehende Ermessen dahingehend aus, dass nur in sehr geringem Umfang entsprechende Darlehen gewährt werden, beispielsweise dann, wenn nur ein kleiner Teil der Gesamtkosten die Angemessenheitsgrenze übersteigt. Ersparnisse hinsichtlich der Heizkosten, die gegebenenfalls durch eine solche Maßnahme zu erzielen sind, die über die Zeit von elf Monaten nach der durchgeführten Maßnahme hinausgehen, kommen dann zwar dem Sozialleistungsträger wirtschaftlich zugute, werden aber mit einem etwaigen gewährten Darlehen nicht verrechnet.

Auch sind Verbesserungsmaßnahmen, die einer Verminderung des Energiebedarfs eines Gebäudes dienen, aber nicht zur Sicherstellung der Bewohnbarkeit dringend erforderlich sind, nicht „unabweisbar“ und können damit nicht durch den Sozialleistungsträger übernommen werden, auch wenn sie effektiv zu einer Verminderung der laufenden Heizkosten führen würden. Zu denken ist dabei insbesondere an leicht durchzuführende und kostengünstige Maßnahmen wie eine sogenannte Einblasdämmung in der Luftschicht des Mauer-

¹⁰⁰ R. Schmidt-De Caluwe/A. Schneller, Handlungsoptionen für eine sozialverträgliche Energiewende am Beispiel des Klimabonusmodells und einschlägiger sozialrechtlicher Regelungen im Bereich der Grundsicherung, ZfU 2019, S. 320 (323).

¹⁰¹ K. Lauterbach, in: C. Rolfs/S. Knickrehm/O. Deinert (Hrsg.), BeckOGK SGB II, 63. Ed. 2021, § 22 Rn. 36.

¹⁰² BR-Drs. 17/3404 S. 161.

¹⁰³ K. Lauterbach, in: C. Rolfs/S. Knickrehm/O. Deinert (Hrsg.), BeckOGK SGB II, 63. Ed. 2021, § 22 Rn. 89 ff.

¹⁰⁴ R. Schmidt-De Caluwe/F. Ekardt/T. Rath, Sozialrechtliche Folgefragen einer Energiewende, ZfU 2022, S. 11 (19).

werks oder das Auslegen eines Dachbodens mit Dämmplatten. Solche Maßnahmen können zu immensen Energieeinsparungen führen und amortisieren sich binnen weniger Jahre.

Anders als bei Mietwohnungen ist der CO₂-Preis im selbstbewohnten Wohneigentum vollständig selbst zu tragen, sodass Preissteigerungen insoweit die (wenigen) Hilfeempfänger:innen mit eigenem Wohneigentum besonders hart treffen können. Mit steigenden Energiekosten, insbesondere einem steigenden CO₂-Preis, ist daher damit zu rechnen, dass ohne weitere Unterstützungsangebote viele Hilfeempfänger:innen ihr Wohneigentum werden aufgeben müssen.

c) Bemessung des Regelbedarfs gemäß § 20 SGB II; § 27a SGB XII

Abgesehen von den Kosten für Unterkunft und Heizung und den sogenannten Sonder- bzw. Mehrbedarfen (auf die im Rahmen dieses Beitrags nur im Hinblick auf die Erst- und Ersatzbeschaffung von Haushaltsgeräten eingegangen werden soll) ist der Lebensunterhalt aus dem pauschalisiert ausgezahlten Regelsatz zu bestreiten (§ 20 SGB II bzw. § 27a SGB XII). Danach werden insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile an den Heizkosten und sonstige persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens sichergestellt¹⁰⁵. Die Ermittlung dieses Regelbedarfs erfolgt mithilfe des Regelbedarfsermittlungsgesetzes (RBEG)¹⁰⁶ und aufgrund der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung (RBSFV)¹⁰⁷ in Verbindung mit § 28 SGB XII, auf den auch § 20 Abs. 1a SGB II verweist, sodass für Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II dieselben Grundsätze gelten¹⁰⁸.

Auch die Regelbedarfe stehen in einem Zusammenhang mit Energiekosten: einerseits direkt im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der Kosten für Haushaltsstrom, andererseits indirekt, weil auch andere

Kosten von den Energiepreisen massiv beeinflusst werden, so beispielsweise die Kosten für Mobilität.

Die Höhe des Regelbedarfs wird mithilfe der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelt (§ 28 Abs. 1, 3 SGB XII). Sie ist eine Erhebung der Verbrauchsausgaben privater Haushalte und wird alle fünf Jahre vom statistischen Bundesamt durchgeführt. Die teilnehmenden Haushalte führen Haushaltsbücher und machen darin detaillierte Angaben zu ihren Ausgaben für verschiedene Verbrauchskategorien, wie beispielsweise Lebensmittel, Kleidung, Gastronomie, Gesundheitspflege oder Versicherungen. Für alleinstehende Erwachsene werden gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 RBEG die untersten 15 Prozent der Haushalte als Referenzhaushalte herangezogen (sogenannte Sonderauswertung). Die in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelten Ausgaben der Referenzhaushalte werden nach verschiedenen Bedarfspositionen aufgeschlüsselt, von denen manche als regelbedarfsrelevant (Nahrung, Gesundheitspflege, Elektrizität, Kleidung) und manche als nicht regelbedarfsrelevant (Glücksspiel, Haustiere) eingestuft werden (§ 28 Abs. 4 SGB XII). Der mit dieser Methode ermittelte Regelbedarf ergibt abschließend einen Pauschalbetrag (§ 20 Abs. 1 S. 3 SGB II). Da die – mit erheblichem Aufwand verbundene – Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nur einmal im Fünfjahreszeitraum durchgeführt wird, kann der Regelbedarf auch nur alle fünf Jahre an die Stichprobe angepasst werden, obwohl natürlich jährlich mit durchaus bedeutsamer De- oder Inflation zu rechnen ist¹⁰⁹. In den Zeiträumen zwischen den Verbraucherstichproben werden die Regelbedarfsstufen nach § 28a SGB XII mithilfe der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung nach § 40 SGB XII fortgeschrieben. Um die Inflation innerhalb der Regelbedarfe möglichst genau zu berücksichtigen, wird die Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen über den Zeitraum vom 1. April bis 30. Juni des Vor-

¹⁰⁵ T. Gros, in: C. Bernzen/C. Grube/R. Sitzler (Hrsg.), *Leistungs- und Entgeltvereinbarung in der Sozialwirtschaft*, 2018, § 3 Rn. 74 f.

¹⁰⁶ Regelbedarfsermittlungsgesetz vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2855), das zuletzt durch Artikel 12 Abs. 13 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2328) geändert worden ist.

¹⁰⁷ Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2025 vom 18. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 312).

¹⁰⁸ S. Saitzek, in: S. Luik/B. Harich (Hrsg.), *SGB II*, 6. Aufl. 2024, § 20a Rn. 80 f.

¹⁰⁹ S. Saitzek, in: S. Luik/B. Harich (Hrsg.), *SGB II*, 6. Aufl. 2024, § 20 Rn. 82.

jahres im Vergleich zum gleichen Zeitraum des Vorjahres herangezogen (§ 28a Abs. 4 SGB XII) – es wird dabei ein ganzes Quartal zugrunde gelegt, damit etwaige kurzfristige Preisschwankungen ausgeglichen werden¹¹⁰.

Dadurch kann allerdings nur die Preisentwicklung berücksichtigt werden. Ein sich änderndes Konsumverhalten wird in der Zeit zwischen den Stichproben durch die Anpassungen nach der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung nicht abgebildet. Ein Schwachpunkt ist auch, dass sich die Regelbedarfssätze an dem Preisniveau orientieren, das vor einem halben bis zu eineinhalb Jahren gegeben war – das ist jeweils ein langer Zeitraum, in dem sich das Preisniveau wieder erheblich ändern kann¹¹¹. Letztlich werden allerdings – im Vergleich zur Rechtslage vor Einführung der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung – die Anpassungen deutlich schneller vorgenommen, sodass es jedenfalls in geringerem Umfang als bislang zu temporären Bedarfsunterdeckungen kommen dürfte.

aa) Haushaltsstrom

Haushaltsstrom wird praktisch immer in Form von monatlichen Abschlagszahlungen gezahlt; der Mehr- oder Minderverbrauch wird dabei jährlich ermittelt und abgerechnet. Etwaige Nachforderungen müssen dabei von den Hilfeempfänger:innen aus ihrem Regelbedarf bestritten werden¹¹². Im gegenwärtigen Regelsatz in Höhe von 563 Euro wird Strom in Höhe von 45,72 Euro veranschlagt. Das sind insgesamt etwas mehr als 8 Prozent des Regelbedarfs, die auf Haushaltsstrom entfallen, ein noch überschaubarer Anteil. Mit steigenden Stromkosten wird sich mutmaßlich der Anteil des Stroms an den Gesamtausgaben erhöhen, was sich natürlich auch im Regelbedarf niederschlagen muss. Im Falle von Nachzahlungen würde dann noch

schneller als ohnehin schon eine Überforderung der Leistungsempfänger:innen drohen. Es stellt sich auch die Frage, ob die zugrunde gelegte Verbraucherstichprobe die tatsächlichen Möglichkeiten der Hilfeempfänger:innen adäquat widerspiegelt, da viele von ihnen, gegebenenfalls wegen Energieschulden oder sonstigen „SCHUFA-Einträgen“, von besonders günstigen Stromtarifen häufiger als andere Personen ausgeschlossen und auf die – in der Regel deutlich teurere – Grundversorgung angewiesen sind¹¹³.

Generell setzt die Abdeckung des Haushaltsstroms über den Regelbedarf Anreize, Energie einzusparen. Andererseits werden die Hilfeempfänger:innen damit der Gefahr ausgesetzt, dass sie durch die Kosten finanziell überfordert werden, vor allem dann, wenn sie es nicht schaffen, mit den geringen Mitteln, die ihnen zur Verfügung stehen, angemessen zu haushalten. Insbesondere hinsichtlich der Haushaltsenergiekosten ist zudem häufig eine systematische Unterdeckung zu beobachten. Dafür kann es verschiedene Ursachen geben, beispielsweise, dass Leistungsempfänger:innen wegen schlechter Bonität häufig aus den deutlich teureren Grundversorgungstarifen nicht in günstigere Stromtarife wechseln können und dass sie – mangels eines Arbeitsplatzes, an dem sie sich tagsüber aufhalten – mehr Zeit zu Hause verbringen¹¹⁴.

bb) Mobilitätskosten

Ebenfalls über den pauschalierten Regelbedarf zu bestreiten sind die Mobilitätskosten. Dafür stehen derzeit bei einer alleinstehenden Person 50,50 Euro zur Verfügung. Ergänzend bieten darüber hinaus die Länder Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Berlin und Hessen sowie verschiedene Landkreise und kreisfreie Städte vergünstigte Sozialtickets für Bedürftige an¹¹⁵.

¹¹⁰ S. Saitzek, in: S. Luik/B. Harich (Hrsg.), SGB II, 6. Aufl. 2024, § 20 Rn. 83.

¹¹¹ S. Greiner, in: S. Knickrehm/G. Roßbach/R. Waltermann (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, 8. Aufl. 2023, § 20 SGB II Rn. 46 ff.

¹¹² S. Saitzek, in: S. Luik/B. Harich (Hrsg.), SGB II, 6. Aufl. 2024, § 20 Rn. 68.

¹¹³ R. Schmidt-De Caluwe/F. Ekardt/T. Rath, Sozialrechtliche Folgefragen einer Energiewende, ZfU 2022, S. 11 (24).

¹¹⁴ S. Bach/L. Felder/P. Haan/W.-P. Schill, Ausgaben für Heizung und Strom: Sparanreize greifen nicht für Menschen in der Grundsicherung, DIW Wochenbericht 16/2023, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.870452.de/23-16-1.pdf.

¹¹⁵ C. Aberle, Sozialticket-Atlas für Deutschland – Wo der Staat den Öffentlichen Nahverkehr für einkommensarme Menschen bezuschusst, März 2025, https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Deutschlandticket_Sozial_STUDIE_2025.pdf.

d) Haushaltsgeräte Erst- und Ersatzanschaffung, § 24 Abs. 1 und Abs. 3 SGB II; § 31 SGB XII

Die Erstausrüstung einer Wohnung wird als Sonder- oder Mehrbedarf außerhalb des Regelbedarfs durch die jeweiligen Sozialleistungsträger übernommen. Dazu gehören – ausdrücklich im jeweiligen Gesetzestext aufgeführt – auch die entsprechenden Haushaltsgeräte, soweit sie zu einer Haushaltsführung, wie sie dem sozio-ökonomischen Existenzminimum entspricht, erforderlich sind. Dazu gehören insbesondere Lampen inklusive Leuchtmitteln, ein Kühlschrank und ein Herd¹¹⁶. Umstritten und gegebenenfalls anhand der Umstände des Einzelfalls zu bemessen ist die Erforderlichkeit einer Waschmaschine (z. B. wäre zu berücksichtigen, ob ein Waschsalon in der Nähe der Wohnung liegt oder ob in Gemeinschaftsräumen zur Verfügung gestellte Waschmaschinen vorhanden sind)¹¹⁷. Auch ist umstritten, ob ein Fernsehgerät zur Erstausrüstung gehört, dafür spricht angesichts des Gewährleistungsgehalts der Unterrichts- und Informationsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG ein gewichtiger Grund. Das Bundessozialgericht argumentiert demgegenüber damit, dass im allgemeinen Wortgebrauch ein Fernseher weder ein Einrichtungsgegenstand noch ein Haushaltsgerät sei¹¹⁸.

§ 24 Abs. 3 S. 6 SGB II ermächtigt den Sozialleistungsträger dazu, den Bedarf auch durch Sachleistungen zu decken. Nach ganz herrschender Auffassung besteht ein Ermessen der Behörde dahingehend, welche Leistungsart sie auswählt¹¹⁹. Möglich wäre zum Beispiel, diese Ermächtigung zur Sachleistung dahingehend zu nutzen, die Haushalte der Leistungsempfänger:innen mit besonders energiesparenden Geräten auszustatten. Dieses Energieeinsparpotenzial kommt dann sowohl den gesamtgesellschaftlichen Energiesparbemühungen zugute als auch den Hilfeempfänger:innen, die durch die Realisierung des Einsparpotenzials auch selbst profitieren. In der

Praxis werden freilich vor allem Gebrauchtgeräte durch die kommunalen Behörden an die Hilfeempfänger:innen ausgegeben; dies ist in gewisser Weise auch ressourcenschonend, kommt aber den Hilfeempfänger:innen nicht in gleicher Weise zugute¹²⁰. Die ebenfalls in § 24 Abs. 3 S. 6 SGB II zu findende Ermächtigung, die Leistung als Pauschalbetrag zu erbringen, dürfte demgegenüber falsche energiepolitische Anreize setzen. Wird die Leistung als Pauschalbetrag erbracht, kann dies dazu führen, dass Hilfeempfänger:innen eher ein besonders günstiges als ein besonders sparsames Gerät anschaffen, um kurzfristig von dem gewährten Barbetrag zu profitieren.

Die Regeln über die Erstausrüstung greifen nicht nur, wenn ein neuer Hausstand gegründet wird (z. B. durch Auszug bei den Eltern oder dem/der Partner:in oder Ähnliches), sondern auch dann, wenn der Hausrat durch besondere Vorkommnisse abhandenkommt (z. B. Wohnungseinbruchsdiebstahl, Wohnungsbrand oder Ähnliches). Geht aber ein Haushaltsgerät „einfach so“ kaputt, beispielsweise durch eine Unachtsamkeit, einen technischen Defekt oder Verschleiß, so ist der Ersatz aus dem Regelsatz zu bestreiten¹²¹. Theoretisch ist für diesen Zweck monatlich ein Teil des Regelsatzes zurückzulegen. De facto gelingt dies jedoch wohl den wenigsten Hilfeempfänger:innen. Deshalb können im Einzelfall auch belastende Positionen, wie eben die Ersatzbeschaffung von Haushaltsgeräten, durch die zuständige Behörde übernommen werden, § 24 Abs. 1 SGB II. Diese Leistung kann entweder als Sach- oder Geldleistung erbracht werden. Die Geldleistung erfolgt als Darlehen, im Falle der Sachleistung als Darlehen in Höhe der Anschaffungskosten des jeweiligen Geräts.

Die darlehensweise Gewährung setzt unter Umständen die falschen energiepolitischen Anreize, weil abermals die Hilfeempfänger:innen bestrebt sein werden, ein möglichst günstiges Gerät anzuschaffen, um nicht durch die Rückführung des Darlehens

¹¹⁶ LSG NRW, Urt. v. 29.10.2007 – L 20 AS 12/07, BeckRS 2007, 49144.

¹¹⁷ Bejahend BSG, Urt. v. 19.09.2008 – B 14 AS 64/07 R, NVwZ-RR 2009, S. 965 (967).

¹¹⁸ BSG, Urt. v. 24.02.2011 – B 14 AS 75/10 R, BeckRS 2011, 69681.

¹¹⁹ J. Bender, in: C. Rolfs/S. Knickrehm/O. Deinert (Hrsg.), BeckOGK SGB II, 57. Ed. 2020, § 24 Rn. 25.

¹²⁰ R. Schmidt-De Caluwe/F. Ekardt/T. Rath, Sozialrechtliche Folgefragen einer Energiewende, SR 2022, S. 11 (27 f.).

¹²¹ A. Wrackmeyer-Schoene, in: C. Grube/V. Wahren-dorf/T. Fint (Hrsg.), SGB XII, 8. Aufl. 2024, § 27a Rn. 26.

übermäßig belastet zu sein. Insofern ist auch fraglich, ob man den Hilfeempfänger:innen mit einer Sachleistung in Form eines besonders energieeffizienten Geräts gegenüber der Versorgung beispielsweise mit einem preisgünstigeren, aber ineffizienteren Gebrauchtgerät unbedingt einen Gefallen tut – zumal ein Gebrauchtgerät, solange es noch weiterbenutzt werden kann, auch in erheblichem Maße Ressourcen schont. Zwar amortisieren sich die teureren Geräte aufgrund der Einsparungen wieder, sodass die Leistungsempfänger:innen auf längere Sicht profitieren. Allerdings droht eine zumindest zeitweilige Überforderung.

Im Sozialgesetzbuch XII findet sich eine Parallelregelung zu § 24 Abs. 1 SGB II in § 37 Abs. 1 SGB XII („Ergänzende Darlehen“). Außerdem kann „im Einzelfall ein einmaliger, unabweisbarer, besonderer Bedarf“ als Mehrbedarf anerkannt werden, soweit ein Darlehen nach § 37 Abs. 1 SGB XII nicht zumutbar ist oder der Bedarf nicht anders gedeckt werden kann (§ 30 Abs. 10 SGB XII). Insoweit enthält § 30 Abs. 10 SGB XII – vereinfacht ausgedrückt – die Befugnis, vom Grundsatz der Leistung nur gegen Darlehen in besonderen Einzelfällen abzuweichen. Die Ratio hinter der Norm ist, dass bei erwerbsfähigen Hilfeempfänger:innen – zum Beispiel dann, wenn sie eine Arbeit aufnehmen – die Rückführung eines gewährten Darlehens wahrscheinlicher ist. Bei dauerhaft erwerbsunfähigen und alten Personen mit Hilfebedarf ist dies demgegenüber unwahrscheinlicher¹²².

Zusätzlich gilt im Sozialgesetzbuch XII der grundsätzliche Vorrang der Geldleistung gemäß § 10 Abs. 3 SGB XII, es sei denn, mit Sachleistungen ist das Ziel der Sozialhilfe erheblich besser oder wirtschaftlicher zu erreichen (§ 10 Abs. 3 SGB XII). Dies lässt sich, jedenfalls in Bezug auf Haushaltsgeräte, die den/die Leistungsempfänger:in zum Energiesparen befähigen und unter Umständen auch günstiger erworben

werden können, sicherlich gut argumentieren¹²³.

e) Energieschulden, Darlehensgewährung gemäß § 22 Abs. 8 SGB II; § 36 Abs. 1 SGB XII

Soweit die Hilfeempfänger:innen tatsächlich nicht mehr in der Lage sind, ihre Energiekosten zu tragen, enthalten Sozialgesetzbuch II und XII Instrumente zum Umgang mit den Energieschulden und zur Vermeidung von Konsequenzen wie einem Lieferstopp für Strom oder Gas gemäß § 19 Stromgrundversorgungsverordnung (StromGVV)¹²⁴ bzw. Gasgrundversorgungsverordnung (GasGVV)¹²⁵. Gemäß § 22 Abs. 8 SGB II können zur Abwendung einer Räumung oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage – wozu insbesondere die Einstellung der Energieversorgung gemäß § 19 StromGVV bzw. GasGVV gehört – Schulden durch den Träger der Sozialleistungen übernommen werden, wobei diese wiederum als Darlehen erbracht werden und dementsprechend von den Hilfeempfänger:innen zurückzuführen sind. Zur Vorbeugung von Energieschulden können zunächst auf Antrag der Leistungsberechtigten Direktzahlungen vom Sozialleistungsträger an den/die Vermieter:in oder den Energieversorger erfolgen. Darüber hinaus kann eine Direktzahlung auch erfolgen, wenn gemäß § 22 Abs. 7 S. 2 SGB II die zweckentsprechende Verwendung durch die leistungsberechtigte Person nicht sichergestellt ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn beispielsweise Miet- oder Energiekostenrückstände bestehen, konkrete Anhaltspunkte für krankheits- oder suchtbedingtes Unvermögen oder erhebliche Einträge im Schuldnerverzeichnis vorliegen (§ 22 Abs. 7 S. 3 Nr. 1–4 SGB II). Diese Direktleistung, die auch gegen den erklärten Willen der Leistungsempfänger:innen vorgenommen werden kann, erfolgt durch Verwaltungsakt gegenüber den Leistungsempfänger:innen und bedeutet einen durchaus intensiven Eingriff in deren Persönlichkeitsrechte¹²⁶.

¹²² K. Gebhardt, in: C. Rolfs/R. Giesen/M. Meßling/P. Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 76. Ed. 2025, § 30 SGB XII Rn. 24 f.

¹²³ K. Streichsbier, in: C. Grube/V. Wahrendorf/T. Flint (Hrsg.), SGB XII, 8. Aufl. 2024, § 10 Rn. 4.

¹²⁴ Stromgrundversorgungsverordnung vom 26. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2391), die zuletzt durch Artikel 1 der

Verordnung vom 14. Juni 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 192) geändert worden ist.

¹²⁵ Gasgrundversorgungsverordnung vom 26. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2391, 2396), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 14. Juni 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 192) geändert worden ist.

¹²⁶ K. Lauterbach, in: C. Rolfs/S. Knickrehm/O. Deinert (Hrsg.), BeckOGK SGB II, 63. Ed. 2021, § 22 Rn. 128 ff.

2. Heizkosten- und Klimakomponente gemäß § 12 WoGG

Auch im Bereich des Wohngeldes als zweite Kategorie sozialer Ausgleichsmaßnahmen hat der Gesetzgeber in der Vergangenheit bereits mehrfach auf gestiegene Heizkosten reagiert. So wurden etwa im Zuge der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern die Heizkosten generell in die wohngeldfähigen Wohnkosten miteinbezogen¹²⁷. Zur Milderung von Härten, die durch den Anstieg der Energiepreise entstanden waren oder noch entstehen sollten, wurde zudem für die Heizperiode 2000/2001 ein einmaliger Heizkostenzuschuss gewährt¹²⁸. Auch anlässlich der Finanzkrise wurde im Jahr 2009 eine Heizkostenkomponente aufgenommen, die allerdings bereits im Jahr 2011 zur Konsolidierung des Haushalts wieder entfallen ist¹²⁹. Im Jahr 2022 hat der Gesetzgeber das Wohngeld endlich den gestiegenen Wohn- und Verbraucherpreisen angepasst und zugleich die für die Bezugsberechtigung maßgeblichen Einkommensgrenzen erhöht sowie eine Heizkosten- und Klimakomponente aufgenommen¹³⁰. Die jüngste Reform hat nun eine dauerhafte Heizkosten- und Klimakomponente eingeführt und zugleich auf die gestiegenen Energiekosten sowie Mietsteigerungen aufgrund energetischer Sanierungen reagiert¹³¹.

Ziel des Wohngeldes ist es, Menschen mit niedrigem Einkommen bei ihren Wohnkosten zu unterstützen und so zu verhindern, dass sie Leistungen der Grundsicherung beziehen müssen¹³². Das Wohngeld ist insoweit gegenüber diesen Sozialleistungen

vorrangig. Es kann sowohl bezogen auf den Mietzins für eine Wohnung als auch die bei Wohneigentum zu tragenden Belastungen, namentlich die Belastungen aus dem Kaptaldienst, das heißt im Wesentlichen Zins und Tilgung beispielsweise für ein Immobiliendarlehen, bezogen werden. Dementsprechend wird das Wohngeld als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zur Belastung (Lastenzuschuss) für selbstgenutztes Wohneigentum geleistet (§ 1 Abs. 2 WoGG). Aber auch Instandhaltungs- und sonstige Betriebskosten (mit Ausnahme der Heizkosten) werden berücksichtigt, allerdings nur pauschaliert in Höhe von 36 Euro je Quadratmeter und Jahr, Grundsteuer und Verwaltungskosten müssen separat nachgewiesen werden¹³³.

Wohngeld wird unterhalb bestimmter Einkommens- und Vermögensgrenzen gewährt¹³⁴. Die Höhe des Wohngeldes bestimmt sich nach der Wohngeldformel des § 19 WoGG, und zwar nach der Höhe der Miete (soweit sie im Rahmen der entsprechenden Höchstbeträge gemäß § 12 WoGG liegt), der Anzahl der Personen, die gemeinsam in einem Haushalt leben, und dem monatlich verfügbaren Einkommen in Euro¹³⁵. Durch die Wohngeldreform, die zum 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, wurden, wie bereits angeführt, eine Heizungs- und eine Klimakomponente in das Wohngeld aufgenommen (§ 12 Abs. 3 und Abs. 4 WoGG). Außerdem wurde – was beabsichtigt war – der potenzielle Empfänger:innenkreis stark ausgedehnt, sodass nunmehr beinahe doppelt so viele Menschen vom Wohngeld profitieren können wie vor der Reform¹³⁶. Eine wichtige

¹²⁷ Siehe die vom Wohngeldgesetz abweichenden Regelungen in Anlage I, Kapitel XIV, Abschnitt II Nr. 8 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889 (1127 f.)) sowie das später erlassene Wohngeldsondergesetz vom 20. Juni 1991 (BGBl. I S. 1250 ff.) und das Wohngeldüberleitungsgesetz vom 21. November 1996 (BGBl. I S. 1781 f.).

¹²⁸ Gesetz zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses vom 20. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1846).

¹²⁹ F. Hinrichs, Wohngeld und Heizkosten: Eine wechselvolle Entwicklung mit neuer Perspektive?, NZM 2021, S. 456 (456 f.).

¹³⁰ Siehe den Gesetzesbeschluss des Bundestags vom 11. November 2022, BR-Drs. 581/22.

¹³¹ Siehe den Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vom 11. Oktober 2022, BT-Drs. 20/3936.

¹³² § 1 WoGG.

¹³³ J. Winkler, in: C. Rolfs/R. Giesen/M. Meßling/P. Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 76. Ed. 2025, § 9 WoGG Rn. 1.

¹³⁴ J. Winkler, in: C. Rolfs/R. Giesen/M. Meßling/P. Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 76. Ed. 2025, § 21 WoGG Rn. 9 f.

¹³⁵ J. Winkler, in: C. Rolfs/R. Giesen/M. Meßling/P. Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 76. Ed. 2025, § 4 WoGG Rn. 4.

¹³⁶ F. Ekardt/T. Rath, Gaskrise und sozialer Ausgleich als Rechtsproblem, NZS 2023, S. 206 (208); fraglich war bei Einführung noch, ob sich der Anteil der Wohngeldempfänger:innen auch dementsprechend tatsächlich erhöhen würde. Zahlen des Statistischen Bundesamtes legen nahe, dass dies zumindest annähernd der Fall ist, der Anteil der Empfänger:innen hat sich nach Einführung des Wohngeld-Plus-Gesetzes zum Jahreswechsel 2022/2023 bis zum Jahresende 2023 um ca. 80 % erhöht, vgl. Statistisches Bundesamt, 80 % mehr Wohn-

Neuerung ist außerdem, dass das Wohngeld „dynamisiert“ wurde; es wird nunmehr gemäß § 43 WoGG alle zwei Jahre an die wirtschaftlichen Entwicklungen angepasst. Dies ist zu begrüßen, da bis dahin Erhöhungen sowohl der Vermögensgrenzen als auch der Wohngeldhöhe nur höchst unregelmäßig erfolgt sind, sodass es zu einem „Herauswachsen“ aus dem Wohngeld durch Einkommenssteigerungen einerseits und zu einem „Abrutschen“ in die Grundsicherungssysteme andererseits gekommen ist¹³⁷. Dadurch, dass die Heizkostenkomponente pauschal je Haushaltsmitglied, die Klimakomponente in Abhängigkeit zur Richtgröße der Wohnung als Zuschlag auf die zulässige Höchstmiete erfolgt und gerade nicht an den Energieverbrauch gekoppelt wird – anders als dies bei der Grundsicherung der Fall ist –, werden Anreize zum Energiesparen gesetzt, da die Leistungsempfänger:innen in vollem Umfang von Einsparungen bei den Heizkosten profitieren und damit finanzielle Energiesparanreize nicht konterkariert werden¹³⁸.

IV. Regelungsvorschläge

Ausgehend von den vorgefundenen Strukturen sollen im Folgenden Regelungsvorschläge unterbreitet werden, wie auf die prognostizierten steigenden Energiepreise im Sozialrecht reagiert werden könnte bzw. wie die bestehenden Regelungsansätze fortentwickelt werden könnten. Im Rahmen eines Kurzgutachtens kann allerdings eine konkrete Bewertung unterschiedlicher Regelungsalternativen anhand der überaus komplexen Rechtsprechung der Sozialgerichte und des Bundesverfassungsgerichts nicht vorgenommen werden. Insoweit kommt es auch auf technische und volkswirtschaftliche Aspekte an, die jeweils noch genauer zu untersuchen wären. Die folgenden Vorschläge sind insoweit überwiegend als Anregungen zur weiteren Diskussion zu verstehen.

1. Regelungsvorschläge innerhalb der bestehenden Strukturen

Es sind einige Fortentwicklungen innerhalb der bereits bestehenden Strukturen, namentlich dem Sozialgesetzbuch II und XII sowie dem Wohngeldgesetz, denkbar, die dazu beitragen könnten, steigende Energiekosten sozial abzufedern und finanzielle Überforderung der Leistungsempfänger:innen zu verhindern, ohne dabei die gesetzten Anreize zur Einsparung von Energie zu konterkarieren.

a) Änderungsansätze im Bereich der Grundsicherung

Ein unmittelbarer und dringender Reformbedarf besteht dabei insbesondere im Bereich der Kosten von Unterkunft und Heizung.

aa) Kosten für Unterkunft und Heizung

Hinsichtlich der Kosten für Unterkunft und Heizung wird in der Literatur angeregt, eine Gesamtangemessenheitsgrenze für die Kosten der Unterkunft und Heizung zu bilden, um den oben beschriebenen negativen Steuerungseffekten entgegenzuwirken.

(1) Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze – Vorteile und Herausforderungen

Bei der Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze ergibt sich allerdings die Herausforderung, dass es durchaus zu größeren Schwankungen bei den Heizkosten sowohl kurzfristig als auch auf längere Sicht kommen kann. Dies hat die „Energiekrise“ deutlich gezeigt, die zu vorübergehenden sprunghaften Preisanstiegen insbesondere bei fossilen Energieträgern geführt hat. Auch wird es langfristig zu Verschiebungen im Preisgefüge der unterschiedlichen Energieträger kommen. Eine mit Gas beheizte Wohnung kann eventuell derzeit günstiger sein als eine mit einer elektrisch betriebenen Wärmepumpe beheizte. In ein paar Jahren kann sich dieses Verhältnis aber

geldhaushalte im Jahr 2023, Pressemitteilung v. 30.09.2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/09/PD24_373_22311.html.

¹³⁷ S. Rixen, Sozialrechtliche und sozialpolitische Aspekte des Wohnens: Zur (Re-)Konstruktion des

angemessenen Wohnens, in: H.-G. Henneke (Hrsg.), Bauen und Wohnen auf dem Lande und in der Stadt, 2021, S. 171 (179).

¹³⁸ R. Schmidt-De Caluwe/F. Ekardt/T. Rath, Sozialrechtliche Folgefragen der Energiewende, SR 2022, S. 11 (28).

gegebenenfalls umkehren, sodass bei massiven Anstiegen des Gaspreises die Gesamtkosten der mit Gas beheizten Wohnung sogar unangemessen werden. Der jeweilige Sozialleistungsträger hätte dann mit einer Kostensenkungsaufforderung zu reagieren.

Aufgrund der schwierigen Prognose hinsichtlich der Preisentwicklung unterschiedlicher Energieträger wäre in Erwägung zu ziehen, hinsichtlich der Kosten der Unterkunft nicht ausschließlich auf die zu erwartenden Kosten der Heizung abzustellen, sondern den Jahreswärmebedarf einer Wohnung als Referenz jedenfalls miteinzubeziehen. Dafür – und insbesondere mit Blick auf die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze und die Honorierung individuell sparsamen Heizverhaltens – wäre es in Bezug auf die Grundsicherungsleistungen und die Frage der Angemessenheit der Kosten der Heizung wünschenswert, wenn es gelingen würde, ein Instrument zu entwickeln, mit dem der zu erwartende, angemessene Jahreswärmebedarf und damit der Heizenergieverbrauch für jede Wohnung individuell zuverlässig prognostiziert werden kann, um auf diese Weise rechtssicher eine Gesamtangemessenheitsgrenze gemäß § 22 Abs. 10 SGB II zu bilden und die jeweilige Wohnung daran zu messen. Derzeit liegt ein solches Instrument jedoch nicht vor¹³⁹. Zwar ist gemäß § 80 Abs. 3 GEG bei der Vermietung von Wohnraum die Vorlage eines Energieausweises für das jeweilige Gebäude, in dem sich die Wohnung befindet, verpflichtend. Allerdings ist der Energieausweis gerade nicht geeignet, eine rechtssichere Prognose darüber vorzunehmen, wie der Energieverbrauch sich letztlich konkret gestalten wird. Vielmehr bietet er nur eine grob überschlägige Schätzung. Dies liegt daran, dass sich die konkreten Gegebenheiten, wie das lokale Klima, die lokale Umgebung der Wohnung (exponierte Lage oder im Windschatten), die konkreten baulichen Verhältnisse des

Gebäudes oder das individuelle Heizverhalten, auf den Energiebedarf auswirken¹⁴⁰. Grundlage für die Erstellung des Energieausweises sind aber standardisierte Werte für die Wärmedurchlässigkeit der Gebäudeaußenhülle, ein standardisiertes Normklima und ein standardisiertes Heizverhalten. Der Heizspiegel, sei es nun der bundesweite oder ein kommunaler Heizspiegel, kann eine aussagekräftige Prognose zum Heizbedarf ebenfalls nicht leisten. Eine solche wäre vermutlich nur über aufwendige Gutachtenverfahren zu erlangen, die ihrerseits in keinem Verhältnis zum angestrebten Zweck stünden. Insoweit wird vorliegend davon ausgegangen, dass bislang kein geeignetes Prognoseinstrument zur Verfügung steht und zunächst – idealerweise auf Bundesebene, da dort die persönlichen und finanziellen Mittel zur Verfügung stehen – entwickelt werden müsste.

Ließe sich eine Gesamtangemessenheitsgrenze rechtssicher gesetzgeberisch ausgestalten, könnte man darüber hinaus erwägen, ob man nicht honorieren sollte, wenn Leistungsempfänger:innen eine günstigere Wohnung unterhalb der Angemessenheitsgrenze wählen. Derzeit werden bis zur Angemessenheitsgrenze die vollen Unterkunftskosten getragen, sodass Leistungsempfänger:innen, die eine kostengünstigere Wohnung haben, nicht profitieren. Ein Anreiz, eine möglichst günstige Unterkunft zu wählen, ließe sich setzen, indem man die Wahl einer preiswerten Unterkunft finanziell honoriert, zum Beispiel mit einer Erhöhung der Regelsatzzahlungen um beispielsweise 10–20 Prozent der Kosten, die im Vergleich zur vollen Inanspruchnahme der Angemessenheitsgrenze für den Sozialleistungsträger entstehen würden. Dies sollte jedoch prozentual begrenzt werden, um nicht das Wohnen in völlig unangemessenen Wohnungen anzureizen. Es ist zudem unklar, ob sich ein solcher Einsparanreiz, angesichts der derzeiti-

¹³⁹ Ein Gutachten des Instituts Wohnen und Umwelt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales hat Vorschläge für mögliche rechtssichere Instrumente zur Ermittlung der existenzsichernden Kosten für Unterkunft und Heizung unterbreitet, die bislang jedoch nicht aufgegriffen wurden und auch nicht vollumfänglich überzeugen. Teil des Gutachtens war auch eine Befragung von Kommunen, die sich mehrheitlich für eine Konkretisierung der Angemessenheitsgrenzen durch den Gesetzgeber aussprachen, siehe C. von Mallotki/M.-C. Krapp/J. Kirchner/G. Lohmann/G. Nuss/M. Rodenfels, Ermittlung der existenzsichernden

Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Endbericht incl. Materialband, IWU Forschungsbericht 478, Januar 2017, S. 71, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-478-niedrige-aufloesung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹⁴⁰ C. Ertel, in: M. Knauff (Hrsg.), GEG/GEIG, 2. Aufl. 2024, § 79 GEG Rn. 3.

gen Lage auf dem Wohnungsmarkt, überhaupt realisieren ließe. Außerdem könnte das Bestreben, eine möglichst günstige Wohnung zu finden, zu sozialer Segregation und einer Konzentrierung von Leistungsempfänger:innen in sogenannten sozialen Brennpunkten führen.

Kritisch kann man auch betrachten, dass ganz generell die Orientierung an einer Gesamtangemessenheitsgrenze negative Auswirkungen auf den Mietmarkt haben kann. Die Unsicherheiten in Bezug auf die Entwicklung von Energiekosten, einem von starken Fluktuationen und unterschiedlichen Marktentwicklungen abhängigen Faktor, müssten begrenzt und berücksichtigt werden.

(2) Alternative: Fortentwicklung einer mehrstufigen, an der Kaltmiete orientierten Angemessenheitsprüfung

Die vielerorts derzeit überwiegend praktizierte Methode, sich weitestgehend an der Angemessenheit der jeweiligen Kaltmiete zu orientieren, birgt viele Nachteile. Sie schließt Leistungsempfänger:innen effektiv von energetisch saniertem Wohnraum aus und schafft Marktanreize für energetisch schlechtere Wohnungen. Insgesamt führt dies zu einer Verschmälerung des den Leistungsempfänger:innen zur Verfügung stehenden Wohnungsangebots und gegebenenfalls zu höheren Gesamtkosten für die Sozialleistungsträger. Auch führt letztlich die gegenwärtige Situation zu einer Marktverzerrung, da durch die Orientierung lediglich an der Kaltmiete ein künstlicher Markt für Gebäude in einem energetisch schlechten Zustand geschaffen wird – jedenfalls in den Gebieten, wo das Angebot an Wohnungen und die Nachfrage noch in einem akzeptablen Verhältnis zueinander stehen. Kein/e Mietinteressent:in käme jemals auf die Idee, eine Wohnung lediglich auf der Grundlage der Kaltmiete anzumieten, ohne sich Gedanken über die zu erwartenden Heizkosten zu machen. Letztlich dürfte diese Methode in der Zukunft zu

massiven Steigerungen der durch die Sozialleistungsträger zu erstattenden Heizkosten führen. Bereits 2017 hat sich ein Gutachten des Instituts Wohnen und Umwelt (IWU) mit möglichen Konzepten zur Behebung dieses Missstandes auseinandergesetzt und die bestehenden Lösungsansätze („Heilbronner Heizkostenrechner“ oder aber auch der „Klimabonus“, wie er maßgeblich in Bielefeld und Bochum entwickelt worden ist) analysiert¹⁴¹. Die vermehrt von Kommunen eingesetzte Methode, im Rahmen ihres „schlüssigen Konzepts“ einen „Klimabonus“ auf energetisch vorteilhafteren Wohnraum zu gewähren, ist im Grundsatz begrüßenswert, es bedürfte jedoch, auch im Sinne einer Gleichbehandlung, einer einheitlichen Berücksichtigung des energetischen Zustandes von Wohngebäuden im gesamten Bundesgebiet. Mit dem „schlüssigen Gesamtkonzept“ soll schließlich die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft in Bezug auf lokale Gegebenheiten angepasst werden.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Heizkosten über dem 90. Perzentil liegen, ist meistens sehr gering. Dies lädt förmlich zu einem sorglosen Umgang mit Heizenergie ein. Empfänger:innen von Grundsicherungsleistungen sind damit, neben besonders wohlhabenden Menschen, die einzigen, die sich über Energiesparmaßnahmen im Bereich der Warmwasserbereitung und des Heizens beinahe keine Gedanken machen müssen. Gleichzeitig ist es ihnen aber auch verwehrt, von ihren eigenen Energiesparmaßnahmen auch finanziell zu profitieren. Die Tatsache, dass, wie weiter oben bereits dargestellt, eine zuverlässige und rechtssichere Bestimmung der abstrakten angemessenen Heizkosten nicht gelingt, schränkt allerdings die Möglichkeiten der finanziellen Prämierung sparsamen Verhaltens stark ein¹⁴². Auch muss stets im Blick behalten werden, dass die Einbeziehung des energetischen Zustandes des Wohngebäudes nicht dazu führen darf, dass es zu einer Überforderung der Hilfeempfänger:innen kommt.

¹⁴¹ C. von Malottki/M.-C. Krapp/J. Kirchner/G. Lohmann/G. Nuss/M. Rodenfels, Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Endbericht incl. Materialband, IWU

Forschungsbericht 478, Januar 2017, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-478-niedrige-auflösung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹⁴² Siehe dazu sogleich unter B. IV. 1. a) aa)(3).

Möglich wäre es aber, das an der Kaltmiete ausgerichtete Modell weiter zu optimieren, wie dies mit dem „Klimabonus“-Modell an vielen Orten in Deutschland auch bereits geschieht. Zwar eignet sich der Energieausweis nicht dazu, verlässliche Prognoseentscheidungen in Bezug auf den tatsächlichen Energieverbrauch in einem Gebäude zu treffen – eine ungefähre Vergleichbarkeit geht mit der Einstufung des Gebäudes dennoch einher. Insofern wäre es denkbar, die Angemessenheit der Wohnung nach dem Energieausweis zu staffeln und insbesondere hinsichtlich des Primärenergieverbrauchs eines Gebäudes Abstufungen zu treffen und die nach dem „schlüssigen Konzept“ ermittelte angemessene Kaltmiete um einen bestimmten Prozentsatz zu mindern oder zu erhöhen. Es wäre zu prüfen, ob es für den Gesetzgeber möglich wäre, anhand der Energieausweise eine Art gleitende Gesamtskala auszubilden, die hinreichend zuverlässig ist, um jedenfalls abstrakt und unabhängig vom individuellen Heizverhalten die zu erwartenden Heizkosten zu antizipieren, auch unter Zugrundelegung weiterer Faktoren wie den lokalen klimatischen Bedingungen oder der Lage der Wohnung im jeweiligen Haus.

(3) Möglichkeiten, sparsames Verhalten zu honorieren

Wünschenswert wäre es auch, individuell sparsames Heizverhalten zu honorieren. Denkbar wäre es insoweit, einen Teil der Heizkosten in den Regelbedarf zu überführen. Dieser müsste dann in Bezug auf die Heizkosten allerdings so großzügig gestaltet sein, dass auch bei Wohnungen in einem schlechten energetischen Zustand das sozio-ökonomische Existenzminimum nicht unterschritten wird. Dies erscheint, angesichts der höchst unterschiedlichen Energiebedarfe von Bestandsgebäuden, als wenig praktikabel. Eine andere Möglichkeit wäre, ausgehend von der sich aus dem Heizspiegel ergebenden Angemessenheitsgrenze, Energiesparprämien auf das Maß der individuellen Unterschreitung zu zahlen. Es ist davon auszugehen, dass es fast immer gelingt, das 90. Perzentil zu unterschreiten, wenn ein sparsamer Umgang mit der Heizenergie praktiziert wird. Soweit

dies nicht gelingt, würde das zu keiner weitergehenden Sanktionierung führen, sondern wie bisher zur Prüfung der individuellen Bedarfslage. Die zu zahlenden Prämien müssten in einem angemessenen Verhältnis zu den grob überschlägig zu erwartenden Einsparungen für den Sozialleistungsträger stehen. Der tatsächliche individuelle Zustand des Gebäudes fände bei dieser Lösung allerdings auch weiterhin keine Berücksichtigung; dies würde dazu führen, dass die individuellen Einsparmöglichkeiten im Vergleich zur Nichtprüfungsgrenze stark von Zufälligkeiten abhängen würden und auch abermals vom konkret verwendeten Energieträger.

Eine andere Möglichkeit wäre, individuelle Einsparpotenziale in Bezug auf das jeweilige Gebäude zu bestimmen. Notwendig wäre dazu, mittels eines geeigneten Instruments – beispielsweise mittels des Energieausweises – und anderer, zusätzlich zu erhebender Faktoren, wie den lokalen klimatischen Bedingungen und der Lage der Wohnung innerhalb eines Gebäudes, den zu erwartenden Jahreswärmebedarf zu ermitteln. Dieser könnte mit einem etwaige Schwankungen aufgrund von besonders strengen oder milden Wintern ausgleichenden Sicherheitsaufschlag versehen als Richtgröße für den Wärmebedarf betrachtet werden. Bei geringerem Verbrauch könnte ein Anteil der daraus resultierenden eingesparten Kosten als Sonderzahlung an die Leistungsempfänger:innen ausgezahlt werden, beispielsweise ein Anteil von 20–50 Prozent. Eine Überschreitung des Richtwerts könnte – soweit keine besonderen Bedarfslagen gegeben sind – mit einer Zahlung von 10–25 Prozent seitens der Leistungsempfänger:innen sanktioniert werden. Auf diese Weise würde eine relative Beteiligung an Einsparbemühungen bzw. den Mehrkosten durch hohen Verbrauch erreicht werden, ohne zu starke Anreize zu setzen – die zu nicht ausreichendem Heizverhalten führen könnten und damit mittelbar zu Gesundheitsgefahren durch Kälte, Feuchtigkeit und Schimmel – oder die Leistungsempfänger:innen mit Nachzahlungsforderungen zu überfordern. Das sogenannte Heilbronner Modell berücksichtigte in dieser Hinsicht bereits bauphysikalische Voraussetzungen¹⁴³. Das damalige Konzept

¹⁴³ Zu den Einzelheiten des sogenannten Heilbronner Heizkostenrechners: C. von Malottki/M.-C. Krapp/

J. Kirchner, G. Lohmann/G. Nuss/M. Rodenfels, Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der

befanden die Sozialgerichte allerdings als „nicht schlüssig“, unter anderem da der prognostische Wert hinsichtlich der Heizkosten zu gering gewesen sei. Möglicherweise wäre eine „Schlüssigkeit“ eines entsprechenden Konzepts jedoch durch Einbeziehung weiterer Variablen unter Zuhilfenahme aktueller IT-Lösungen herzustellen. Für die Leistungsempfänger:innen könnten diese Sparsamkeitsanreize auch eine größere ökonomische Freiheit bedeuten; nämlich dann, wenn es ihnen gelingt, ihre Regelsätze durch sparsames Heizverhalten substanziell zu erhöhen. Dass diese Anreize tatsächlich Effekte zeitigen, ist indes nicht abschließend erwiesen, insofern muss auch untersucht werden, ob sich der zusätzliche Verwaltungsaufwand lohnt.

(4) Weitere denkbare Maßnahmen in Bezug auf mietrechtliche Fragen

Bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung ist ein weiteres Problem in den Blick zu nehmen, das bei den Paradigmen bereits angesprochen wurde: Führt der/die Vermieter:in an seiner/ihrer Immobilie Modernisierungsmaßnahmen durch, so ist er/sie gemäß § 559 Abs. 1 BGB berechtigt, eine Mieterhöhung vorzunehmen. Durch eine solche Mieterhöhung, beispielsweise aufgrund einer energetischen Sanierung, kann eine bis dato als angemessen eingestufte Unterkunft im Sinne der § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II, § 35 Abs. 1 S. 1 SGB XII unangemessen werden, mit der Folge, dass von den Hilfeempfänger:innen eine Kostensenkung verlangt werden darf, was in der Regel den Auszug aus der Wohnung bedeuten dürfte – und dies gegebenfalls, obwohl die Gesamtkosten der Wohnung insgesamt gesunken sind. Ein Umzug bedeutet regelmäßig einen erhebli-

chen organisatorischen und auch finanziellen Aufwand für die Betroffenen¹⁴⁴. Diskutiert wurde insofern, ob diese schwere Folge für den/die Mieter:in eine Härte im Sinne von § 559 Abs. 4 S. 1 BGB und eine Mieterhöhung dementsprechend ausgeschlossen sein könnte¹⁴⁵. Dies ist im Ergebnis aber abzulehnen. Entscheidungen des Gesetzgebers in sozialrechtlichen Fragen können insoweit nicht zulasten der Vermieter:innen gehen. Eine Lösung kann insoweit innerhalb der sozialrechtlichen Regelungen selbst gefunden werden. Nach § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II muss eine Absenkung unangemessener Aufwendungen nicht gefordert werden, wenn diese unter Berücksichtigung der bei einem Wohnungswechsel zu erbringenden Leistungen unwirtschaftlich wäre, § 22 Abs. 1 letzter Satz SGB II. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine Ermessensentscheidung, die, soweit aufgrund von reduzierten Heizkosten mutmaßlich nicht einmal mit höheren Kosten zu rechnen ist, auf null reduziert sein könnte. Tatsächlich liegen insofern auf kommunaler Ebene auch entsprechende fachliche Weisungen vor. Nichtsdestoweniger wäre eine gesetzliche Kodifizierung dieses Grundsatzes wünschenswert. Mit einer Staffelung anhand des Energieausweises¹⁴⁶ könnte diesem Problem von vornherein wirksam begegnet werden.

(5) Fazit zu den Kosten der Unterkunft

Hinsichtlich der Kosten der Unterkunft scheint die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze wünschenswert und – soweit ein Instrument zu einer zuverlässigen Prognose des Heizenergieverbrauchs entwickelt wird – durchaus praktikabel¹⁴⁷. Aber auch eine Fortsetzung der primären Orientierung an der Kaltmiete mit Zu- oder

Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Endbericht incl. Materialband, IWU Forschungsbericht 478, Januar 2017, S. 241, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-478-niedrige-aufloesung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹⁴⁴ U. Berlit, Annäherungen an die Angemessenheit der Unterkunftskosten – das Unterkunftskostengutachten des IWZ vom Januar 2017, info also 2017, S. 147.

¹⁴⁵ Ausführlich dazu S. Knickrehm, Soziale Auswirkungen der mietrechtlichen Energiewende, NZM 2013, S. 602 (606).

¹⁴⁶ Siehe oben, B. IV. 1. a) aa)(2).

¹⁴⁷ C. von Malottki/M.-C. Krapp/J. Kirchner/G. Lohmann/G. Nuss/M. Rodenfels, Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Endbericht incl. Materialband, IWU Forschungsbericht 478, Januar 2017, S. 241, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-478-niedrige-aufloesung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Abschlägen, die sich an dem Jahreswärmeenergiebedarf orientieren, wäre denkbar. Sparsamkeitsanreize sollten nach Möglichkeit gesetzt werden, ohne das menschenwürdige Existenzminimum der Leistungsempfänger:innen oder das soziale Gefüge innerhalb der Kommunen zu gefährden. Insofern bedarf es weiterer Untersuchungen.

bb) Beschaffung von Haushaltsgeräten als Sachleistung/Bedingungen für Darlehen

Hinsichtlich der Beschaffung von Haushaltsgeräten im Rahmen der Erst- oder Ersatzausstattung sollte eine Regelung gefunden werden, die dazu führt, dass in allen Haushalten vermehrt besonders energieeffiziente Geräte eingesetzt werden. Dabei sind alle Anreize, zugunsten kurzfristiger Ersparnisse auf energieeffiziente Geräte zu verzichten, zu beseitigen. Deshalb sollte bei einer Erstausrüstung – trotz des regelmäßig geringeren Verwaltungsaufwands – keinesfalls eine Pauschale geleistet werden, da dies Leistungsempfänger:innen dazu verleiten kann, möglichst günstige, dafür aber ineffiziente Geräte zu kaufen, um das ausgezahlte Geld für sich zu behalten. Es sollte vielmehr vermehrt auf Sachleistungen gesetzt werden. Deshalb wäre anzudenken, die Geld- und Pauschalleistungen in diesem Bereich vollständig zu streichen. Fraglich ist dabei jedoch, ob die zuständigen Behörden in der Lage sind, eine solche Umstellung zu stemmen. Jedenfalls kann in der Leistung in Form von Sachleistungen in diesem Fall keine Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts der Leistungsempfänger:innen gesehen werden, da auch die Geld- und Pauschalleistung bereits zweckgebunden erfolgen – anders als der Regelsatz.

cc) Regelungen zur energetischen Sanierung selbstbewohnten Wohneigentums

De lege lata ist eine energetische Sanierung selbstbewohnten Wohneigentums oder auch die Ausrüstung mit einer umweltfreundlichen Heizung nach § 22 Abs. 2 SGB II bzw. § 35a Abs. 1 SGB XII nicht möglich, da diese Investitionen nicht unab-

wendbar sind, in dem Sinne, dass eine Schädigung der Bausubstanz oder eine Unbewohnbarkeit droht. Auch dürften solche Aufwendungen regelmäßig über der Kostenobergrenze liegen. Im Zusammenhang mit den Erfordernissen der Energiewende wäre zu überlegen, ob nicht dennoch eine flexiblere Regelung sinnvoller wäre, bei der Investitionen in das Gebäude auch über längere Zeiträume aufgeteilt werden können, soweit in der Gesamtschau durch die geringeren Heizkosten Ersparnisse für den Sozialhilfeträger möglich sind. Eine solche Maßnahme wäre dann aber gegebenenfalls auf die Grundsicherung bei Erwerbsminderung oder im Alter zu begrenzen, um keine Anreize für einen fortgesetzten Leistungsbezug zu schaffen. Gleichzeitig wäre dies ein Instrument, das auch über den Kreis der Grundleistungsempfänger:innen ausgedehnt und angesichts des Wohnungsbestandes in Deutschland auch dringend erforderlich werden könnte.

dd) Stromkosten und Regelbedarfe

Es wird von verschiedenen Seiten angenommen, dass es zu einer systematischen Unterdeckung des Bedarfs hinsichtlich der Stromversorgung kommt¹⁴⁸. Deshalb wird teilweise gefordert, den Haushaltsstrom aus den Regelbedarfen herauszunehmen und – parallel zu den Heizkosten – in Höhe der tatsächlichen Kosten zu übernehmen bis zu einer Nichtprüfungsgrenze, ab der eine individuelle Prüfung der Angemessenheit erfolgt¹⁴⁹. Dies würde indes die immerhin bestehenden Anreize zur Sparsamkeit auch im Bereich der Elektrizität völlig aushebeln und ist im Interesse der Energiewende daher nicht zu empfehlen. Insofern erscheint eine andere Lösung sinnvoll: Welchen Preis man für Haushaltsenergie zahlt, hängt nicht nur vom eigenen Verbrauch, sondern auch von der eigenen Person ab. Menschen mit einer schlechten individuellen Bonität können meistens günstige Stromtarife nicht in Anspruch nehmen. Dem könnte man auf zweierlei Weise begegnen: Einerseits könnte man sich nicht mehr auf die Ausgaben für Strom des entsprechenden Einkommensperzentils aus der Verbraucherstichprobe beziehen,

¹⁴⁸ G. Aigeltinger/P. Heindl/V. Liessem/D. Römer/C. Schwengers/C. Vogt, Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung: Eine empirische Analyse für

Deutschland, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2017, S. 348.

¹⁴⁹ BT-Drs. 20/8723, S. 2.

sondern auf den entsprechenden Gesamtenergieverbrauch desselben Einkommensperzentils, um diesen dann hinsichtlich der Kosten auf einen aus den Grundversorgungstarifen ermittelten Mittelwert zu beziehen. Alternativ könnte man eine eigene Erhebung zu den Kosten für Strom der Leistungsempfänger:innen durchführen und diesen dem Regelbedarf zugrunde legen.

ee) Direktleistung, Energieschulden und § 19 StromGVV/GasGVV

Um das Risiko einer Überforderung durch Energiekosten während des Leistungsbezugs zu reduzieren, sollten Direktleistungen nicht wie bislang die Ausnahme sein, sondern zum gesetzlichen Regelfall werden. Allerdings spricht das Recht auf informelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG dagegen, die Direktleistung für alle Leistungsempfänger:innen verpflichtend zu machen. Leistungsempfänger:innen könnten, nicht zuletzt wegen des weiterhin vorhandenen gesellschaftlichen Stigmas, das mit Sozialleistungsbezug verbunden ist, ein Interesse daran haben, ihren Leistungsbezug geheim zu halten. Denkbar wäre jedoch eine sogenannte Opt-out-Lösung, bei der die Direktleistung der gesetzliche Regelfall wäre und von diesem Grundsatz nur auf expliziten Antrag der Leistungsempfänger:innen hin abgewichen würde. Der für die Stromkosten geleistete Betrag könnte dann jeweils vom Regelsatz einbehalten werden. Die Zahlungsmodalität würde insoweit nichts daran ändern, dass der Haushaltsstrom weiterhin aus dem Regelbedarf bestritten wird, sodass die Anreize, Energie zu sparen, aufrechterhalten blieben.

Die Regelung des § 22 Abs. 9 S. 1 SGB II, wonach das Gericht dem örtlich zuständigen Träger nach dem Sozialgesetzbuch II den Eingang einer Klage auf Räumung von Wohnraum mitteilt, ließe sich zudem möglicherweise auf den Energiebezug ausdehnen. Im Bereich der Wohnung dient die Mitteilungspflicht dem Schutz vor Wohnungslosigkeit, denn der Sozialleistungsträger wird dadurch in die Lage versetzt,

direkt an die Vermieter:innen zu zahlen und dadurch die Räumung der Wohnung abzuwenden¹⁵⁰. Auch in § 19 StromGVV bzw. GasGVV sind Mitteilungspflichten seitens des Stromversorgers normiert, allerdings nur gegenüber den betroffenen Kund:innen, nicht gegenüber dem örtlich und sachlich zuständigen Sozialleistungsträger. Es könnte sinnvoll sein, parallel zu dieser Vorschrift auch eine Mitteilungspflicht durch den Energieversorger entweder in § 22 SGB II bzw. SGB XII oder in § 19 StromGVV/GasGVV zu normieren. Die Leistungen an den Versorger mit Heizenergie können gemäß § 22 Abs. 7 SGB II bzw. SGB XII direkt erfolgen, die Leistungen an den Stromversorger gemäß § 24 Abs. 2 SGB II bzw. SGB XII. Auch wenn die Einstellung der Versorgung weniger einschneidend sein dürfte als die Räumung der Wohnung, erscheint eine solche Mitteilungspflicht auch unter Berücksichtigung der informationellen Selbstbestimmung der betroffenen Personen verhältnismäßig, insbesondere wenn gegebenenfalls besonders schutzbedürftige Kinder in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Durch die Weitergabe dieser Informationen könnte die Wahrnehmung der sozialrechtlichen Leistungen gestärkt werden, ohne dass ein zusätzlicher Anspruch auf eine Transferleistung geschaffen werden müsste.

ff) Sozialtickets

Mit 50,80 Euro¹⁵¹ reicht der derzeit vorgesehene Regelbedarf für Mobilität nicht aus, als dass sich Empfänger:innen von Grundsicherungsleistungen beispielsweise das Deutschlandticket (derzeit: 58 Euro)¹⁵² leisten könnten. Dies ist bedauerlich, weil gerade Mobilität über den persönlichen Nahbereich hinaus zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben befähigt. Insofern wäre es begrüßenswert, wenn eine bundesweite Rabattierung des Deutschlandtickets in der Weise möglich wäre, dass auch Grundsicherungsempfänger:innen dies aus dem dafür vorgesehenen Regelsatz erwerben können. Zwar erfolgt die Auszahlung des Regelsatzes gerade nicht zweckgebunden und es ist selbstverständlich möglich, die Mehrkosten aus anderen Regelbedarfen zu

¹⁵⁰ S. Luik, in: S. Luik/B. Harich (Hrsg.), SGB II, 6. Aufl. 2024, § 22 Rn. 342.

¹⁵¹ § 5 RBEG in Verbindung mit den jeweiligen Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnungen.

¹⁵² <https://www.bahn.de/angebot/regio/deutschlandticket> (Stand: 25.07.2025).

bestreiten. Da es aber auch in anderen Bereichen zu Unterdeckungen kommt, ist das für die Betroffenen äußerst schwierig. Die Rabattierung des Deutschlandtickets wäre einer Anhebung des Regelsatzes in diesem Bereich vorzuziehen, weil so sichergestellt werden könnte, dass nur diejenigen von der zusätzlichen Leistung profitieren, die auch einen entsprechenden Bedarf haben.

b) Weiterentwicklung der Heizkosten- und Klimakomponente gemäß § 12 WoGG

Angesichts zu erwartender steigender Heizkosten wird der Anteil der dafür von Mieter:innen und Wohnungseigentümer:innen aufzuwendenden Kosten weiter steigen. Auch soweit auf der Grundlage des Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetzes die steigenden CO₂-Preise durch die Vermieter:innen zu tragen sind, wird sich das durch ansteigende (Kalt-)Mieten bemerkbar machen. An einer Dynamisierung der Heizkostenkomponente fehlt es jedoch bislang im Wohngeldgesetz. Erhöht sich die Bruttowarmmiete aufgrund steigender Heizkosten, droht daher, soweit es zu keiner Anpassung kommt, zum einen eine finanzielle Überforderung der Wohngeldempfänger:innen, zum anderen ein Herausfallen aus dem Wohngeld in die Grundsicherung. Dieser Effekt ist zwar milder als bei einer fehlenden Dynamisierung des gesamten Wohngeldes, nichtsdestoweniger wäre diese Unsicherheit für die Wohngeldempfänger:innen durch eine Dynamisierung weitestgehend, wenn auch nicht vollständig, vermeidbar. Die Heizkostenkomponente sollte dementsprechend regelmäßig an die Preisentwicklungen angepasst

werden, um die finanziellen Belastungen wirksam ausgleichen zu können¹⁵³.

Um die sozialen Härten, die steigende Energiekosten gerade für einkommensärmere Haushalte bedeuten, abzufedern, wird teilweise auch vorgeschlagen, den Kreis der Wohngeldberechtigten noch einmal deutlich auszudehnen¹⁵⁴. Dies wäre ohne weiteres möglich durch eine Anhebung der Einkommensgrenzen für den Wohngeldbezug. Denkbar wäre auch, nur isolierte Bestandteile aus dem Wohngeldgesetz für weitere Einkommensschichten zugänglich zu machen, wie beispielsweise die Heizungs- und Klimakomponente. Fraglich ist jedoch dabei stets, inwiefern diese Leistungen dann auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Bereits innerhalb des derzeitigen Empfänger:innenkreises nehmen zahlreiche Leistungsberechtigte die Leistungen nicht wahr. Die Leistung könnte dadurch ihre Steuerungswirkung verfehlen. Im Rahmen eines Forschungsprojekts zu Strategien zur Verbesserung der Inanspruchnahme von Wohngeld wird derzeit untersucht, welche Gründe die mangelnde Inanspruchnahme hat und wie ihr begegnet werden kann¹⁵⁵. Auch ist vorgeschlagen worden, die Stromkosten als zusätzliche Komponente in das Wohngeldgesetz aufzunehmen¹⁵⁶. Klimapolitisch wäre dies indes verfehlt, da sich bereits die Heizkostenkomponente nicht am jeweiligen Energieträger oder am konkreten Energieverbrauch orientiert¹⁵⁷, sondern einfach das Wohngeld um einen abstrakten Betrag erhöht. Gleichzeitig gilt es zudem zu beachten, dass die Auszahlung des Wohngeldes auch nach der letzten Ausdehnung des Empfänger:innenkreises zu einer erheblichen Überfor-

¹⁵³ *Deutscher Mieterbund*, Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Erhöhung des Wohngeldes (Wohngeld-Plus-Gesetz) und zur Änderung des Heizkostenzuschussgesetzes, 13.10.2022, S. 5 <https://mieterbund.de/themen-und-positionen/stellungnahmen/stellungnahme-zum-referentenentwurf-zur-erhoehung-des-wohngeldes-wohngeld-plus-gesetz-und-zur-aenderung-des-heizkostenzuschussgesetzes/>.

¹⁵⁴ *Deutscher Mieterbund*, Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Erhöhung des Wohngeldes (Wohngeld-Plus-Gesetz) und zur Änderung des Heizkostenzuschussgesetzes, 13.10.2022, S. 3 f., <https://mieterbund.de/themen-und-positionen/stellungnahmen/stellungnahme-zum-referentenentwurf-zur-erhoehung-des-wohngeldes-wohngeld-plus-gesetz-und-zur-aenderung-des-heizkostenzuschussgesetzes/>.

¹⁵⁵ *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*, Forschungsprojekt – Strategien zur Verbesserung der

Inanspruchnahme von Wohngeld, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/wohnungswesen/2024/inanspruchnahme-wohngeld/01-start.html>.

¹⁵⁶ *Deutscher Mieterbund*, Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Erhöhung des Wohngeldes (Wohngeld-Plus-Gesetz) und zur Änderung des Heizkostenzuschussgesetzes, 13.10.2022, S. 4 f., <https://mieterbund.de/themen-und-positionen/stellungnahmen/stellungnahme-zum-referentenentwurf-zur-erhoehung-des-wohngeldes-wohngeld-plus-gesetz-und-zur-aenderung-des-heizkostenzuschussgesetzes/>.

¹⁵⁷ Eine solche Orientierung fordernd *GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.*, Stellungnahme Drittes Entlastungspaket der Bundesregierung: Wohngeldreform 2023 und Heizkostenzuschuss, 23.09.2022, S. 9.

derung der Kommunen als Träger dieser Sozialleistung bei der Auszahlung geführt hat¹⁵⁸.

Mit dem Wohngeld wird auch selbstbewohntes Wohneigentum gefördert. Bislang noch nicht diskutiert worden ist, inwieweit sich in das Wohngeldgesetz auch Zuschüsse beispielsweise für energetische Modernisierungsmaßnahmen integrieren ließen. Abgesehen vom Einkommensbonus im Rahmen der Heizungsförderung wird bei den Richtlinien zur Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) über die Förderung von Einzelmaßnahmen¹⁵⁹ nicht auf das Einkommen abgestellt. Einerseits könnte man die einkommensbezogenen Zuschüsse innerhalb der BEG-Förderrichtlinie beispielsweise auch auf Maßnahmen an der Gebäudehülle ausweiten und diese Materie damit außerhalb des Sozialrechts regeln. Bei der Heizungsförderung werden derzeit allerdings die Einkommensverhältnisse des vorletzten und vorvorletzten Jahres zugrunde gelegt, da das Einkommen aus den jeweiligen Steuerbescheiden ermittelt wird. Die Einkommensverhältnisse können sich jedoch in der Zwischenzeit stark verändert, gegebenenfalls auch verschlechtert haben. Möglicherweise verschlechtern sich die Einkommensverhältnisse auch erst nach der Durchführung der jeweiligen Modernisierungsmaßnahme. Dies könnte man durch einen sozialrechtlichen, etwaige sonstige Förderungsansprüche ergänzenden Anspruch flexibler gestalten als mit dem derzeitigen Einkommensbonus bei der Heizungsförderung.

Andererseits könnte man auch bei Darlehen, die der Finanzierung von energetischer Modernisierung selbstbewohnten Wohneigentums dienen, einen weiteren, über die Klimakomponente hinausgehenden Bonus auf die jeweilige Richtmiete gewähren („Klimainvestitionskomponente“).

Dies wäre allerdings mit einem nicht unerheblichen Aufwand verbunden, da die Prüfung des jeweiligen Modernisierungsvorhabens auch wiederum durch die Kommunen durchgeführt werden müsste¹⁶⁰. Hierdurch könnte man indes der in der Bevölkerung weit verbreiteten Angst begegnen, dass man sich die eigene Wohnung oder das eigene Haus aufgrund von notwendigen Sanierungsmaßnahmen bald nicht mehr leisten können werde. Gerade in – oft von einkommensschwächeren Haushalten bewohnten – älteren Bestandsgebäuden können Wärmepumpen gegebenenfalls weniger effizient betrieben werden und amortisieren sich langsamer, sodass die Darlehensraten die aufgrund der Modernisierung erzielten Einsparungen (jedenfalls vorübergehend) übersteigen können. Ein solcher Bonus, der nur Eigentümer:innen von Wohnimmobilien, allerdings nicht den Mieter:innen zugutekommt, wirft natürlich gleichheitsrechtliche Fragen auf – wie generell bei den Förderprogrammen für Wohngebäude, die vor allem Menschen zugutekommen, die über ein höheres Vermögen (z. B. in Form der Immobilie) verfügen. Allerdings ist es auch so, dass Mieter:innen durch Modernisierungsmaßnahmen in Mietverhältnissen zumindest nicht direkt und nicht in demselben Maße belastet werden und sie zudem von niedrigeren Energiekosten profitieren können.

c) Beratungsleistungen und Kampagnen zur Entstigmatisierung des Leistungsbezugs

Mögliche Ausdehnungen von bestehenden Leistungen sind ein wichtiger Aspekt für die sozialrechtliche Abfederung der Belastungen aus energie- und klimapolitischen Maßnahmen. Allerdings nehmen viele Leistungsberechtigte die bestehenden Leistungen nicht in Anspruch¹⁶¹. Diesem Problem

¹⁵⁸ J. Winkler, in: C. Rolfs/R. Giesen/M. Meßling/P. Udsching (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 76. Ed. 2025, § 26a WoGG.

¹⁵⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Richtlinie für die Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen (BEG EM) vom 21. Dezember 2023, BAnz AT 29.12.2023 B 1, <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/TevdpcR9NeEp7m7Rhbj/content/TevdpcR9NeEp7m7Rhbj/BAnz%20AT%2029.12.2023%20B1.pdf?inline>.

¹⁶⁰ Inwieweit eine Kopplung der entsprechenden Verfahren mit Prüfungsverfahren der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und des Bundesamts für

Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) im Rahmen von Fördermaßnahmen denkbar wäre, wäre zu ermitteln.

¹⁶¹ Bei der Grundsicherung im Alter geht man davon aus, dass 40–60 % aller Anspruchsberechtigten Leistungen nicht beziehen, siehe H. Buslei/J. Geyer/P. Haan/M. Harnisch, Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut, DIW Wochenbericht 49/2019, S. 911, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.699934.de/19-49-1.pdf. Ähnlich hohe, wenn nicht noch höhere Zahlen sind im Bereich des Wohngeldes zu erwarten. Durch die Ausdehnung des

könnte man zunächst mit Informationspflichten begegnen, idealerweise ohne Weitergabe von Informationen an eine dritte Stelle, um die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen nicht zu gefährden.

In den Finanzämtern sind die Einkünfte aller Steuerzahler:innen erfasst und werden automatisch verarbeitet. Die relevanten Einkommensgrenzen für entsprechende Sozialleistungen könnten durch eine IT-Lösung automatisch geprüft werden. Dann bestünde die Möglichkeit, dem Steuerbescheid Informationen zu in Frage kommenden Sozialleistungen und ihren Voraussetzungen beizufügen. Auch die Rentenversicherungen könnten Menschen mit niedrigen Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten turnusmäßig auf die Leistungen des Sozialgesetzbuchs XII hinweisen. Da der Leistungsbezug in Teilen der Gesellschaft stark stigmatisiert wird, könnte man darüber nachdenken, mit gezielten Kampagnen diesem Stigma entgegenzuwirken.

2. Regelungsansätze außerhalb der bestehenden Strukturen

Auch außerhalb der bislang bestehenden Regelungsansätze sind neue Modelle denkbar, die helfen können, die Sozialverträglichkeit und die Akzeptanz klimapolitischer Maßnahmen, insbesondere der CO₂-Bepreisung, zu steigern.

a) Klimageld

Das Klimageld gehört zu den am meisten diskutierten neuen Regelungsansätzen. Die Ampelkoalition hatte die Einführung eines solchen in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt¹⁶². Mittlerweile scheint allerdings kein politischer Wille mehr vorhanden, das Klimageld noch auf den Weg zu bringen; im Koalitionsvertrag 2025 zwischen

CDU/CSU und SPD findet es keine Erwähnung¹⁶³.

Beim Klimageld handelt es sich konzeptionell um eine pauschale Ausgleichszahlung, die die Mehrbelastung privater Haushalte durch eine CO₂-Bepreisung aufwiegen soll. Der höhere Preis für emissionsintensives Verhalten soll nicht zu einem Wohlstandsverlust in der Bevölkerung führen, sondern zur Emissionssparsamkeit anregen. Relativ zu ihrem Haushaltseinkommen werden sozial schwächere Haushalte durch den CO₂-Preis stärker belastet, betrachtet man allerdings die absoluten Zahlen, ist es demgegenüber so, dass die einkommensstärkeren Haushalte für mehr Treibhausgasemissionen verantwortlich zeichnen und demnach stärker belastet werden¹⁶⁴.

In Bezug auf die Ausgestaltung eines Klimageldes sind verschiedene Varianten diskutiert worden. Zunächst ist wohl am breitesten die Möglichkeit rezipiert worden, das Klimageld als eine pauschale Pro-Kopf-Leistung auszugestalten – das Klimageld würde gleichmäßig auf alle Menschen mit Wohnsitz in Deutschland verteilt werden. Dabei unterscheiden sich auch noch einmal die Möglichkeiten der Auskehrung, das Klimageld als steuerfreie Leistung zu gewähren oder aber Steuern auf den Betrag zu erheben. Eine weitere Möglichkeit ist, das Klimageld nur Menschen mit geringen und mittleren Einkommen zukommen zu lassen und es mit steigendem Einkommen abzuschmelzen. Ebenfalls angedacht wurde eine regionale Anpassung des Klimageldes, wobei im ländlichen Raum ein höheres Klimageld gezahlt würde als beispielsweise in den Metropolregionen. Wichtig ist dabei zu beachten, dass eine Einzelfallgerechtigkeit vermutlich in keinem der bislang diskutierten Modelle zu erreichen wäre. Es muss mit Pauschalierungen und Typisierungen gearbeitet werden, die stets auch den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG tangieren.

Wohngeldes – es hat eine Verdopplung der Leistungsberechtigten stattgefunden – sind jetzt mutmaßlich auch Menschen leistungsberechtigt, die nicht ahnen, dass sie einen Anspruch auf Wohngeld haben könnten.

¹⁶² Mehr Fortschritt wagen – Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), S. 63, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1989762/9069d8019dabe546c2449dda2d838453/2021-12-08-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>.

¹⁶³ Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 21. Legislaturperiode 2025, <https://www.koalitionsvertrag2025.de>.

¹⁶⁴ R. G. Heinze/J. Schupp, Klimageld als Transformationshebel – Gestaltungspotenziale und Umsetzungsblockaden, in: K.-U. Hellmann (Hrsg.), Verbrauchersoziopolitik – Über sozialpolitische Funktionen der Verbraucherpolitik und vergleichbare Vermischungen, 2024, S. 231.

Zudem wäre die Frage zu klären, auf welche Gesetzgebungskompetenz des Bundes – eine Regelung durch die Länder erschiene hier wenig sinnvoll – sich das Klimageld dabei stützen könnte¹⁶⁵. Ein Nachteil des Systems „Klimageld“ dürfte darin bestehen, dass eine Steigerung der Akzeptanz für die CO₂-Bepreisung durch „Fee-and-Dividend“-Systeme wie das Klimageld bislang nicht ausreichend nachgewiesen ist¹⁶⁶. Zu bedenken ist dabei auch, dass mit denselben finanziellen Mitteln auch sehr viel zielgenauere Maßnahmen finanziert werden könnten.

aa) Pro-Kopf-Pauschale

Ein Klimageld als bedingungslose Pro-Kopf-Pauschale böte insbesondere verwaltungspraktische Vorteile, da es keiner Einzelfallprüfung bedürfte. Auch würde sich darin der Grundsatz widerspiegeln, dass grundsätzlich jeder Mensch ein gleiches Recht an Teilhabe hat und damit auch das gleiche Recht, Emissionen zu verursachen. In der Gesamtschau wäre ein solches Klimageld am stärksten mit einem „Leistungsprinzip“ hinsichtlich der CO₂-Emissionsvermeidung verknüpft: Wer es schafft, möglichst emissionsarm zu leben, profitiert am meisten vom Umlagesystem, ohne Ansehung seiner Person. Es sind verschiedene Auszahlungsmodalitäten diskutiert worden, beispielsweise über die Krankenkassen und privaten Krankenversicherungen, wie dies in der Schweiz bereits seit längerer Zeit über die Familienkassen durchgeführt wird¹⁶⁷. Die Sichtbarkeit der Leistung spricht indes gegen eine Nutzung der Infrastruktur

der Krankenkassen. Würde das Klimageld lediglich mit dem Anspruch der Krankenkasse auf Zahlung des Beitrags verrechnet, so würde es vermutlich weniger wahrgenommen, als wenn es als jährliche oder monatliche Zahlung auf dem Girokonto einging¹⁶⁸.

Ein wesentlicher Kritikpunkt des Pro-Kopf-Modells ist einerseits, dass es Haushalte, in denen mehrere Menschen leben, bevorzugt, da diese üblicherweise geringere Energiekosten pro Kopf haben als Ein-Personen-Haushalte¹⁶⁹. Außerdem nimmt es keine Rücksicht auf Lebenssituationen, in denen Menschen Energieverbrauch und CO₂-Emissionen schwer beeinflussen können, etwa weil sie auf dem Land leben und auf den PKW angewiesen sind¹⁷⁰. Diesen Personengruppen wäre mit gezielten Fördermaßnahmen, beispielsweise der Unterstützung der Anschaffung eines Elektroautos, mehr geholfen¹⁷¹.

Insgesamt wird die Steuerungswirkung eines Pro-Kopf-Klimageldes eher als gering angesehen¹⁷². Gleichheitsrechtlich könnte zudem problematisch sein, dass Mieter:innen und Eigenheimbesitzer:innen gleich behandelt werden, obwohl ihre Situation nicht vergleichbar ist. Da Mieter:innen aufgrund des Kohlendioxidkostenaufteilungs-gesetzes nur einen Teil ihrer CO₂-Kosten tragen müssen, würden sie – betrachtet man das Gefüge aus CO₂-Kosten und Klimageld einheitlich – gegenüber Wohnungs- und Hauseigentümer:innen, die ihre gesamten CO₂-Kosten bezahlen müssen,

¹⁶⁵ Hierzu S. Klinski/F. Keimeyer/J. Cludius/K. Schumacher, Verfassungsrechtliche Grundfragen und sozio-ökonomische Auswirkungen eines „Klimageldes“, 07.09.2023, S. 16 ff., <https://www.oeko.de/publikation/verfassungsrechtliche-grundfragen-und-sozio-ökonomische-auswirkungen-eines-klimageldes/>.

¹⁶⁶ M. Mildenberger/E. Lachapelle/K. Harrison/I. Stadelmann-Steffen, Limited impacts of carbon tax rebate programmes on public support for carbon pricing, *Nature Climate Change* 2022, S. 141 (147).

¹⁶⁷ R. Ismer/M. Haußner/K. Meßerschmidt/K. Neuhoß, Sozialverträglicher CO₂-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus durch Krankenversicherungen, *DIW Discussion Papers* 1819/2019, S. 3, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.673191.de/dp1819.pdf.

¹⁶⁸ M. Mildenberger/E. Lachapelle/K. Harrison/I. Stadelmann-Steffen, Limited impacts of carbon tax rebate programmes on public support for carbon pricing, *Nature Climate Change* 2022, S. 141 (147).

¹⁶⁹ S. Bach/M. Hamburg/M. Merker/J. Pieper/S. Meemen/E. Tyler, Ausgestaltung einer Klimaprämie in Deutschland, Möglichkeiten und Wirkungen einer Staffelung nach Einkommen oder Regionen, *UBA Climate Change*, i. E.

¹⁷⁰ L. Endres, Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf-Klimageld – Ergebnisse einer Analyse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, *IMK Policy Brief* 161/2023, https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-008757/p_imk_pb_161_2023.pdf.

¹⁷¹ Zur Finanzierung derartiger Maßnahmen durch den Klima-Sozialfonds siehe R. Busch/M. Ehrmann in diesem Band.

¹⁷² L. Endres, Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf-Klimageld – Ergebnisse einer Analyse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, *IMK Policy Brief* 161/2023, https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-008757/p_imk_pb_161_2023.pdf.

bevorzugt¹⁷³. Allerdings muss man dabei auch berücksichtigen, dass gerade Immobilieneigentümer:innen sehr stark von den Bundesförderprogrammen im Gebäudebereich profitieren.

Sozialrechtlich müsste erwogen werden, ob bei Grundsicherungsempfänger:innen der „Klimabonus“ – ganz oder teilweise – als Einkommen anzurechnen wäre oder ob eine Ausnahme in § 11b SGB II zu formulieren wäre. Dafür könnte sprechen, dass Grundsicherungsempfänger:innen beispielsweise ihre Heizkosten nicht selbst tragen müssen, da diese ohnehin von dem jeweils zuständigen Sozialleistungsträger übernommen werden. Auch müsste geregelt werden, inwiefern das Klimageld auf Einkommensgrenzen anderer Sozialleistungen, wie beispielsweise Wohngeld, Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe usw., angerechnet werden müsste¹⁷⁴.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine solche Regelung ließe sich nicht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) ableiten. Zwar legt das Bundesverfassungsgericht ein weites Verständnis der öffentlichen Fürsorge zugrunde, es bedarf aber dennoch eines Anknüpfungspunktes im Sinne einer besonderen Bedarfslage¹⁷⁵, wovon bei einer bedingungslos an alle Einwohner:innen eines Landes gezahlten Prämie nicht auszugehen sein dürfte – unabhängig davon, ob diese über eine Einrichtung der öffentlichen Fürsorge ausgezahlt werden würde¹⁷⁶. Auch dient das Klimageld an sich nicht der Luftreinhaltung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, sodass auch daraus keine Gesetzgebungskompetenz für den Bund abzuleiten ist. Schließlich soll das Klimageld selbst keine Anreize zur Luftreinhaltung setzen, sondern – verbrauchs-

neutral – aus den entsprechenden Maßnahmen entstehende Mehrkosten für die Bevölkerung abfedern. Da sich das Klimageld jedoch in ein geschlossenes „Fee-and-Dividend“-System eingliedern würde, das gerade im Zusammenspiel der Regelungen eine Steuerungswirkung entfaltet, wäre hier davon auszugehen, dass sich eine Gesetzgebungskompetenz zwar nicht direkt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ergibt, dass aber dennoch eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang bestehen dürfte¹⁷⁷.

bb) Klimageld in Abhängigkeit vom Einkommen

Für ein Klimageld in Abhängigkeit vom Einkommen spricht, dass so diejenigen, deren Einkommen anteilig am stärksten durch die CO₂-Bepreisung belastet ist, am meisten von dem Ausgleichsmechanismus profitieren; dies könnte zielgenauer erfolgen als mittels einer einheitlichen Pro-Kopf-Prämie¹⁷⁸. Soweit Menschen mit höheren Einkommen gänzlich ausgeschlossen wären, könnte man eine Gesetzgebungskompetenz hier auch aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) herleiten, da hier eine besondere Bedarfslage (Belastung niedriger und mittlerer Einkommen durch CO₂-Preis) Anknüpfungspunkt ist und zur Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse – hier durch die Verhinderung von Energiearmut – auch gemäß Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich sein dürfte.

cc) Regional abgestuftes Klimageld

Österreich hat in der Zeit von 2022 bis 2024 ein regional abgestuftes Klimageld ausgezahlt, das mittlerweile aber zur Haushaltskonsolidierung wieder abgeschafft worden

¹⁷³ M. Venjakob/O. Wagner, Sozial nachhaltig? – Verteilungswirkung einer CO₂-Bepreisung auf Privathaushalte, FES-Diskurs, Oktober 2021, S. 12, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/18578.pdf>.

¹⁷⁴ Im österreichischen Klimabonusgesetz wurde beispielsweise explizit geregelt, dass der Klimabonus kein Einkommen und unpfändbar ist, § 6 Abs. 1 Klimabonusgesetz (Ö); außerdem wird in § 7 Klimabonusgesetz (Ö) die Anrechnung auf Sozialhilfeleistungen ausgeschlossen.

¹⁷⁵ BVerfGE 140, 65 (78 f.).

¹⁷⁶ Mit ähnlicher Argumentation: J. Stede/S. Bach/R. Ismer/K. Meßerschmidt/K. Neuhoß, Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis – Endbericht, DIW Politikberatung kompakt 155/2020, S. 27 f.,

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.799699.de/diwkompakt_2020-155.pdf.

¹⁷⁷ Ähnlich S. Klinski/F. Keimeyer/J. Cludius/K. Schumacher, Verfassungsrechtliche Grundfragen und sozio-ökonomische Auswirkungen eines „Klimageldes“, 07.09.2023, S. 16 ff., <https://www.oeko.de/publikation/verfassungsrechtliche-grundfragen-und-sozio-ökonomische-auswirkungen-eines-klimageldes/>. Zu den Voraussetzungen einer Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang hier nur: A. Haratsch, in: H. Sodan (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 17.

¹⁷⁸ S. Bach/M. Hamburg/M. Merker/J. Pieper/S. Meemken/E. Tyler, Ausgestaltung einer Klimaprämie in Deutschland, Möglichkeiten und Wirkungen einer Staffelung nach Einkommen oder Regionen, UBA Climate Change, S. 21, i. E.

ist. Ratio dahinter war, dass es Menschen gerade im ländlichen Raum schwerfällt, CO₂-Emissionen zu reduzieren. Es gibt auf dem Land einen älteren Gebäudebestand, außerdem leben die Menschen auf mehr Quadratmetern Wohnfläche¹⁷⁹. Mangels ausreichenden öffentlichen Personennahverkehrs und aufgrund größerer zu überwindender Distanzen als in der Stadt sind die Menschen verstärkt auf den Pkw angewiesen. Während die Menschen in der Stadt täglich pro Person ca. 10 km am Tag mit dem eigenen Pkw zurücklegen, sind das in dörflichen Gebieten 24 km pro Tag, also beinahe das Zweieinhalbfache¹⁸⁰ – gleichzeitig haben sie kaum Möglichkeiten, sinnvoll auf den Öffentlichen Personennahverkehr auszuweichen, da die entsprechende Infrastruktur dafür schlicht nicht vorhanden ist¹⁸¹. Das regional gestaffelte Klimageld sollte strukturelle Nachteile der Landbevölkerung ausgleichen. Eine derartige Ungleichbehandlung anhand verschiedener Zonen – wie auch immer diese im Detail ausgestaltet wäre – müsste vor Art. 3 Abs. 1 GG Bestand haben.

dd) „Ökologisches Grundeinkommen“ als „Extremvariante“ eines Klimageldes

Bloß am Rande sei, quasi als extreme Variante eines Klimageldes, auch die Möglichkeit eines „ökologischen Grundeinkommens“ erwähnt. Die Idee hinter einem solchen ist, den Menschen ein ökologisches und sozial sinnvolles Dasein jenseits der Ausübung einer Erwerbsarbeit zu ermöglichen¹⁸². Ein „ökologisches Grundeinkommen“ hätte den großen Vorteil, dass es massive Anreize zu umweltgerechtem Verhalten setzen würde, andererseits ist die gesellschaftliche Akzeptanz mehr als fraglich. Denn die Auszahlung eines solchen

Grundeinkommens würde voraussetzen, massive Konsumsteuern auf umweltschädliche Produkte und Dienstleistungen zu erheben, um damit substanzielle, monatliche Zahlungen zu ermöglichen, sollen die Staatsausgaben nicht erheblich gesteigert werden. Die Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandelssystem 1 und 2 dürften dafür nicht ausreichen¹⁸³.

Eine so intensive Besteuerung von Konsumgütern und Dienstleistungen würde auch einen Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen bedeuten, insbesondere in die Berufs-, Eigentums- und allgemeine Handlungsfreiheit. Die Verhältnismäßigkeit solch intensiver Eingriffe müsste auch in Relation zur Staatszielbestimmung des Umweltschutzes gemäß Art. 20a GG und intertemporalen Freiheitsrechten betrachtet werden¹⁸⁴.

b) „Mobilitätspauschale“ und andere Ausgleichsmaßnahmen im ländlichen Raum

Soweit das Klimageld nicht mehr zur Umsetzung kommen sollte, wäre eine Mobilitätsprämie für den ländlichen Raum eine in Betracht zu ziehende Alternative. Der Individualverkehr wird immer teurer und mit einem flächendeckenden Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs ist im ländlichen Raum bis auf weiteres realistisch nicht zu rechnen. Zwar ist es so, dass die Landbevölkerung im Vergleich zur Stadtbevölkerung im Durchschnitt über weniger Einkommen verfügt, was allerdings derzeit durch die höheren Lebenshaltungskosten in den Städten weitgehend nivelliert wird¹⁸⁵. Dies kann sich jedoch mit steigenden Energiepreisen ändern. Man könnte insoweit auch steuerrechtlich eine erhöhte Pendlerpauschale für Menschen

¹⁷⁹ L. Endres, Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf-Klimageld – Ergebnisse einer Analyse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, IMK Policy Brief 161/2023, https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-008757/p_imk_pb_161_2023.pdf.

¹⁸⁰ T. Kuhnimhof/C. Nobis, Mobilität in Deutschland – MiD – Ergebnisbericht für/eine Studie des Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Dezember 2018, S. 46, https://www.bmv.de/Shared-Docs/DE/Anlage/G/mid-ergebnisbericht.pdf?__blob=publicationFile.

¹⁸¹ D. Hirndorf, Stadt, Land, ... Unterschiede? – Politische Einstellungen zwischen Großstadt und ländlichem Raum – Ergebnisse aus repräsentativen Umfragen, April 2024, S. 26,

https://www.kas.de/documents/252038/29391852/Monitor_Stadt+Land+...+Unterschiede.pdf/fb058873-9949-b365-afdd-d8ad422153ff?version=1.1&t=1713355237870.

¹⁸² U. Schachtschneider, Das ökologische Grundeinkommen, 20.03.2022, <https://weiterdenken.de/de/2022/03/12/das-oekologische-grundeinkommen>.

¹⁸³ Zur Zulässigkeit weiterreichender Maßnahmen neben dem EHS 1 und EHS 2 siehe J. Nysten, On the legality of national carbon pricing instruments alongside the new EU ETS 2, npj Climate Action 3/2024, S. 91.

¹⁸⁴ BVerfGE 157, 30.

¹⁸⁵ K.-H. Röhl/C. Schröder, Regionale Armut in Deutschland – Risikogruppen erkennen, Politik neu ausrichten, IW-Analysen 113/2017, <https://www.econs-tor.eu/bitstream/10419/157160/1/IW-Analyse-113.pdf>.

auf dem Land oder solche, die den Öffentlichen Personennahverkehr nicht oder nur teilweise sinnvoll nutzen können, andenken. Davon würden aber gerade Menschen mit niedrigen Einkommen weniger profitieren. Auch die Rentner:innen und nicht Erwerbstätigen auf dem Land, die hinsichtlich der steigenden Mobilitätskosten besonders vulnerabel sind, profitieren nicht von der Pendlerpauschale und sind gegebenenfalls trotzdem auf ein Auto angewiesen. Aber auch Berufstätige, die von der Pendlerpauschale profitieren, müssen in der Regel auch Freizeit- und Besorgungsfahrten unternehmen, die in der Stadt nicht erforderlich wären. Man darf nicht aus dem Auge verlieren, dass auch Freunde, Bekannte, der Sportverein, Supermärkte etc. oft verhältnismäßig weit entfernt und nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen sind. Sinnvoll könnte daher die Zahlung einer „Mobilitätspauschale“ für Landbewohner:innen sein. Mit einer solchen Zahlung könnten die strukturellen Nachteile auf dem Land zumindest teilweise ausgeglichen werden.

Es sind aber auch andere Unterstützungsmöglichkeiten denkbar, die helfen könnten, die CO₂-Kosten auf dem Land abzufedern. Zielgerichteter als eine pauschale Zahlung wären gegebenenfalls Investitionsanreize, die sich gezielt an die Landbevölkerung richten, wie zum Beispiel Förderungen für die Einrichtung einer Wallbox oder des Erwerbs von Elektroautos speziell für die Landbevölkerung und Menschen, die eingeschränkt mobil sind, beispielsweise wegen einer Gehbehinderung. In diese Stoßrichtung weist der Klima-Sozialfonds¹⁸⁶, aus dem zumindest auch partiell Mittel für derartige Unterstützungsmaßnahmen stammen könnten¹⁸⁷.

V. (Vorläufige) Schlussfolgerungen

In der Gesamtschau lässt sich feststellen, dass es innerhalb der sozialrechtlichen Regelungen Optimierungsbedarf gibt. Wie schon bei den durch die Energiekrise

hervorgerufenen, wenn auch vorübergehenden massiven Preissteigerungen im Jahr 2022 wird der Gesetzgeber aufgrund des grundrechtlich indizierten existenzsichernden Minimums sowie der sozialen Staatszielbestimmung des Art. 20 Abs. 1 GG nicht umhinkommen, transformationsbedingte höhere Energiepreise sozial abzufedern. Gleichzeitig sollten auch im Sozialrecht Anreize zum Energiesparen gesetzt werden.

Im Rahmen der Grundsicherung könnte durch die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze bei den Kosten der Unterkunft und der Heizung oder durch die Einführung eines „Klimabonus“ bei fortbestehender getrennter Berechnung sowie durch eine finanzielle Beteiligung an sparsamer Inanspruchnahme von Leistungen Anreize für sparsames Verhalten geschaffen werden; gleichzeitig könnten die Leistungsempfänger:innen auf diese Weise mehr Autonomie erlangen und ihnen stünde ein größerer Teil des Wohnungsmarktes offen. Insofern ergeben sich Synergieeffekte, die sowohl unter haushälterischen Gesichtspunkten begrüßenswert als auch für die Leistungsempfänger:innen vorteilhaft wären. Nichtsdestoweniger muss man die Wechselwirkungen mit anderen Faktoren – wie dem sozialen Gefüge innerhalb einzelner Stadtviertel oder der Belastung des Mietwohnungsmarktes – im Blick behalten.

Um möglichst weitgehende Einzelfallgerechtigkeit – und damit die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums – herzustellen und gleichzeitig den Gleichheitssatz zu wahren, müssen insbesondere im Bereich der Grundsicherungsleistungen für Unterkunft und Heizung Instrumente entwickelt werden, mit denen sich die Angemessenheitsgrenzen sowohl abstrakt als auch im spezifischen Einzelfall rechtssicher bestimmen lassen. Der Bund sollte dabei allgemeingültige Kriterien entwickeln, die die Behörden vor Ort bei Bedarf modifizieren können. Die Erarbeitung „schlüssiger Konzepte“ den Kommunen zu

¹⁸⁶ Vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. f) Verordnung (EU) 2023/955 sowie die EHS-II-Einnahmenverwendungsvorgaben für die Mitgliedstaaten in Art. 30d Abs. 6 lit. b) Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der

Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. EU L 275 v. 25.10.2003, S. 32 (ETS-RL).

¹⁸⁷ Im Einzelnen R. Busch/M. Ehrmann in diesem Band.

überlassen, hat sich als wenig praktikabel erwiesen.

Sicherlich wäre es wünschenswert, manche Leistungstatbestände, wie beispielsweise im Bereich des Wohngeldes, noch auszuweiten. Allerdings darf man nicht außer Acht lassen, dass der Bezug von Sozialleistungen immer mit einem sozialen Stigma behaftet ist. Deshalb muss man sich die Frage stellen, wie weit es sinnvoll ist, Sozialleistungen in die Mitte der Gesellschaft auszudehnen oder ob nicht vielmehr andere unterstützende Maßnahmen ergriffen werden sollten, beispielsweise steuerrechtlicher Art, die eine höhere soziale Akzeptanz besitzen.

Nicht nur mit Geldleistungen, sondern auch mit sozialrechtlichen Dienstleistungen können hilfsbedürftige Personen unterstützt werden, indem man sie durch Direktzahlungen und gezielte Informationen vor finanzieller Überforderung schützt. Dies geht allerdings mit einem höheren Verwaltungsaufwand einher. Soweit Informations- und Betreuungsaufgaben den Kommunen aufgebürdet werden sollen, müsste dafür ein adäquater finanzieller Ausgleich für zusätzliches Personal geschaffen werden.

Das macht in einer Gesamtschau das Klimageld als Pro-Kopf-Prämie charmant, gerade weil es nicht an die Bedürftigkeit anknüpft. Eine soziale Staffelung „durch die Hintertür“, indem man das Klimageld besteuert, könnte dennoch für einen sozialen Ausgleich sorgen. Denkbar wären aber auch andere Instrumente, wie beispielsweise eine Mobilitätsprämie für den ländlichen Raum sowie gezielte Investitionsanreize bzw. -zuschüsse für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Diese wären zum einen sozial zielgenauer als das Klimageld und könnten zugleich einer „Neiddebatte“ gegenüber den Grundleistungsempfänger:innen vorbeugen. Denkbare Maßnahmen finden sich insoweit im Klima-Sozialfonds.

Die im Rahmen dieses Gutachtens unterbreiteten Vorschläge wären im Einzelnen hinsichtlich ihrer Praktikabilität und ihrer erwarteten Steuerungswirkung sowie im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Vorgaben zu überprüfen. Dies kann aufgrund der in der Sozial- und Verfassungsgerichtsbarkeit stark ausdifferenzierten Rechtsprechung kaum pauschal erfolgen, sondern stets nur im Hinblick auf einen konkreten Reformvorschlag.

C. Steuerrechtliche Handlungsmöglichkeiten zur sozial ausgeglichenen Abfederung der Belastungen aus energie- und klimapolitischen Maßnahmen

Roland Ismer/Sophia Piotrowski

I. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland ist sowohl völkerrechtlich als auch verfassungsrechtlich zu Klimaschutzmaßnahmen verpflichtet. Völkerrechtliche Verpflichtungen ergeben sich zuvörderst aus dem Übereinkommen von Paris¹. Darin haben sich die Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen dazu verpflichtet, die Erderwärmung auf „deutlich unter“ zwei Grad Celsius gegenüber der vorindustriellen Zeit zu begrenzen und Anstrengungen für eine Begrenzung auf 1,5 Grad Celsius zu unternehmen. Hinzutreten Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsübereinkommen. Im Jahre 2024 war namentlich erstmals eine Klimaklage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erfolgreich. In

seinem KlimaSeniorinnen-Urteil entschied der EGMR, dass die Schweiz mehr für den Klimaschutz tun muss². In seinem Rechtsgutachten hat der Internationale Gerichtshof (IGH) kürzlich staatliche Klimaschutzpflichten unter anderem aus den Menschenrechten abgeleitet³. Daneben bestehen weitreichende verfassungsrechtliche Verpflichtungen, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Beschluss vom 24. März 2021 einerseits aus dem in Art. 20a Grundgesetz (GG)⁴ niedergelegten Staatsziel „Umweltschutz“ ableitete. Andererseits entschied es, dass die Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen, umfasse. Sie könne eine objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen⁵.

¹ Art. 2 Abs. 1 lit. a) Pariser Übereinkommen vom 12. Dezember 2015, UNTS Vol. 3156, S. 79 (in Kraft getreten am 04.11.2016); Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 (BGBl. 2016 II S. 1082). Dazu etwa T. Bischof, Das Pariser Klimaschutzabkommen – Zur Effektivität völkerrechtlicher Klimaschutzverträge, 2022; D. Bodansky, The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?, American Journal of International Law 2016, S. 288 ff. Zur Wirkungsweise des Übereinkommens R. Falkner, The Paris Agreement and the new logic of international climate politics, International Affairs 2016, S. 1107 ff. Allgemein zum Erfordernis der internationalen Zusammenarbeit im Klimabereich A. Paulus, Der souveräne Staat in der Staatengemeinschaft, in: U. Kischel/H. Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 2023, § 2 Rn. 97 ff.

² EGMR, Urte. v. 09.04.2024 – 53600/20 – Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u. a./Schweiz. Dazu etwa J. Hänni, Essentialia und Leitlinien zum Klimaschutz für die Mitgliedstaaten des Europarats – Verein KlimaSeniorinnen gegen die Schweiz (EGMR-Urteil, 9. April 2024), EuGRZ 2024, S. 25.

³ IGH, Advisory Opinion vom 23. Juli 2025, General List Nr. 187, Obligations of states in respect of climate change.

⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.

⁵ BVerfGE 157, 30. Aus der überbordnenden Literatur etwa G. Britz, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, S. 825; W. Kahl, Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts – Zwischen tradierter Schutzpflichtendogmatik und innovativer Abwehrrechtssonderdogmatik, EurUP 2022, S. 1; C. Möllers/N. Weinberg, Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2021, S. 1069; kritisch etwa M. Polzin, Menschenrechtliche Klimaklagen: Kreative Justiz und überforderte Grundrechte – Zugleich eine Anmerkung zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, DÖV 2021, S. 1089. Zur darin enthaltenen Verbindung gesetzgeberischer Zielvorgaben mit quantitativen Festlegungen S. Harbarth, Empirieprägung von Verfassungsrecht, JZ 2022, S. 157; K. Meßerschmidt, Quantitative Vorgaben in der Gesetzgebung und ihre judikative Kontrolle, DÖV 2023, S. 225.

Die erforderliche zeitnahe Reduktion von Emissionen kann nur durch eine effektive staatliche Steuerung erreicht werden⁶. Um eine Reduktion von Treibhausgasemissionen, insbesondere eine Dekarbonisierung, voranzutreiben, wird in Deutschland, wie international üblich, ein Mix aus verschiedenen Instrumenten eingesetzt⁷. Dieser beinhaltet neben regulatorischen Maßnahmen insbesondere verschiedene Preisinstrumente. Dazu zählen der Emissionshandel und Energiesteuern einerseits und Fördermaßnahmen, etwa für die Herstellung von Strom aus erneuerbaren Energien, andererseits⁸.

Werden Verpflichtungen zur Emissionsreduktion geschaffen oder sind Fördermaßnahmen außerhalb des allgemeinen Haushalts durch Abgaben und Umlagen zu finanzieren, so resultieren daraus finanzielle Belastungen. Diese betreffen zunächst die unmittelbar zur Emissionsminderung Verpflichteten. Ihnen entstehen Kosten für ihre Emissionsminderungsanstrengungen, etwa für die Maßnahmen zur Erfüllung regulatorischer Auflagen. Bei belastenden Preisinstrumenten kommen zu den Kosten der Anpassungsreaktionen Zahllasten an den Staat hinzu. Im Einklang mit dem Verursacherprinzip („polluter pays principle“) sollen

diese finanziellen Belastungen den für die Emissionen Verantwortlichen treffen⁹. Dies hindert den Emittenten aber nicht an der Weitergabe der finanziellen Belastungen entlang der Wertschöpfungskette und an Endverbraucher. Eine solche Weitergabe ist vielmehr durchaus geboten, da die resultierenden Preissignale zu Anpassungsreaktionen führen, die zur Erreichung der Klimaschutzziele beitragen.

Zwar ist vor diesem Hintergrund zumeist nicht vollständig absehbar, wer die Kostenbelastungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen wirklich trägt. Jedenfalls wirken Preisinstrumente aber häufig regressiv; sie belasten also sozial schwächere Haushalte anteilig deutlich stärker als steuerlich leistungsfähigere Haushalte¹⁰.

Die finanziellen Belastungen können gerade dann, wenn sie als ungerecht bzw. unfair wahrgenommen werden, die gesellschaftliche Akzeptanz der Klimaschutzmaßnahmen in Frage stellen¹¹. Diese Akzeptanz ist aber für den Erfolg der Dekarbonisierungsmaßnahmen erforderlich. Zur Stärkung der Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen sind daher insbesondere Maßnahmen für einen sozialen Ausgleich zu erwägen¹². Dies gilt umso mehr vor dem aktu-

⁶ Aus ökonomischer Sicht etwa M. Grubb/J.-C. Hourcade/K. Neuhoﬀ, *Planetary Economics: Energy, climate change and the three domains of sustainable development*, 2014.

⁷ Grundsätzlich zum Instrumentenmix im Umweltrecht K. Meßerschmidt, *Europäisches Umweltrecht*, 2011, § 5 Rn. 19 ff. Zum Klimaschutzrecht: W. Kahl/K. F. Gärditz/J. Lorenzen, in: W. Kahl/K. F. Gärditz, *Umweltrecht*, 13. Aufl. 2023, § 6 Rn. 32 ff. Zur Rolle des Steuerrechts als Umweltschutzinstrument R. Ismer, *Umweltschutz im Steuer- und Abgabenrecht*, DStjG 2016, S. 429 ff. m. w. N. Speziell zum Klimaschutz R. Ismer, *Klimaschutz durch Steuern: Grundlagen und aktuelle Entwicklungen*, Ubg 2021, S. 427 f.

⁸ Dazu R. Ismer, *Klimaschutz als Rechtsproblem – Steuerung durch Preisinstrumente vor dem Hintergrund einer parallelen Evolution von Klimaschutzregimes verschiedener Staaten*, 2014.

⁹ P. Schwartz, *The polluter-pays principle*, in: M. Fitzmaurice/D. M. Ong/P. Merkouris (Hrsg.), *Research Handbook on International Environmental Law*, 2010, S. 243; zur Bedeutung für die Akzeptanz von Umweltschutzmaßnahmen S. Dietz/G. Atkinson, *The Equity-Efficiency Trade-off in Environmental Policy: Evidence from Stated Preferences*, *Land Economics* 2010, S. 423 ff.

¹⁰ Siehe etwa: A. Berry, *The distributional effects of a carbon tax and its impact on fuel poverty: A microsimulation study in the French context*, *Energy Policy* 2019, S. 81; C. A. Graininger/C. D. Kolstad, *Who pays a price on carbon?*, *Environmental and Resource Economics* 2010,

S. 359; J. Linden/C. O'Donoghue/D. M. Sologon, *The many faces of carbon tax regressivity – Why carbon taxes are not always regressive for the same reason*, *Energy Policy* 2024, 114210; A. Mathur/A. C. Morris, *Distributional effects of a carbon tax in broader U.S. fiscal reform*, *Energy Policy* 2014, S. 326; wobei der Befund der Regressivität nicht ganz eindeutig ist, siehe etwa J. Mayer/A. Dugan/G. Bachner/K. W. Steininger, *Is carbon pricing regressive? Insights from a recursive-dynamic CGE analysis with heterogeneous households for Austria*, *Energy Economics* 2021, 105661. Für eine internationale Perspektive: L. Sager, *The global consumer incidence of carbon pricing: evidence from trade*, April 2019, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2019/04/working-paper-320-Sager.pdf>.

¹¹ Vgl. S. Dietz/G. Atkinson, *The Equity-Efficiency Trade-off in Environmental Policy: Evidence from Stated Preferences*, *Land Economics* 2010, S. 423; S. Maestre-Andrés/S. Drews/J. van den Bergh, *Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: a review of the literature*, *Climate Policy* 2019, S. 1186; T. Douenne/A. Fabre, *Yellow Vests, Pessimistic Beliefs, and Carbon Tax Aversion*, *American Economic Journal* 2022, S. 81; J. K. Boyce, *Carbon Pricing: Effectiveness and Equity*, *Ecological Economics* 2018, S. 52; S. Sommer/L. Mattauß/M. Pahle, *Supporting carbon taxes: The role of fairness*, *Ecological Economics* 2020, 107359.

¹² A. Woerner/T. Imai/D. D. Pace/K. M. Schmidt, *How to increase public support for carbon pricing with revenue recycling*, *Nature Sustainability* 2024, S. 1633; S. Sommer/L. Mattauß/M. Pahle, *Supporting carbon*

ellen Hintergrund einer zunehmend angespannten gesamtgesellschaftlichen und politischen Situation, in der Klimaschutzmaßnahmen zu einem allgemeinen Verlustnarrativ beitragen¹³. Der soziale Ausgleich kann darüber hinaus zumindest im Grundsatz durchaus auch mit Blick auf die Vorgaben des höherrangigen Rechts relevant werden¹⁴.

Unter dem Begriff des sozialen Ausgleichs sollen im Folgenden staatliche Maßnahmen verstanden werden, die darauf gerichtet sind, die finanziellen Belastungen, die energie- und klimapolitische Maßnahmen nach sich ziehen, gerechter zu verteilen. Die Frage, wann eine solche Verteilung „gerecht“ ist, erscheint dabei keineswegs vollständig determiniert¹⁵. Lediglich die Grundrichtung des sozialen Ausgleichs ist klar. Die genaue Ausgestaltung eines sozialen Ausgleichs hängt von der Aggregation individueller Wertvorstellungen und Präferenzen ab und muss politisch ausgehandelt werden. Die Steuerrechtswissenschaft kann insoweit lediglich rechtliche Präferenzen und Rahmenbedingungen identifizieren und bei der Umsetzung und genauen Ausgestaltung eines bereits ausgehandelten Kompromisses mitwirken.

Beim sozialen Ausgleich geht es darum, die Verteilungswirkungen der energie- und klimapolitischen Maßnahmen zu verbessern. Dem Konzept der Verteilungswirkungen liegt – anders als dem Prinzip der Besteuerung nach der grundsätzlich individuell zu bestimmenden finanziellen Leistungsfähigkeit – eine gruppenbezogene Betrachtung zugrunde¹⁶. Zwar ist jeder Haushalt anders, sodass sich die Klimapolitik im Einzelnen unterschiedlich auswirken wird. Jedoch kann man davon ausgehen, dass Haushalte mit relativ ähnlichen Merkmalen typischerweise auf ähnliche Weise betroffen sein werden¹⁷.

Als für eine solche Gruppenbildung relevante Merkmale kommen zunächst die Einkommenssituation und Vermögensverhältnisse in Betracht, die regelmäßig im Steuerrecht als Indikatoren für die finanzielle Leistungsfähigkeit besondere Bedeutung haben. Da ein höheres Einkommen und ein größeres Vermögen grundsätzlich zu einer größeren finanziellen Leistungsfähigkeit führen, spricht man insoweit von vertikalen Verteilungswirkungen. Staatliche Maßnahmen wirken regressiv, wenn sie Haushalte¹⁸ mit niedrigen Einkünften bzw. geringem Vermögen, Krankheit oder Kindern stärker belasten als leistungsfähigere Haushalte¹⁹.

taxes: The role of fairness, *Ecological Economics* 2020, 107359 zur Akzeptanz verschiedener möglicher Ansätze, die Einnahmen aus einer CO₂-Bepreisung zurückzuerstatten. Zur ökonomischen Bewertung verschiedener Ansätze der Rückerstattung: C. Bourgeois/L.-G. Giraudet/P. Quirion, Lump-sum vs. energy-efficiency subsidy recycling of carbon tax revenue in the residential sector: A French assessment, *Ecological Economics* 2021, 107006.

¹³ Dazu allgemein: A. Reckwitz, Verlust – Ein Grundproblem der Moderne, 2024.

¹⁴ Dazu näher unten C. III. .

¹⁵ Der Begriff der Fairness ist nicht eindeutig definierbar. Diverse verschiedene Konzepte der Fairness werden im sozialwissenschaftlichen Kontext diskutiert und können individuell vertreten werden, siehe etwa M. Fleurbaey/F. Maniquet, A Theory of Fairness and Social Welfare, 2011; M. Deutsch, Equity, equality, and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice?, *Journal of Social Issues* 1975, S. 137. Übertragen auf die Tragung der Kosten aus der CO₂-Bepreisung könnten als fair eine gleiche Heranziehung zu den Kosten der CO₂-Bepreisung („equality“), eine Heranziehung gerade der leistungsfähigen und umgekehrt eine Verschonung der ärmsten Haushalte („equity“) und schließlich auch gerade eine Verschonung der leistungsfähigsten Haushalte bzw. Unternehmen („merit“) als gerecht angesehen werden. Vor dem Hintergrund des Sozialstaatsprinzips dürfte jedenfalls die dritte Lesart ausgeschlossen sein.

¹⁶ Vgl. auch den Ansatz in *Sozial-Klimarat*, Auf dem Weg zu einem klimapolitischen Lagebild, 17.05.2024, <https://www.sozial-klimarat.de/post/auf-dem-weg-zu-einem-klimapolitischen-lagebild>, der Personas mit typischen Merkmalen generiert.

¹⁷ In der ökonomischen Literatur wird angemerkt, dass die Verteilungswirkungen des Steuersystems idealerweise in ihrer Ganzheit und über die gesamte Lebensspanne von Individuen betrachtet werden sollten, da Einkommen häufig über die Zeit beträchtlich schwanken und mit höherem Alter zunehmen, S. Adam u. a., Tax by design, 2011, S. 24. Diese Perspektive ist hier nicht leistbar, wenn es aber um die politische Akzeptanz isolierter klima- und energiepolitischer Maßnahmen geht, ist diese Betrachtungsweise wohl auch nicht geboten.

¹⁸ Zur Frage, ob die Verteilungswirkungen für Haushalte oder Individuen untersucht werden sollten: S. Adam u. a., Tax by design, 2011, S. 24 f.

¹⁹ Oder stärker technisch: Eine Steuer wirkt dann regressiv, wenn der effektive Durchschnittssteuersatz mit der jeweiligen Steuerbasis fällt, so W. Vickrey/ E. A. Ok, Progressive and Regressive Taxation, in: S. N. Durlauf/L. E. Blume (Hrsg.), The New Palgrave Dictionary of Economics, 2008, S. 684. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die jeweilige Steuerbasis ihrerseits nur eine Annäherung an die eigentlich anvisierte Leistungsfähigkeit darstellt. So ist die Mehrwertsteuer im Verhältnis von Konsum und gegenwärtigem Einkommen regressiv, im Verhältnis zum Lebenseinkommen aber deutlich weniger, E. Caspersen/G. E. Metcalf, Is a

Hingegen wirken sie progressiv, wenn sie anteilig zu einer höheren Belastung von Haushalten mit höherem Einkommen oder höherem Vermögen führen. So hat die Gewährung von Sozialhilfe günstige Verteilungswirkungen, weil sie die Ungleichheit der – hier weit zu verstehenden – Einkommen verringert. Die Verteilungsdimension ist gegenüber dem Ziel der Armutsbekämpfung trotz gewisser Überschneidungen selbständig, da sie auch im Bereich oberhalb der Armutsgrenze ein staatliches Gegensteuern gegen Einkommens- und Vermögensungleichheiten fordert.

Daneben können sich staatliche Maßnahmen aber auch auf Haushalte mit gleichem Einkommens- und Vermögensniveau unterschiedlich auswirken, wenn sie sich in Bezug auf andere Merkmale unterscheiden, etwa Wohnort, Beruf oder Alter. Zum Beispiel belastet eine Kraftstoffsteuer Haushalte, die auf dem Lande wohnen, stärker als Haushalte in der Stadt. Für die politische Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen sind derartige horizontale Verteilungswirkungen problematisch, wenn die betroffenen Haushalte sich nicht, nur schwer oder erst langfristig anpassen können.

Das solchermaßen verstandene Konzept des sozialen Ausgleichs ist abzugrenzen von dem der Umverteilung („redistribution“)²⁰. Darunter wird bisweilen ganz generell die Übertragung von Ressourcen von einer Person auf eine andere ohne Gegenleistung verstanden²¹. Stärker im Einklang mit dem hier verfolgten Erkenntnisinteresse zeichnet sich die Umverteilung dadurch aus, dass für einen vorgefundenen Zustand durch gezielte staatliche Maßnahmen Ressourcen übertragen und damit

anders verteilt werden²². Umverteilung in diesem Sinne hat zwei charakteristische Merkmale, nämlich erstens die Änderung eines vorgefundenen Zustands durch zweitens zielgerichtete Maßnahmen. Der soziale Ausgleich ist demnach der Oberbegriff. Er zielt zwar ebenfalls auf die gerechte Verteilung („equitable distribution“) ab, ändert aber nicht notwendig einen Status quo. Vielmehr können die resultierenden Verteilungswirkungen schon bei der Konzeption von staatlichen Maßnahmen mitbedacht und gestaltet werden (Ex-ante-Perspektive).

Als Instrument des sozialen Ausgleichs für Belastungen aus energie- und klimapolitischen Maßnahmen kann grundsätzlich auch das Steuerrecht herangezogen werden. Anders als in der hergebrachten umweltrechtlichen und umweltökonomischen Literatur geht es dann nicht darum, durch steuerliche Belastungen Anreize für die Vermeidung klimaschädlichen Verhaltens oder durch steuerliche Vergünstigungen Anreize für umweltschonendes Verhalten zu setzen. Vielmehr ist die Frage zu klären, ob und wie die Verteilungswirkungen von steuerlichen oder außersteuerlichen Klimaschutzinstrumenten zur Steigerung von Akzeptanz mit Hilfe des Steuerrechts (nach-)justiert werden können.

In der steuerrechtswissenschaftlichen Literatur ist diese Frage, soweit ersichtlich, noch nicht untersucht²³. Ganz allgemein werden Verteilungswirkung von Vorschriften des Steuerrechts in der deutschen steuerrechtswissenschaftlichen Literatur nur selten diskutiert²⁴. Stattdessen findet

Value Added Tax Regressive? Annual Versus Lifetime Incidence Measures, *National Tax Journal* 1994, S. 731. Umgekehrt führen Ausnahmen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage – wie die Steuerfreiheit von Erlösen aus der Veräußerung im Privatvermögen gehaltener Immobilien jenseits der Fristen des § 23 EStG – per definitionem nicht zu regressiven Wirkungen, selbst wenn sie überwiegend den reicheren Steuerpflichtigen zugutekommen.

²⁰ Dazu im steuerlichen Kontext C. Osterloh-Konrad, Zur Legitimation steuerlicher Umverteilung, *StuW* 2017, S. 305; C. Osterloh-Konrad, Steuergerechtigkeit und Umverteilung, *StuW* 2022, S. 311.

²¹ So R. Boadway/M. Keen, Redistribution, in: A. Atkinson/F. Bourguignon (Hrsg.), *Handbook of Income Distribution*, 2000, S. 677 (679).

²² In diesem Sinne F. A. Cowell, Redistribution of Income and Wealth, in: S. N. Durlauf/L. E. Blume (Hrsg.),

The New Palgrave Dictionary of Economics, 2008, S. 5465.

²³ Bisweilen wird jedoch zumindest ein Spannungsverhältnis zwischen klima- und energiepolitischen steuerrechtlichen Maßnahmen und Verteilungswirkungen identifiziert, siehe etwa R. de la Feria, Tax Fairness: Reconceptualising Taxation and Inequalities, in: R. de la Feria (Hrsg.), *Taxation and Inequalities*, 2025, S. 3 (108).

²⁴ Siehe aber die abweichenden Meinungen von E.-W. Böckenförde zu BVerfG, Beschl. v. 22.06.1995 – 2 BvL 37/91 – Vermögensteuer, BVerfGE 93, 121 (162 f.) sowie von R. Gaier, J. Masing und S. Baer zu BVerfG, Ur. v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12 – Erbschaftsteuerbeschluss II, BVerfGE 138, 136 (Rn. 2); K. Chatziathanasiou, Sozioökonomische Ungleichheit – Verfassungstheoretische Bedeutung, verfassungsrechtliche Reaktionen, *Der Staat* 60 (2021), S. 177 sowie die Beiträge in A. C. Infanti/B. J. Crawford (Hrsg.), *Critical Tax Theory*, 2009.

sich in diesem Diskurs bislang zumeist²⁵ nur der Topos der Umverteilung durch Steuern²⁶. In anderen Wissenschaftsdisziplinen gibt es demgegenüber zwar eine reichhaltige Diskussion über Instrumente zum sozialen Ausgleich in Bezug auf Klimaschutzmaßnahmen²⁷; auf die institutionellen Details wird dort aber nicht eingegangen.

Vor diesem Hintergrund gibt das vorliegende Gutachten einen Überblick über die Möglichkeiten, die Verteilungswirkungen klima- und energiepolitischer Maßnahmen über das Steuerrecht abzufedern²⁸. Dabei geht es weniger darum, konkrete Maßnahmen vorzuschlagen. Stattdessen sollen Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers identifiziert, aber auch die Eignung des Steuerrechts für eine solche Gestaltung kritisch hinterfragt werden. Dabei liegt ein besonderes Augenmerk auf der Herausforderung, sicherzustellen, dass die Berechtigten der Ausgleichsmaßnahmen die ihnen zustehenden Vergünstigungen auch tatsächlich in Anspruch nehmen (Take-up-Problem). Dies ist im Steuerrecht etwa dann problematisch, wenn Vergünstigungen, wie häufig, an eine Abgabe der Steuererklärung anknüpfen.

Das Gutachten konzentriert sich angesichts der parallelen Untersuchung der Möglichkeiten eines sozialen Ausgleichs über das Sozialrecht²⁹ vornehmlich auf natürliche Personen bzw. Haushalte. Leistungsschwächere Haushalte sollen entlastet werden, während leistungstärkere Haushalte

gegebenenfalls stärker belastet werden sollen. Zugleich ist immer die notwendige Effektivität der Klimaschutzmaßnahmen zu berücksichtigen. Es muss sichergestellt werden, dass eine hinreichende Steuerungswirkung der Klimaschutzmaßnahmen erreicht wird bzw. erhalten bleibt.

Beim sozialen Ausgleich durch Steuern lassen sich – was für die Darstellung grundlegend ist – drei Ebenen unterscheiden:

- 1) Wird das Steuerrecht selbst als Mittel des Klimaschutzes eingesetzt?
- 2) Können mögliche Verteilungswirkungen unmittelbar mitgedacht bzw. abgefedert werden (Ausgleich auf der Primärebene) oder
- 3) ist das Steuerrecht Mittel zum sozialen Ausgleich für außersteuerliche Belastungen klima- oder energiepolitischer Maßnahmen (Ausgleich auf der Sekundärebene)?

Zusätzlich beschäftigt sich das Gutachten am Rande mit einem Ausgleich auf der Tertiärebene, also der Nachschärfung der Verteilungswirkungen einer Rückzahlung von Einnahmen aus klima- und energiepolitischen Maßnahmen über das (Einkommen-) Steuerrecht.

Nicht primärer Gegenstand dieses Gutachtens ist zunächst die Frage, inwieweit das Steuerrecht zum Klimaschutz beitragen

²⁵ Siehe aber J. Hey, in: C. Herrmann/G. Heuer/A. Raupach (Hrsg.), EStG/KStG, 331. EL 2025, Einführung zum EStG Rn. 720 im Zusammenhang mit der Progression; sowie BMF, Weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung – Wege zu einer bürgerfreundlichen Einkommensteuer – Abschlussbericht der Expertenkommission „Bürgernahe Einkommensteuer“, 2. Aufl. 2024, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/bericht-kommission-buergernahe-einkommens-teuer.pdf?__blob=publicationFile&v=6. Ansatzweise auch S. Kempny, Gedanken zum „Leistungsfähigkeitsprinzip“ – Rekonstruktion eines Schlüsselbegriffs als Beitrag zur Rationalisierung des Diskurses über Steuergerechtigkeit, StuW 2021, S. 85 (102).

²⁶ Vgl. etwa C. Osterloh-Konrad, Zur Legitimation steuerlicher Umverteilung, StuW 2017, S. 305 ff.; C. Osterloh-Konrad, Steuergerechtigkeit und Umverteilung, StuW 2022, S. 311.

²⁷ Siehe nur aus dem deutschen Kontext: B. Knopf/I. Verspohl/A. Schaffert/M.-L. Zeller, Eine sozial gerechte und klimaneutrale Zukunft sichern – 11 Thesen für eine Klimasozialpolitik, Juni 2014, https://zukunfts-klimasozial.de/wp-content/uploads/2024/06/Zukunft-KlimaSozial_11-Thesen-fuer-eine-Klimasozialpolitik.pdf;

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_2020_66_sozialvertraeglicher_klimaschutz_final.pdf; K. Neuhoﬀ/S. Bach/J. Diekmann/M. Beznoska/T. El-Laboudy, Distributional Effects of Energy Transition: Impacts of Renewable Electricity Support in Germany, Economics of Energy & Environmental Policy 2013, S. 41.

²⁸ Siehe zu vereinzelt Vorschlägen von Ökonomen, die einen Ausgleich unmittelbar über das Steuerrecht vorschlagen: A. Mathur/A. C. Morris, Distributional effects of a carbon tax in broader U.S. fiscal reform, Energy Policy 2014, S. 326; G. E. Metcalf, Designing a Carbon Tax to Reduce U.S. Greenhouse Gas Emissions, Review of Environmental Economics and Policy 2009, S. 63.

²⁹ Siehe hierzu den Beitrag von P. Lange in diesem Band.

kann³⁰. Auch die anhaltende Debatte über eine Vermögensteuer, die Steuereinnahmen generieren soll, die für die Finanzierung eines sozialen Ausgleichs bzw. die Finanzierung der Transformation von staatlicher Seite herangezogen werden könnte, ist nicht Gegenstand der folgenden Ausführungen. Ebenso wenig beschäftigt sich dieses Gutachten mit allgemeinen steuerlichen Entlastungen (sozial schwächerer Haushalte), um die stärkeren Belastungen durch energie- und klimapolitische Maßnahmen abzufedern. So käme etwa eine Erhöhung des Grundfreibetrags in Betracht, um für alle Haushalte (und insoweit nicht zielgenau) pauschal die Kosten energie- und klimapolitischer Maßnahmen abzufedern.

Dazu wird zunächst ein grundlegender Überblick über bestehende Elemente in den verschiedenen Bereichen des Steuerrechts gegeben, die den sozialen Ausgleich anstreben (C. II.). Sodann werden die Vorgaben höherrangigen Rechts, also insbesondere des Verfassungsrechts und des Europarechts, überblicksartig dargestellt. Diese bilden den Rahmen für Instrumente des sozialen Ausgleichs im Steuerrecht. Zugleich werden auch Evaluierungskriterien für die Bewertung von Maßnahmen entwickelt (C. III.). Im nächsten Schritt werden die Grenzen eines Einsatzes des Steuerrechts aufgezeigt. Schließlich werden die möglichen Instrumente, Handlungsebenen und eine Zielrichtung einer Abfederung ungünstiger Verteilungswirkungen über das Steuerrecht aufgezeigt (C. IV.). Am Schluss des Gutachtens steht ein Fazit (C. V.).

II. Bestehende Elemente des Steuerrechts, die dem sozialen Ausgleich dienen

Die Folgewirkungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen werden, wie im Folgenden gezeigt wird, bereits jetzt reflexartig im Einkommensteuerrecht

berücksichtigt, etwa durch die Berücksichtigung erhöhter Erwerbsaufwendung oder durch den erhöhten Grundfreibetrag (C. II. 1.). Darüber hinaus ist es hingegen durchaus denkbar, zielgerichtete Maßnahmen des sozialen Ausgleichs gerade für die Kosten von Klimaschutzmaßnahmen zu schaffen. Erste Ansätze wurden bereits jetzt in das Einkommensteuergesetz aufgenommen mit den Regelungen zur Mobilitätsprämie, zu den Energiepreispauschalen und, allerdings zwischenzeitlich schon wieder aufgehoben, zur Besteuerung der Gas-/Wärmepreisbremse. Diese werden in der steuerrechtswissenschaftlichen Literatur allerdings überwiegend skeptisch beurteilt (C. II. 2.). Ganz allgemein spielen Verteilungswirkungen im Steuerrecht jenseits von Fragen der Umverteilung eine untergeordnete Rolle. Sie lassen sich daher zugespitzt als *Terra incognita* bezeichnen (C. II. 3.). Schließlich wird ein kurzes Zwischenfazit gegeben (C. II. 4.).

1. Entlastung aus dem System der Einkommensteuer

Dem deutschen Steuerrecht lässt sich eine grundlegende Gerechtigkeitsorientierung entnehmen, da eines seiner Grundprinzipien die Besteuerung entsprechend der individuellen finanziellen Leistungsfähigkeit des Einzelnen ist. Dieses Fundamentalprinzip findet sich insbesondere im Einkommensteuergesetz (EStG)³¹, eingeschränkt aber auch bei anderen Steuerarten. So ist der Steuertarif nach § 32a EStG progressiv ausgestaltet. Der Durchschnittssteuersatz steigt mit dem Einkommen an. Zu versteuerndes Einkommen unterhalb einer bestimmten Schwelle unterliegt nicht der Besteuerung (Grundfreibetrag, § 32a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 EStG). Daneben ist das Einkommensteuerrecht durch das objektive und das subjektive Nettoprinzip determiniert.

Nach dem objektiven Nettoprinzip³² sind durch die steuerbare Tätigkeit veranlasste Aufwendungen grundsätzlich bei den

³⁰ Dazu etwa R. Ismer, Klimaschutz durch Steuern: Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, Ubg 2021, S. 427.

³¹ Einkommensteuergesetz vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Juli 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 161) geändert worden ist.

³² J. Hey, in: K. Tipke/J. Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 8.54; P. Kirchhof, in: P. Kirchhof/H. Söhn/R. Mellinshoff (Hrsg.), Einkommensteuergesetz, 121. EL 2002, § 2 Rn. A 127; R. Seer, in: P. Kirchhof/R. Seer (Hrsg.), EStG, 24. Aufl. 2025, § 2 Rn. 4.

Gewinneinkünften als Betriebsausgaben und bei den Überschusseinkünften als Werbungskosten³³ von der Bemessungsgrundlage absetzbar. (Sonder-)Lasten aus energie- und klimapolitischen Maßnahmen, die die Erwerbssphäre betreffen, werden damit reflexartig durch die Minderung der Einkünfte berücksichtigt.

Das subjektive Nettoprinzip³⁴ führt demgegenüber dazu, dass zwangsläufiger persönlicher Aufwand ebenso zu einer Minderung der Bemessungsgrundlage führt. Dies betrifft zunächst das eigene Existenzminimum des Steuerpflichtigen, das über den Grundfreibetrag berücksichtigt wird³⁵. Darüber hinaus verringert aber auch pflichtbestimmter Aufwand die einkommensteuerliche Leistungsfähigkeit. Dies gilt namentlich für unterhaltsberechtigte Kinder, die über den Kinderfreibetrag und den Erziehungs- und Betreuungsfreibetrag abgebildet werden, sowie für Ehegatten, wo die Möglichkeit zur Zusammenveranlagung mit der Anwendung des Splittingtarifs³⁶ bzw. nach dauernder Trennung zu einem sogenannten Realsplitting³⁷ besteht. Weitere Unterhaltsleistungen können zudem in beschränktem Umfang als außergewöhnliche Belastungen nach § 33a Abs. 1 EStG die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage mindern. Dasselbe gilt für Konstellationen, in denen der Steuerpflichtige wegen besonderer Umstände in seiner Person oder in der seiner näheren Angehörigen einen erhöhten Bedarf für die Bestreitung seines Existenzminimums hat. Ihnen wird bei den außergewöhnlichen Belastungen entweder in typisierter oder nicht typisierter³⁸ Weise Rechnung getragen.

Als Reflexwirkung des progressiven Tarifs der Einkommensteuer führen Abzugstatbestände zur Verwirklichung des objektiven und des subjektiven Nettoprinzips zu einer höheren Steuersenkung bei Steuerpflichtigen mit höheren Einkünften als bei solchen mit niedrigen Einkünften: Genauso wie einkommensstärkere Steuerpflichtige für jeden Euro weiteren Einkommens mehr

zusätzliche Steuer zahlen müssen als einkommensschwächere Steuerpflichtige, sinkt die von ihnen zu zahlende Steuer bei jeder Verringerung des Einkommens stärker als bei einkommensschwächeren Haushalten. Darin liegt bei genauer Betrachtung – anders als bei nicht durch das System der Einkommensteuer gebotenen Steuervergünstigungen, die als Abzug von der Bemessungsgrundlage ausgestaltet sind – aber gerade keine regressive Wirkung von Entlastungstatbeständen, sondern vielmehr die zutreffende Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage. Oder in anderen Worten: Die größere Wirkung von Abzugsbeträgen ist die andere Seite der Medaille des progressiven Steuersystems.

2. Einkommensteuer als Instrument zur Sicherung von gewollten Verteilungswirkungen

In jüngster Zeit sind mit der Mobilitätsprämie (a)), den Energiepreispauschalen (b)) und der zwischenzeitlich allerdings schon wieder aufgehobenen Besteuerung der Gas-/Wärmepreisbremse (c)) drei Instrumente für den sozialen Ausgleich energie- und klimapolitischer Maßnahmen hinzugekommen, die die Einkommensteuer als Instrument zur Sicherung von gewollten Verteilungswirkungen einsetzen, die nicht schon durch die Systematik der Einkommensteuer geboten sind. Diese Instrumente sind auch insofern von besonderem Interesse, als sie jeweils auf einer unterschiedlichen Entlastungstechnik basieren. Aus den Erfahrungen mit diesen Instrumenten lassen sich Lehren für die Konzeption von steuerlichen Entlastungsinstrumenten ziehen (d)).

³³ Die Gewinneinkünfte sind geregelt in §§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1; 4 ff. EStG. Die Überschusseinkünfte sind geregelt in §§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 2; 8 ff. EStG. Die Ausnahme des § 20 Abs. 9 S. 1 Hs. 2 EStG für Einkünfte aus Kapitalvermögen spielt im hier interessierenden Zusammenhang keine Rolle.

³⁴ R. Seer, in: P. Kirchhof/R. Seer (Hrsg.), EStG, 24. Aufl. 2025, § 2 Rn. 9.

³⁵ Grundlegend zum Verhältnis zum Sozialrecht M. Lehner, Einkommensteuer und Sozialhilferecht, 1993.

³⁶ §§ 26 ff.; 32a EStG.

³⁷ Vgl. § 10 Abs. 1a Nr. 1 EStG mit korrespondierender Besteuerung in § 22 Nr. 1a EStG.

³⁸ Durch den Grundtatbestand der außergewöhnlichen Belastung in § 33 EStG.

a) Entlastung von Geringverdienern durch die Mobilitätsprämie

Die im Jahre 2019³⁹ für die Veranlagungszeiträume 2021 bis 2026⁴⁰ eingeführte Mobilitätsprämie sieht eine einkommensabhängige Zahlung an Geringverdiener vor, die einen weiten Weg zur Arbeit haben.

Voraussetzung ist zum einen, dass es sich um Geringverdiener handelt, deren zu versteuerndes Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags liegt⁴¹. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass bei Steuerpflichtigen mit einem steuerpflichtigen Einkommen oberhalb des Grundbetrags die Aufwendungen als Erwerbsaufwendungen⁴² berücksichtigt werden können. Hingegen läuft eine solche Berücksichtigung bei Steuerpflichtigen mit einem geringeren Einkommen leer: Sie zahlen ohnehin keine Einkommensteuer, sodass die Minderung der Einkünfte die Einkommensteuer nicht reduzieren kann.

Zum anderen ist die Mobilitätsprämie auf (Fern-)Pendler beschränkt. Sie wird auf Antrag⁴³ in einem Prämienbescheid⁴⁴ festgesetzt für Aufwendungen für Wege zwischen Wohnung und regelmäßiger Tätigkeitsstätte bzw. Betrieb und für Familienheimfahrten⁴⁵, jeweils ab 21 Entfernungskilometern. Sie unterliegt zwei Beschränkungen: Einerseits wird sie nur in der Höhe gewährt, wie das zu versteuernde Einkommen den Grundfreibetrag unterschreitet. Dies soll die Gewährung eines doppelten Vorteils verhindern, nämlich Einkommensteuerminderung durch Abzug als Erwerbsaufwendung und Mobilitätsprämie. Dieser Beschränkung liegt damit dieselbe Logik

zugrunde wie auch schon dem Erfordernis, dass die Einkünfte unterhalb des Grundfreibetrags liegen müssen. Andererseits kommt sie bei Arbeitnehmern nur zur Anwendung, soweit die Werbungskosten den Arbeitnehmer-Pauschbetrag⁴⁶ von derzeit 1.230 Euro überschreiten. Die Prämie beläuft sich auf 14 Prozent⁴⁷ der Aufwendungen. Bei einer Entfernungspauschale von 0,38 Euro pro Kilometer sind dies also 5,32 Cent pro Kilometer.

Das Gesetz ist in der wissenschaftlichen Literatur kritisch rezipiert worden⁴⁸. Es wird geltend gemacht, dass das Gesetz kompliziert und schwer administrierbar sei. Zudem seien die Vorteile gering⁴⁹ und das Antragserfordernis stelle eine zusätzliche Hürde dar. Moniert wurde auch, dass die Auszahlung erst stark verzögert erfolgt⁵⁰. Im Ergebnis sind die Regelungen damit weitgehend ohne Anwendungsbereich geblieben.

Es spricht jedoch gerade im Hinblick auf das Ziel der Mobilitätsprämie einiges dafür, die Vorschrift schlagkräftiger zu gestalten und insbesondere die Administrierbarkeit zu überdenken, da eine funktionierende Mobilitätsprämie doppelt günstige Verteilungswirkungen haben kann. In vertikaler Hinsicht kommt die Mobilitätsprämie ausschließlich Geringverdienern zugute. Hohe Pendelaufwendungen haben darüber hinaus insbesondere Steuerpflichtige, die in ländlichen, häufig strukturschwachen Regionen wohnen. Insoweit entfaltet die Mobilitätsprämie auch günstige horizontale Verteilungswirkungen, da sie Einwohnern

³⁹ Durch das Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2886).

⁴⁰ § 101 S. 1 EStG.

⁴¹ Vgl. BT-Drs. 19/14338, S. 14.

⁴² Also je nach Art der erzielten Einkünfte Werbungskosten, § 9 EStG, oder Betriebsausgaben, § 4 Abs. 4 EStG.

⁴³ § 104 Abs. 1 EStG.

⁴⁴ § 105 Abs. 1 EStG.

⁴⁵ Gemäß § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 S. 8 lit. a) und b), Nr. 5 S. 9 lit. a) und b) und § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 6 S. 4 EStG.

⁴⁶ Nach § 9a S. 1 Nr. 1 lit. a) EStG. Der Arbeitnehmer-Pauschbetrag kommt zur Anwendung für nichtselbstständig Tätige, wenn keine höheren Werbungskosten nachgewiesen werden.

⁴⁷ Dieser Wert entspricht dem Eingangssteuersatz, also demjenigen Grenzsteuersatz, der Anwendung findet auf Einkünfte, die gerade den Grundfreibetrag von derzeit 12.096 Euro überschreiten.

⁴⁸ Vgl. etwa M. Gast, Die Mobilitätsprämie für geringverdienende Fernpendler – Reformbedarf einer Steuerinnovation, FR 2023, S. 351; R. Krüger, in: L. Schmidt (Hrsg.), EStG, 44. Aufl. 2025, Vorbem. vor § 101 EStG. Positiver T. Schober, Die Mobilitätsprämie – Eine beispiellose Steuerinnovation 2.0, FR 2021, S. 482.

⁴⁹ Das theoretische Maximum beläuft sich auf 14 % des Grundfreibetrags, also knapp 1.694 Euro, wenn man § 101 EStG dahingehend versteht, dass Verluste keine Berücksichtigung finden. Gravierender erscheint aber, dass die Werte nur erreicht werden, wenn sehr weite Entfernungen zurückgelegt werden.

⁵⁰ P. Böwing-Schmalenbrock, in: P. Brandis/B. Heuermann (Hrsg.), Ertragsteuerrecht, 176. EL 2025, § 101 EStG Rn. 22.

strukturschwacher Regionen mit längeren Pendelstrecken zugutekommen können.

b) Teilweise steuerpflichtige Transferzahlungen an bestimmte Gruppen durch Energiepreispauschale

In Anbetracht der in Folge des Ukraine-kriegs gestiegenen Energiekosten wurden im Jahre 2022 einmalige pauschale Transferzahlungen (Energiepreispauschalen) geschaffen⁵¹. Im Einzelnen gab es Zahlungen an drei Gruppen, nämlich die Energiepreispauschale nach den §§ 112 ff. EStG an Erwerbstätige, nach dem Rentenbeziehende-Energiepreispauschalengesetz (RentEPPG)⁵² an Rentner und nach dem Studierenden-Energiepreispauschalengesetz (EPPSG)⁵³ an Studierende und Fachschüler. Die Regelungen berührten das Steuersystem in unterschiedlichem Maße: Die Energiepreispauschale für Erwerbstätige wurde, soweit kein Arbeitgeber zahlte, über das Steuersystem abgewickelt und die Pauschale war einkommensteuerpflichtig (aa)). Für Rentner erfolgte die Abwicklung über die Rentenkassen, es blieb aber bei der Einkommensteuerpflicht (bb)). Die Pauschale für Studierende und Fachschüler hingegen wurde weder über das Steuersystem ausgezahlt noch war sie einkommensteuerpflichtig (cc)). Die in der Literatur geäußerte Kritik an der Pauschale überzeugt nur teilweise (dd)).

aa) Energiepreispauschale nach den §§ 112 ff. EStG

Die zuerst geschaffenen Regelungen über die Energiepreispauschale in den §§ 112 ff. EStG begünstigen Erwerbstätige, die in der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 1

Abs. 1 EStG unbeschränkt steuerpflichtig waren⁵⁴. Die Zahlung war zur Sicherung der sozialen Ausgewogenheit⁵⁵ steuerpflichtig. Zugleich wurde durch die Steuerpflicht der Pauschale die Belastung der öffentlichen Haushalte um ca. 3,4 Milliarden Euro verringert⁵⁶. Im Ergebnis wurde damit die Transferzahlung entsprechend dem jeweiligen Grenzsteuersatz⁵⁷ des Steuerpflichtigen teilweise wieder zurückgenommen. Überschritt das zu versteuernde Einkommen den Grundfreibetrag, so erhöhte die Steuerbarkeit des Einkommens die Einkommensteuer, wobei sich die Erhöhung durch die Einbeziehung in die Bemessungsgrundlage nach dem regulären progressiven Einkommensteuertarif bestimmte. Bezieher niedrigerer Einkommen wurden damit nicht oder nur gering belastet, Bezieher hoher Einkommen verblieb nach Steuern hingegen nur gut die Hälfte der Pauschale. Damit die Energiepreispauschale die intendierte Entlastungswirkung erreichte, war sie bei einkommensabhängigen Sozialleistungen nicht als Einkommen zu berücksichtigen⁵⁸. Zudem war sie unpfändbar⁵⁹.

Hinsichtlich der Zahlungswege und der steuerlichen Erfassung wurde zwischen Arbeitnehmern und sonstigen Erwerbstätigen unterschieden. Arbeitnehmern wurde die Pauschale von ihren Arbeitgebern ausgezahlt⁶⁰. Sie unterlag als Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit der Einkommensteuer⁶¹. Bei sonstigen Erwerbstätigen stand ein solcher Zahlungsweg hingegen nicht zur Verfügung. Deswegen wurde die Pauschale über die Einkommensteuerveranlagung bzw. über das Einkommensteuer-Vorauszahlungsverfahren⁶² abgewickelt. Grundsätzlich erfolgte dabei eine Anrechnung auf die Steuer⁶³. War die festzu-

⁵¹ Siehe zur finanzverfassungsrechtlichen Bewertung unten C. III. 1. a) cc).

⁵² Rentenbeziehende-Energiepreispauschalengesetz vom 7. November 2022 (BGBl. I S. 1985).

⁵³ Studierenden-Energiepreispauschalengesetz vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2357).

⁵⁴ § 113 EStG. Der Ausschluss von nach § 1 Abs. 3 EStG fiktiv unbeschränkt Steuerpflichtigen ist hingegen unionsrechtlich zweifelhaft, zutr. T. Schober, in: C. Herrmann/G. Heuer/A. Raupach (Hrsg.), EStG/KStG, 331. EL 2025, § 113 EStG Rn. 2.

⁵⁵ So BT-Drs. 20/1765, S. 23.

⁵⁶ So die Schätzung in BT-Drs. 20/1765, S. 3.

⁵⁷ Der Grenzsteuersatz ist definiert als der Betrag, um den sich die Steuer erhöht, wenn sich die Bemessungsgrundlage geringfügig erhöht, also etwa die Erhöhung

der Einkommensteuer um einen Euro. Mathematisch handelt es sich um die erste Ableitung der Steuerfunktion.

⁵⁸ § 122 Abs. 1 EStG.

⁵⁹ § 122 Abs. 2 EStG

⁶⁰ Zahlt der Arbeitgeber die Energiepreispauschale nicht aus, ist sie vom Arbeitnehmer nicht gegenüber dem Arbeitgeber, sondern im Rahmen des Veranlagungsverfahrens für 2022 durch Abgabe einer Einkommensteuererklärung geltend zu machen. Für diese Verfahren ist dann der Finanzrechtsweg eröffnet, siehe BFH, Beschl. v. 29.02.2024 – VI S 24/23, BB 2024, S. 726.

⁶¹ § 119 Abs. 1 EStG. Zu Empfängern von Versorgungsbezügen siehe § 19 Abs. 3 EStG.

⁶² § 118 Abs. 1 EStG.

⁶³ § 116 Abs. 1 S. 1 EStG.

setzende Steuer geringer als die Pauschale, wurde der Erstattungsbetrag dem Anspruchsberechtigten ausgezahlt⁶⁴. Steuerlich erfolgte eine Erfassung bei den sonstigen Einkünften nach § 22 Nr. 3 EStG. Die an sich dort bestehende Freigrenze von 256 Euro⁶⁵ – wonach die Einkünfte bei dieser Einkunftsart nur dann zu erfassen sind, wenn sie höher sind als diese Grenze⁶⁶ – kam nicht zur Anwendung⁶⁷.

bb) Energiepreispauschale für Rentner

Bei Rentnern erfolgte die Auszahlung der sich ebenfalls auf 300 Euro belaufenden Energiepreispauschale über die Rentenkassen. Voraussetzung war die unbeschränkte Steuerpflicht in Deutschland⁶⁸. Die sachliche Steuerpflicht der Pauschale ergibt sich aus der ausdrücklichen Anordnung § 22 Nr. 1 S. 3 lit. c) EStG.

cc) Energiepreispauschale für Studierende und Fachschüler

Demgegenüber wurde die 2023 vorgesehene einmalige Energiepreispauschale für Studierende und Fachschüler im Studierenden-Energiepreispauschalengesetz gänzlich anders ausgestaltet. Erforderlich war ein doppelter Inlandsbezug, nämlich zum einen die Immatrikulation an einer inländischen Hochschule bzw. der Besuch einer inländischen Ausbildungsstätte und zum anderen ein Wohnsitz oder gewöhnlicher Aufenthalt im Inland. Die Pauschale belief sich für diese Gruppe auf lediglich 200 Euro. Zugleich wurde keine Einkommensteuerpflicht vorgesehen.

dd) Nicht vollständig überzeugende Kritik in wissenschaftlicher Literatur

Auch die Energiepreispauschale ist in der steuerrechtswissenschaftlichen Literatur überwiegend kritisch rezipiert worden. So

wurde – neben finanzverfassungsrechtlichen Einwänden⁶⁹ – geltend gemacht, es handle sich um einen Fremdkörper im Einkommensteuerrecht, da sie materiell eine Sozialleistung darstelle, die nur rechtstechnisch als Steuervergünstigung ausgestaltet sei⁷⁰. Zudem stelle die Pauschale kein am Markt erwirtschaftetes Einkommen dar, so dass ihre Erfassung bei der Einkommenssteuer systemfremd sei⁷¹. Außerdem wird der Beratungsaufwand für den Steuerpflichtigen beklagt, der in einem Missverhältnis zur Höhe der Zahlung stehe⁷². Auch sei der Verwaltungsaufwand für die als Auszahlende eingesetzten Unternehmen nicht zu vernachlässigen, zumal der Markt für Programmierungsleistungen angespannt sei. Zudem sei in bestimmten Konstellationen zusätzlich die Einholung von schriftlichen Bestätigungen seitens der Arbeitnehmer erforderlich⁷³. Schließlich wird eingewandt, auch durch die Steuerpflicht werde der angestrebte soziale Ausgleich nur teilweise erreicht.

Indessen erscheint die Kritik vor dem Hintergrund der Verteilungswirkungen der Pauschale nicht vollständig überzeugend. Während man bezweifeln kann, ob Haushalte, bei denen die Pauschale mit dem Spitzensteuersatz besteuert wird, die Entlastung durch die Pauschale tatsächlich benötigten, trug die Besteuerung doch zu einer Staffelung bei und entfaltet daher günstige vertikale Verteilungswirkungen. Die Einkommensteuerpflicht der Leistungen ist zwar auf den ersten Blick weniger zielgenau als die einkommensabhängige Gewährung von Sozialleistungen. Indessen kann die einkommensabhängige Gewährung von Sozialleistungen administrativ deutlich aufwendiger sein, weil außerhalb des Einkommensteuerverfahrens gesondert über die finanzielle Leistungsfähigkeit befunden werden muss. Auch vermeidet

⁶⁴ § 116 Abs. 2 EStG.

⁶⁵ § 22 Nr. 3 S. 2 EStG.

⁶⁶ Der Begriff der Freigrenze ist zu unterscheiden von dem des Freibetrags, bei dem nur der Betrag steuerlich relevant ist, der den Freibetrag überschreitet. Siehe zu diesen Begriffen näher R. Seer, in: K. Tipke/J. Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 25. Aufl. 2024, Rn. 6.49.

⁶⁷ § 119 Abs. 2 S. 2 EStG.

⁶⁸ § 1 Abs. 2 RentEPPG.

⁶⁹ Diese werden im Kontext der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben diskutiert, siehe unten C. III. 1. a) cc).

⁷⁰ So M. Bergan, *Das Steuerentlastungsgesetz 2022 im Überblick*, DStR 2022, S. 1017 (1019); R. Krüger, in: L. Schmidt (Hrsg.), *EStG*, 44. Aufl. 2025, § 112 Rn. 1.

⁷¹ H. Kanzler, *Zur Einkommensbesteuerung der Energiepreispauschale*, FR 2022, S. 641 (643).

⁷² P. Kirchhof, *Die Verwaltungslasten der Besteuerung*, DStR 2023, S. 1801 (1802).

⁷³ V. Endert, *Praxisfragen der Energiepreispauschale*, DStR 2022, S. 1744 (1746).

die Einordnung in den progressiven Tarif Sprungstellen dahingehend, dass bei Überschreitung eines bestimmten Schwellenwertes die Vorteile auf einen Schlag entzogen werden. Derartige Sprungstellen stellen einerseits ein Gerechtigkeitsproblem dar. Die Steuerpflichtigen, deren Einkommen leicht oberhalb der Sprungstelle liegt, würden sonst schlechter gestellt als diejenigen mit einem Einkommen knapp unterhalb der Sprungstelle. Andererseits sind sie ökonomisch problematisch, da sie die Arbeitsangebotsentscheidung verzerren (sogenanntes „bunching“)⁷⁴.

c) Administrativ aufwendige Besteuerung der Zahlungen aus der Gas-/Wärmepreisbremse

Als dritter Regelungskomplex wurden im Jahr 2022 in den §§ 123–126 EStG Vorschriften über die Besteuerung von Zahlungen aus der Gas-/Wärmepreisbremse geschaffen⁷⁵. Die durch das Jahressteuergesetz 2022 (JStG 2022)⁷⁶ geschaffenen Regelungen, die Ende 2023 rückwirkend wieder aufgehoben wurden⁷⁷, sahen eine Steuerpflicht der einmaligen Entlastung bei leitungsgebundenen Erdgaslieferungen an Letztverbraucher nach dem Erdgas-

Wärme-Soforthilfegesetz (ESWG)⁷⁸ vor⁷⁹. Die Einnahmen wurden den sonstigen Einkünften nach § 22 Nr. 3 S. 1 EStG zugeordnet, wenn keine andere vorrangige Zuordnung, etwa zu den Einkünften aus Gewerbebetrieb, vorlag. Die Freigrenze des § 22 Nr. 3 S. 2 EStG fand dann keine Anwendung.

Allerdings wurden die Einkünfte außerhalb des regulären Schemas zur Ermittlung des zu versteuernden Einkommens belassen und allein nach Maßgabe einer gesonderten Vorschrift⁸⁰ dem zu versteuernden Einkommen hinzugerechnet⁸¹. Die Hinzurechnung begann ab einem zu versteuernden Einkommen von 66.915 Euro bzw. von 133.830 Euro für zusammenveranlagte Steuerpflichtige. Sie war aber erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 104.009 Euro bzw. von 208.018 Euro für zusammenveranlagte Ehegatten in voller Höhe vorzunehmen. Ab dem unteren Wert von 66.915 Euro bzw. von 133.830 Euro begann die sogenannte Milderungszone⁸². Bei einem zu versteuernden Einkommen innerhalb dieser Zone wurden die Zahlungen der Gas-/Wärmepreisbremse nur anteilig erfasst. Dies lässt sich wie folgt grafisch veranschaulichen:

⁷⁴ H. Kleven, Bunching, Annual Review of Economics 2016, S. 435.

⁷⁵ Krit. dazu C. Horstmann, Die Besteuerung von Entlastungen nach dem EWSG und die Herstellung sozialer Gerechtigkeit durch das Steuerrecht, DStR 2023, S. 481.

⁷⁶ Jahressteuergesetz 2022 vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2294).

⁷⁷ Durch Art. 19 des Gesetzes zur Förderung geordneter Kreditweitemärkte und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2167 über Kreditdienstleister und Kreditkäufer sowie zur Änderung weiterer finanzrechtlicher Be-

stimmungen (Kreditweitemarktförderungsgesetz) vom 22. Dezember 2023 (BGBl. I Nr. 411).

⁷⁸ Erdgas-Wärme-Soforthilfegesetz vom 15. November 2022 (BGBl. I S. 2035, 2051), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 202) geändert worden ist.

⁷⁹ § 123 Abs. 1 S. 1 EStG a. F.

⁸⁰ § 124 EStG a. F.

⁸¹ § 123 Abs. 2 EStG a. F.

⁸² § 124 Abs. 2 EStG a. F.

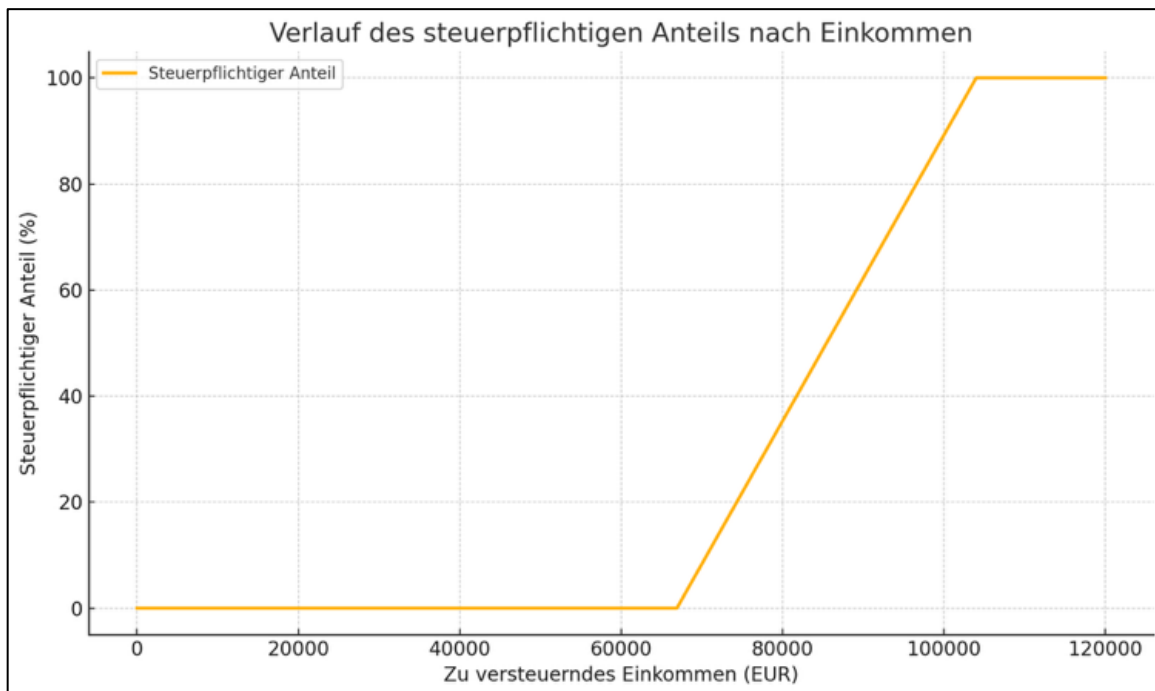


Abbildung 1: Eigene Berechnung

Für die zeitliche Zuordnung wurde auf den Veranlagungszeitraum abgestellt, in dem die Rechnung erteilt wurde⁸³.

Die Regelungen waren damit im Ergebnis gegenüber denen der Energiepreispauschalen deutlich komplexer, was einen höheren administrativen Aufwand bei gleichzeitig geringerem Aufkommen zur Folge hatte. Erstens bestanden die Einkünfte nicht in einer Pauschalzahlung, sondern in individuell je nach Steuerpflichtigen verschiedenen Beträgen. Die Informationen über deren Höhe lagen den Finanzbehörden nicht vor. Zweitens bedeutete dies, dass anders als bei der Energiepreispauschale nach §§ 112 ff. EStG ein Einbehalt an

der Quelle ausschied, sodass die Einkünfte – bei Bestehen einer Pflicht zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung – vollumfänglich erklärt werden mussten. Drittens bestand die Besonderheit, dass die Steuerpflicht nicht sofort einsetzte, sondern erst bei höheren Einkünften. Zudem wurde über die Milderungszone eine Sprungstelle im effektiven Einkommensteuertarif vermieden, allerdings um den Preis einer erheblichen Reduktion des Aufkommens, befinden sich doch in diesem Bereich des zu versteuernden Einkommens sehr viele Steuerpflichtige. Dieser Effekt lässt sich sehr grob⁸⁴ grafisch veranschaulichen anhand von Zahlen des Bundesministeriums der Finanzen:

⁸³ § 125 EStG a. F.

⁸⁴ Diese Werte überschätzen den relevanten Bereich systematisch, da sie entsprechend der Steuerstatistik zusammenveranlagte Ehegatten als einen Steuerpflichtigen ansehen. Diese machen etwa 39 % der Steuerpflichtigen aus, vgl. BMF, Datensammlung zur

Steuerpolitik – 2023, S. 21, https://www.bundesfinanzministerium.de/Datenportal/Daten/offene-daten/steuern-zoelle/Datensammlung-zur-Steuerpolitik-2023/datensaetze/PDF-Datensammlung-zur-Steuerpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Für sie greifen aber die doppelten Schwellenwerte.

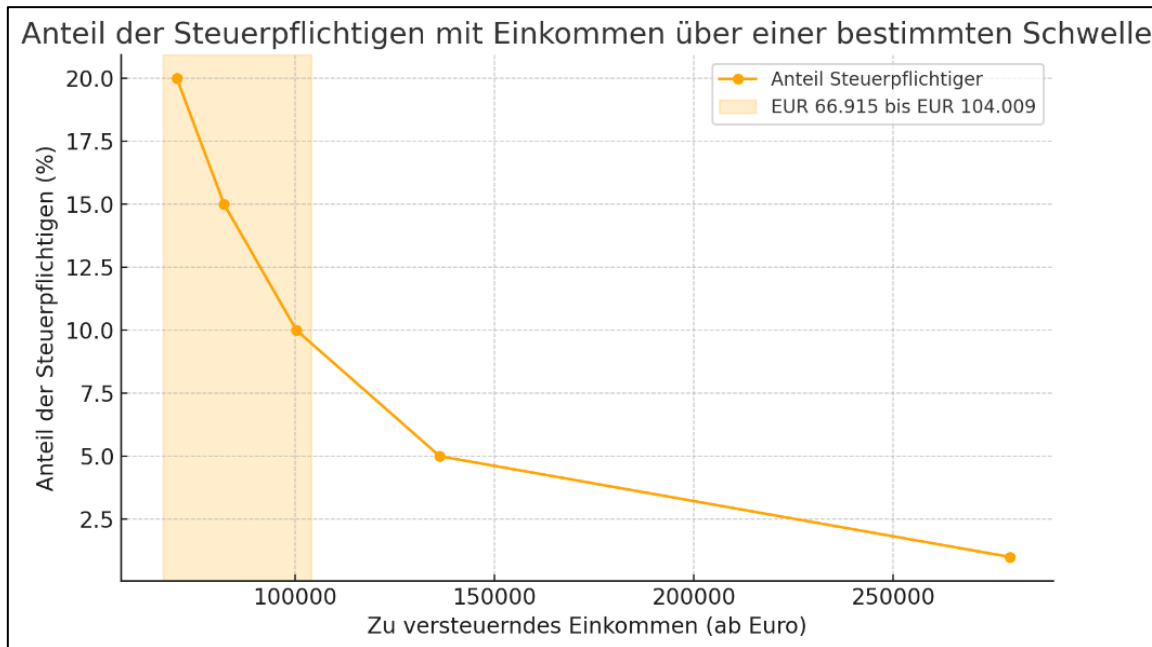


Abbildung 2: Eigene Berechnung aufgrund von BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik – 2023, S. 20.

Auch diese Regelungen sind im wissenschaftlichen Schrifttum kritisch gesehen worden⁸⁵.

d) Lehren aus den Erfahrungen mit den einkommensteuerlichen Instrumenten

Die bestehenden einkommensteuerlichen Instrumente zeigen, dass das Einkommensteuerrecht durchaus als Instrument für die Erreichung bestimmter Verteilungsziele eingesetzt werden kann. Zugleich lassen sich aus den Erfahrungen mit diesen Instrumenten einige relevante Lehren ziehen, die gerade die Energiepreispauschale und ihre steuerliche Behandlung entgegen der Skepsis in der wissenschaftlichen Literatur durchaus in einem positiven Licht erscheinen lassen:

Zunächst lässt sich festhalten, dass die Besteuerung der Energiepreispauschale relativ leicht umgesetzt werden konnte, da sie nah am hergebrachten System der Einkommensteuer war.

Zudem ermöglicht das Einkommensteuerrecht eine gegenüber sozialrechtlichen Instrumenten vereinfachte Bedarfsprüfung, wenn und soweit mit dem Einkommen die relevanten Daten dem für den Lohnsteuer-

abzug zuständigen Arbeitgeber bzw. dem Finanzamt bereits vorliegen. Die Schwierigkeiten der inzwischen aufgehobenen Regelungen zur Gas-/Wärmepreisbremse zeigen, dass zur Begrenzung des administrativen Aufwands möglichst keine zusätzlichen externen Daten zugrunde gelegt werden sollten. Aus demselben Grund sollte möglichst keine individuelle Bemessungsgrundlage vorgesehen werden.

Zugleich senkt die Verbindung von Auszahlungsmechanismus und Besteuerung, die teilweise bei der Energiepreispauschale vorgesehen ist, die Umsetzungskosten. In dieser Situation ist gesichert, dass der Fiskus die Steuer auch wirklich erhält und ihr nicht – was sich als weitere Schwäche der Regelungen zur Gas-/Wärmepreisbremse erweist – hinterherlaufen muss. Umgekehrt kann es zur Begrenzung der Verwaltungs- und Befolgungskosten angezeigt sein, wie bei der Energiepreispauschale an Fachschüler und Studierende angesichts der typischerweise geringen Einkünfte auf eine Besteuerung zu verzichten.

Auch ist darauf zu achten, dass Instrumente geschaffen werden müssen, die die Berechtigten nicht überfordern oder über

⁸⁵ Siehe etwa C. Horstmann, Die Besteuerung von Entlastungen nach dem EWG und die Herstellung

sozialer Gerechtigkeit durch das Steuerrecht, DStR 2023, S. 481.

Gebühr in Anspruch nehmen. Darin liegt eine Schwäche der derzeitigen Ausgestaltung der Mobilitätsprämie. Diese erfordert anders als die anderen beiden Instrumente ein Tätigwerden des Steuerpflichtigen. Wenn Instrumente des sozialen Ausgleichs mit übermäßigem administrativen Aufwand für Steuerpflichtige verbunden sind, besteht die Gefahr, dass von ihnen im Ergebnis kaum Gebrauch gemacht wird.

3. Verteilungswirkungen weitgehend Terra incognita

Auch jenseits des Energie- und Klimakontextes finden sich nur wenige durch ihre Verteilungswirkungen motivierte Normen. Darunter finden sich etwa der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nach § 24b EStG sowie die Steuersatzermäßigung für Lebensmittel bei der Umsatzsteuer, § 12 Abs. 2 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG)⁸⁶ (C. II. 3. a)). Dem entspricht es, dass sich auch die deutsche Steuerrechtsdogmatik, wiederum jenseits von Fragen der Umverteilung, nur am Rande mit den Verteilungswirkungen steuerlicher Vorschriften befasst (b)).

a) Weitere durch Verteilungswirkungen motivierte Normen

Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nach § 24b EStG soll die typischerweise höheren Lebenshaltungskosten alleinerziehender Steuerpflichtiger berücksichtigen⁸⁷. Indessen spielen Synergieeffekte aufgrund gemeinsamer Haushaltsführung in Deutschland anders als in anderen Staaten keine Rolle, wenn es um das Splittingverfahren geht. Die Norm lässt sich daher zumindest auch dahin verstehen, dass sie der Tatsache Rechnung trägt, dass Alleinerziehende ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko haben. Zwar wird der existenznotwendige Bedarf über die Vorschriften zur Berücksichtigung des subjektiven Existenzminimums abgebildet. Die Norm des § 24b EStG lässt sich aber dahin verstehen, dass sie darüberhinausgehende Verteilungswirkungen implementieren will.

In ähnlicher Weise lässt sich die Steuersatzermäßigung für Lebensmittel bei der Umsatzsteuer nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 UStG verstehen. Diese hat nichts damit zu tun, dass dadurch das Existenzminimum von der Umsatzsteuer entlastet würde. Denn dafür ist die Norm einerseits zu weit, da sie sich – mit engen Ausnahmen von bestimmten seinerzeit als Luxus eingeordneten Lebensmitteln – auf den gesamten Konsum bezieht und nicht nur auf den existenznotwendigen. Andererseits ist sie aber auch zu eng, da der Gesetzgeber gerade keine Steuerbefreiung, sondern nur einen Steuersatzermäßigungstatbestand geschaffen hat (die er sowohl bei der Einführung im Jahre 1967 im seinerzeit noch nicht europarechtlich harmonisierten Kontext als auch seit der weitgehenden Freigabe der Steuersatzermäßigungstatbestände im Jahre 2022 hätte vorsehen dürfen). Bei einem zutreffenden Verständnis, das auch durch die Gesetzgebungsmaterialien gestützt wird, geht es vielmehr um die Verteilungswirkungen: Einkommensschwächere Haushalte werden durch die Umsatzsteuer (im Verhältnis zum Einkommen) überproportional belastet. Da sie aber einen höheren Anteil ihrer Ausgaben für Lebensmittel verwenden, kommt ihnen wiederum die Steuersatzermäßigung überproportional zugute. Mit anderen Worten: Der Umsatzsteuersatzermäßigungstatbestand für Lebensmittel lässt sich durch seine Verteilungswirkungen rechtfertigen⁸⁸. Angesichts der großen fiskalischen Bedeutung der Steuersatzermäßigung dürfte es sich um die weitreichendste durch Verteilungswirkungen, aber nicht Umverteilung motivierte Steuerreform handeln.

b) Verteilungswirkungen in der steuerrechtswissenschaftlichen Literatur

Soweit vereinzelt Verteilungswirkungen in den Blick genommen werden, werden primär deduktiv-normative Überlegungen angestellt. In solchen Fällen dominiert die Dimension der Umverteilung, also der zielgerichteten Korrektur eines anderweitig, etwa über den Marktmechanismus erreichten

⁸⁶ Umsatzsteuergesetz vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), das zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387) geändert worden ist.

⁸⁷ BFH, Urt. v. 17.9.015 – III R 36/14, DStR 2016, S. 460.

⁸⁸ So schon R. Ismer/A. Kaul/W. Reiß/S. Rath, Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung unter sozial-, wirtschafts-, steuer- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten, DStR 2010, S. 1970 (1972).

Zustands.⁸⁹ Empiriegestützte Untersuchungen finden sich in wissenschaftlichen Beiträgen demgegenüber, soweit ersichtlich, zumeist nicht.

4. Zwischenfazit

Dem Steuerrecht lässt sich durch seine Ausrichtung am Grundsatz der Leistungsfähigkeit eine grundlegende Gerechtigkeitsorientierung entnehmen. Im Einkommensteuerrecht schlägt sich dies insbesondere durch das objektive und das subjektive Nettoprinzip nieder. In jüngster Zeit sind mit der Mobilitätsprämie, den Energiepreispauschalen und der Besteuerung der Gas-/Wärmepreisbremse drei einkommensteuerliche Instrumente für den sozialen Ausgleich für energie- und klimapolitische Maßnahmen hinzugekommen. Trotz erheblicher Bedenken in der wissenschaftlichen Literatur können diese durchaus zu einem wirksamen sozialen Ausgleich beitragen, wenn die Vorschriften administrierbar sind und für Steuerpflichtige nur geringe Hürden für die Inanspruchnahme von Begünstigungen bestehen. Administrierbarkeit bedeutet auch, dass darauf geachtet werden muss, welche Informationen den Finanzbehörden (bzw. dem Steuerschuldner bei der Lohnsteuer und den indirekten Steuern) zur Verfügung stehen. Eine individuelle Bedarfprüfung sollte, wenn möglich, vermieden werden. Das impliziert zwar gewisse Mitnahmeeffekte, die jedoch hinnehmbar sind. Insoweit kann insbesondere das Modell der Energiepreispauschale als Vorbild dienen. Ganz allgemein sind die Verteilungswirkungen von Steuernormen noch weitgehend Terra incognita. Damit wird einerseits das zutreffende Verständnis der im Energie- und Klimakontext geschaffenen Normen erschwert. Andererseits werden die Chancen, die eine Gestaltung über das Steuerrecht eröffnen könnte, verpasst.

III. Vorgaben höherrangigen Rechts und Bewertungskriterien

Bevor steuerrechtliche Handlungsmöglichkeiten zum sozialen Ausgleich bewertet werden können, ist der Rahmen festzulegen, der durch die Vorgaben höherrangigen Rechts gesteckt wird. Die Vereinbarkeit mit diesen Vorgaben ist zwingende Voraussetzung dafür, dass eine Maßnahme überhaupt in Betracht kommt (1.). Sodann sind für die denkbaren steuerrechtlichen Handlungsmöglichkeiten⁹⁰ Evaluationskriterien zu entwickeln (2.).

1. Vorgaben höherrangigen Rechts

Bei der Untersuchung der Vorgaben höherrangigen Rechts können zwei Dimensionen unterschieden werden. Erstens stellt sich die Frage, inwieweit sich aus dem höherrangigen Recht bestimmte Handlungspflichten für den Gesetzgeber ableiten lassen, was also verfassungs-, europa- oder völkerrechtlich geboten ist. Zweitens kann das höherrangige Recht den Gestaltungsspielräumen des Gesetzgebers Grenzen setzen. Letztlich lassen sich dem Verfassungsrecht aber keine weitreichenden Vorgaben entnehmen (a)). Auch das Unionsrecht setzt dem Gesetzgeber nur in spezifischen Konstellationen Grenzen, nämlich insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten einerseits und bei indirekten Vorteilen für Unternehmen andererseits. Zudem sind die sekundärrechtlichen Vorgaben zu beachten (b)).

a) Letztlich keine weitreichenden Vorgaben durch das Verfassungsrecht

Mit Beschluss vom 24. März 2021 hat das BVerfG aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG eine gesetzgeberische Handlungspflicht in Bezug auf den Schutz von Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels postuliert, die auch in Bezug auf künftige Generationen eine objektivrechtliche Schutzverpflichtung begründen kann. Auch Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz und zielt auf die Herstellung von Klima-

⁸⁹ C. Osterloh-Konrad, Zur Legitimation steuerlicher Umverteilung, StuW 2017, S. 305; C. Osterloh-Konrad, Steuergerechtigkeit und Umverteilung, StuW 2022, S. 311; R. Gaier, J. Masing und S. Baer zu BVerfG, Urt. v.

17.12.2014 – 1 BvL 21/12 – Erbschaftsteuerbeschluss II, BVerfGE 138, 136 (Rn. 2).

⁹⁰ Siehe unten IV.

neutralität. Diese Verpflichtung zum Klimaschutz genießt keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen⁹¹. Insoweit klima- bzw. energiepolitische Maßnahmen regressive Wirkungen entfalten bzw. für einzelne oder eine Gruppe typisierbarer Haushalte Sonderlasten entstehen, kommen insbesondere ein Konflikt mit dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG (aa)) sowie mit dem Allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG (bb)) in Betracht. Die Gewährung von Pro-Kopf-Zahlungen über das Steuersystem, um deren vertikale Verteilungswirkungen abzufedern, könnte finanzverfassungsrechtlich problematisch sein (cc)).

aa) Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG

Ein naheliegender verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt für die Notwendigkeit eines sozialen Ausgleichs ist das Sozialstaatsprinzip, das in Art. 20 Abs. 1 GG verankert ist. Was der Verfassungsgeber unter einem Sozialstaat verstand, ergibt sich jedoch aus dem Grundgesetz nicht und ist auch aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift nicht ableitbar. Insoweit kommt dem Sozialstaatsprinzip der Charakter einer Staatszielbestimmung zu⁹². Dem Gesetzgeber wird bei der Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt⁹³, der auch ressourcenabhängig ausgelegt werden kann⁹⁴. Aus dem Sozialstaatsprinzip wird jedenfalls (in Verbindung mit der Menschenwürde) die Pflicht zur Gewährleistung eines Existenzminimums hergeleitet⁹⁵. Dieses wird im Steuerrecht durch den Grundfreibetrag

umgesetzt. Konkrete Handlungsverpflichtungen im Hinblick auf die Herstellung sozialer Gleichheit sind demgegenüber daraus kaum abzuleiten⁹⁶. Zum Sozialstaatsprinzip finden sich bisher auch nur recht dürre Äußerungen des BVerfG. Es verpflichtet dazu, die „Gleichheit fortschreitend bis zu dem vernünftigerweise zu fordernden Maße zu verwirklichen“⁹⁷. In anderen Entscheidungen wurde der Auftrag als eine Verpflichtung, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen“, formuliert⁹⁸. Aus dem Sozialstaatsprinzip lassen sich kaum konkrete Verpflichtungen ableiten⁹⁹. Jedenfalls resultiert daraus kein umfassendes Egalisierungsgebot¹⁰⁰.

Gleichwohl sind Ansätze denkbar, um diesen Auftrag mit Leben zu füllen. Das Sozialstaatsprinzip könnte einen zumindest allgemeinen (also nicht konkret auf das Steuerrecht bezogenen) gesetzgeberischen Handlungsauftrag zur Berücksichtigung bzw. Abmilderung von ungünstigen Verteilungswirkungen staatlicher Regulierung beinhalten.

Verteilungswirkungen dürften jedenfalls bei der Konzeption (steuerrechtlicher) klima- bzw. energiepolitischer Instrumente selbst zu beachten sein. Dahingehend gibt es allerdings ohnehin Überschneidungen mit dem Verursacherprinzip einerseits sowie mit dem steuerrechtlichen Leistungsfähigkeitsprinzip andererseits. Insoweit ist zu bezweifeln, dass das Sozialstaatsprinzip ein weitergehendes eigenständiges Handlungsgebot enthält.

Dazu kommt, dass das Sozialstaatsprinzip wohl nicht die Verteilungswirkungen einer einzelnen klimapolitischen Maßnahme in den Blick nimmt. Stattdessen ist eine

⁹¹ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30.

⁹² J. Rux, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 61. Ed. 15.03.2025, Art. 20 Rn. 209; W. G. Leisner, in: H. Soedan (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 27; B. Grzeszick, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 106. EL 2024, Art. 20 Rn. 18; P. Badura, Der Sozialstaat, DÖV 1989, S. 491 (493).

⁹³ BVerfG, Beschl. v. 19.12.1951 – 1 BvR 220/51, BVerfGE 1, 97 (105); J. Rux, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 61. Ed. 15.03.2025, Art. 20 Rn. 209.

⁹⁴ B. Grzeszick, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 106. EL 2024, Art. 20 Rn. 18.

⁹⁵ BVerfG, Beschl. v. 18.06.1975 – 1 BvL 4/74, BVerfGE 40, 121 (133); Beschl. v. 24.05.1977 – 2 BvR 988/75, BVerfGE 44, 353 (375); Urt. v. 21.06.1977 – 1 BvL 14/76, BVerfGE 45, 187 (228 f.); Urt. v. 09.02.2010, 1 BvL 1, 3, 4/09, BVerfGE

125, 175 (219 ff.); B. Grzeszick, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Grundgesetz, 106. EL Oktober 2024, Art. 20 Rn. 18.

⁹⁶ B. Grzeszick, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Grundgesetz, 106. EL Oktober 2024, Art. 20 Rn. 18.

⁹⁷ BVerfG, Urt. v. 17.08.1956 – 1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85 (206).

⁹⁸ BVerfG, Urt. v. 18.07.1967 – 2 BvF 2/62 u. a., BVerfGE 22, 180 (204); Beschl. v. 27.4.1999 – 1 BvR 2203/93, 1 BvR 897/95, BVerfGE 100, 271 (284).

⁹⁹ M. Sachs/C. von Coelln, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 46 m. w. N.

¹⁰⁰ B. Grzeszick, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 106. EL 2024, Art. 20 Rn. 18.

Globalbetrachtung angebracht¹⁰¹. Die Ursachen sozialer Ungleichheit sind damit letztlich irrelevant. Eine einzelne klima- oder energiepolitische Maßnahme ist damit nicht als mit dem Sozialstaatsprinzip unvereinbar anzusehen, sobald sie regressiv wirkt. Es verbleibt damit beim weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Vor diesem Hintergrund erscheint es auch fernliegend, eine Pflicht zum sozialen Ausgleich für Belastungen durch außersteuerliche klimapolitische Maßnahmen, also eine Umverteilung, unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleiten. Gleichwohl verbietet es das Sozialstaatsprinzip (wie auch andere Prinzipien) jedenfalls nicht, einen sozialen Ausgleich gerade über das Steuerrecht vorzunehmen. Insoweit kann das Sozialstaatsprinzip jedenfalls als Ausdruck einer Werteordnung bzw. als allgemeiner „Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber“¹⁰² begriffen werden.

bb) Allgemeiner Gleichheitssatz des Art. 3 GG und seine Konkretisierungen

Sowohl horizontale als auch vertikale Verteilungswirkungen staatlicher Regulierung können vor diesem Hintergrund gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen, jedenfalls dann, wenn die Kosten energie- und klimapolitischer Maßnahmen Steuerpflichtige unmittelbar treffen und nicht durch eine Weiterreichung entlang der Wertschöpfungskette auf Steuerpflichtige umgelegt wird.

Geht es dagegen um die Maßnahmen des sozialen Ausgleichs, kann Art. 3 GG sowohl Handlungsgebote als auch -pflichten beinhalten, jedoch auch Grenzen setzen. In der ersten Dimension überschneidet sich der Bedeutungsgehalt des Allgemeinen Gleichheitssatzes mit dem Sozialstaatsprinzip. Umgekehrt wirkt Art. 3 GG auch begren-

zend, sodass der Gesetzgeber nicht zu jeder Sozialgestaltung ermächtigt ist¹⁰³.

Dem Allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG werden ganz generell zwei Gebote entnommen. Einerseits darf wesentlich Gleiches ohne rechtfertigenden Grund nicht ungleich behandelt werden. Andererseits darf wesentlich Ungleiches nicht ohne rechtfertigenden Grund gleichbehandelt werden¹⁰⁴.

Das BVerfG hat Art. 3 GG bereichsspezifisch für das Steuerrecht konkretisiert¹⁰⁵. Danach bindet der allgemeine Gleichheitssatz den Steuergesetzgeber an den Grundsatz der Steuergerechtigkeit, sodass jedenfalls die Belastung mit Finanzaufwendungen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auszurichten ist (Leistungsfähigkeitsprinzip) ((1))¹⁰⁶. Darüber hinaus wird auch die folgerichtige Umsetzung einer einmal getroffenen Belastungsentscheidung (Folgerichtigkeit) gefordert¹⁰⁷, wobei aber unklar ist, ob es sich dabei um eine eigenständige Anforderung des allgemeinen Gleichheitssatzes handelt ((2)).

(1) Leistungsfähigkeitsprinzip

Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Ausprägung von Art. 3 GG wird bisweilen als „Fundamentalprinzip“ des deutschen Steuerrechts bezeichnet¹⁰⁸. Es ist allerdings konkretisierungsbedürftig¹⁰⁹. Zudem ist seine Bedeutung je nach Art der Steuer unterschiedlich. Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist der zentrale Vergleichsmaßstab insbesondere für Fiskalzwecknormen, also solche Normen, die der Deckung des Finanzbedarfs der öffentlichen Haushalte dienen. Danach muss im Interesse verfassungsrechtlich gebotener steuerlicher Lastengleichheit darauf abgezielt werden, Steuerpflichtige bei gleicher Leistungsfähigkeit

¹⁰¹ Siehe oben I.

¹⁰² BVerfG, Beschl. v. 19.12.1978 – 1 BvR 335/76, 1 BvR 427/76 – 1 BvR 811/76, BVerfGE 50, 57 (108).

¹⁰³ BVerfG, Urf. v. 17.05.1961 – 1 BvR 561, 579/60, 114/61, BVerfGE 12, 354 (367).

¹⁰⁴ U. Kischel, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 61. Ed. 15.03.2025, Art. 3 Rn. 14.

¹⁰⁵ Dazu zuletzt etwa BVerfG, Beschl. vom 19. November 2019 – 2 BvL 22/14 u. a., BVerfGE 152, 274 (Erstausbildungskosten).

¹⁰⁶ BVerfG, Beschl. v. 19.11.2019 – 2 BvL 22/14 u. a., BVerfGE 152, 274 (Erstausbildungskosten), Rn. 98 m. w. N.).

¹⁰⁷ BVerfG, Beschl. v. 19.11.2019 – 2 BvL 22/14 u. a., BVerfGE 152, 274 (Erstausbildungskosten), Rn. 100).

¹⁰⁸ So anschaulich K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, 2. Aufl. 2000, S. 479 ff.

¹⁰⁹ J. Hey, in: K. Tipke/J. Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 3.41; T. I. Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 279. Zur Konkretisierung durch das einkommensteuerliche Veranlassungsprinzip siehe R. Ismer, Das einkommensteuerliche Veranlassungsprinzip – Die dritte Säule des Leistungsfähigkeitsprinzips, in: M. Heintzen/A. Richter/T. Stapperfend/C. Waldhoff (Hrsg.), Steuerkritik – Gedächtnisschrift für Andreas Musil, 2024, S. 209 ff.

auch gleich hoch zu besteuern (horizontale Steuergerechtigkeit). Zudem muss (in vertikaler Richtung) die Besteuerung höherer Einkommen im Vergleich mit der Steuerbelastung niedriger Einkommen dem Gerechtigkeitsgebot genügen¹¹⁰. Somit trägt das Leistungsfähigkeitsprinzip bei Fiskalzwecknormen bereits erheblich zum sozialen Ausgleich bei¹¹¹.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip kann hingegen durchbrochen werden für Sozialzwecknormen, also Normen, die etwa sozial- oder wirtschaftspolitische Zwecke verfolgen¹¹². Das gilt namentlich für Normen, die im Interesse eines sozialen Ausgleichs eine Wohlstandskorrektur rechtfertigen, also letztlich Instrumente der Umverteilung¹¹³. Weitergehend ist umstritten, ob das Leistungsfähigkeitsprinzip für Lenkungssteuern überhaupt Anwendung findet¹¹⁴. Nach Rechtsprechung des BVerfG ist der Steuergesetzgeber aber jedenfalls nicht daran gehindert, außerfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele aus Gründen des Gemeinwohls zu verfolgen¹¹⁵. Daraus ergibt sich, dass die steuerliche Berücksichtigung von Verteilungswirkungen, auch dann, wenn sie über das durch das Leistungsfähigkeitsprinzip Gebotene hinausgeht, grundsätzlich gerechtfertigt werden kann.

Dies bedeutet, dass dogmatisch danach zu unterscheiden ist, ob das Steuerrecht selbst als Mittel des Klimaschutzes eingesetzt wird oder ob es Mittel zum sozialen Ausgleich für außersteuerliche Belastungen

klima- oder energiepolitischer Maßnahmen ist. Im ersten Fall dienen die Klimaschutzziele der Rechtfertigung der Steuer. Das würde etwa auch für steuerliche Investitionsanreize, die dem Klimaschutz dienen, gelten¹¹⁶. Soweit die Berücksichtigung von Verteilungswirkungen der gerechten Ausgestaltung der Steuer dient, ist sie als Teil der Belastungsentscheidung einzuordnen, an die nur geringe gleichheitsrechtliche Anforderungen zu stellen sind. Im zweiten Fall – wenn das Steuerrecht Mittel zum sozialen Ausgleich für außersteuerliche Belastungen ist – geht es zwar nicht um die Berücksichtigung mangelnder steuerlicher Leistungsfähigkeit. Es handelt sich daher dann um eine Sozialzwecknorm. Eine Rechtfertigung, an die ebenfalls nur geringe Anforderungen gestellt werden, lässt sich dann aber insbesondere aus dem Sozialstaatsprinzip herleiten¹¹⁷.

(2) Folgerichtigkeitsgebot

Ebenso aus Art. 3 GG leitet das BVerfG das Folgerichtigkeitsgebot ab¹¹⁸. Mit dem Folgerichtigkeitsgebot stellt das Gericht Anforderungen an den Gesetzgeber hinsichtlich der rationalen Gestaltung von Steuergesetzen. Ausgangspunkt dieser Erwägungen ist der Grundsatz der Lastengleichheit. Steuerpflichtige müssen danach rechtlich und tatsächlich gleichmäßig besteuert werden¹¹⁹. Nach Auffassung des Gerichts ist der Gesetzgeber grundsätzlich frei in der Wahl des Steuergegenstandes, also in der Ent-

¹¹⁰ BVerfGE 152, 274 (Erstausbildungskosten), Rn. 99 m. w. N.); T. I. Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 279.

¹¹¹ Siehe oben C. II. 1.

¹¹² J. Hey, in: K. Tipke/J. Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 3.43.

¹¹³ J. Hey, in: K. Tipke/J. Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 3.43.

¹¹⁴ Vgl. etwa D. Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen – ein Beitrag zu den Grundfragen des Verhältnisses Steuerrecht und Verfassungsrecht, 1983; H. Jatzke, Das System des deutschen Verbrauchsteuerrechts unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verbrauchsteuerharmonisierung in der Europäischen Union – Zugleich ein Beitrag für einen Allgemeinen Teil des deutschen Verbrauchsteuerrechts, 1997.

¹¹⁵ St. Rspr. zuletzt etwa BVerfG, Beschl. v. 08.12.2021 – 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 (Rn. 61).

¹¹⁶ J. Hey, in: K. Tipke/J. Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 3.135.

¹¹⁷ J. Hey, in: K. Tipke/J. Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 3.210.

¹¹⁸ Siehe dazu etwa J. Englisch, Folgerichtiges Steuerrecht als Verfassungsgebot, in: K. Tipke/R. Seer/J. Hey/J. Englisch (Hrsg.), Gestaltung der Steuerrechtsordnung – Festschrift für Joachim Lang zum 70. Geburtstag, 2010, S. 167; J. Hey, Zur Geltung des Gebots der Folgerichtigkeit im Unternehmensteuerrecht, DStR 2009, S. 2561; R. Ismer, Judicial Review of Tax Laws: The Coherence Requirement (Folgerichtigkeitsgebot), in: K. Meßerschmidt/A. D. Oliver Lalana (Hrsg.), Rational Lawmaking under Review, 2016, S. 209; A. Leisner-Egensperger, Die Folgerichtigkeit – Systemsuche als Problem für Verfassungsbegriff und Demokratiegebot, DÖV 2013, S. 533; R. Mellinghoff, Der Beitrag der Rechtsprechung zur Systematisierung des Steuerrechts am Beispiel des Gebots der Folgerichtigkeit, Ubg 2012, S. 369; M. Payandeh, Das Gebot der Folgerichtigkeit: Rationalitätsge-
winn oder Irrweg der Grundrechtsdogmatik, AöR 136 (2011), S. 578.

¹¹⁹ Siehe nur: BVerfG, Beschl. v. 07.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (30); Beschl. v. 17.04.2008 – 2 BvL 4/05, BVerfGE 121, 108 (120); Beschl. v. 21.07.2010 – 1 BvR 611, 2464/07, BVerfGE 126, 400 (417).

scheidung, was besteuert werden soll, und in der Wahl des Steuersatzes¹²⁰. Hat der Gesetzgeber diese Entscheidung jedoch einmal getroffen, prüft das Gericht, ob diese Entscheidung folgerichtig im Sinne der Belastungsgleichheit ist, also kohärent bzw. konsequent umgesetzt wurde¹²¹.

Allerdings ist die Reichweite des Folgerichtigkeitsgebots im Fluss begriffen. Das BVerfG fordert, Ausnahmen von einer folgerichtigen Umsetzung bedürften eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung nach Art und Ausmaß zu rechtfertigen vermag¹²². In jüngster Zeit zeichnet sich nunmehr aber eine Einhegung des Folgerichtigkeitsgebots in die allgemeine Gleichheitsdogmatik ab. Danach ist das Erfordernis eines besonderen sachlichen Grundes letztlich eine Ausprägung der allgemeinen Gleichheitssatzdogmatik, wonach sich das Gewicht der erforderlichen Rechtfertigungsgründe für Ungleichbehandlungen nach Verhältnismäßigkeitserwägungen bestimmt. Eine eigenständige Bedeutung jenseits eines Operationalisierbarmachens der Gleichheitsprüfung kommt dem Folgerichtigkeitsgebot damit nicht zu¹²³.

cc) Finanzverfassungsrecht

Daneben kann die Finanzverfassung dem Bundesgesetzgeber Grenzen setzen. Der

Bund hat gemäß Art. 105 Abs. 2 S. 2 GG die konkurrierende Gesetzgebung über die übri- gen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht. Zu den sogenannten Gemeinschaftssteuern zählt auch die Einkommensteuer, Art. 106 Abs. 3 S. 1 GG. Es stellt sich mithin die Frage, ob der Bund für Normen, die den sozialen Ausgleich anstreben, die Gesetzgebungskompetenz hat. Problematisch ist insbesondere die Integration von Normen, die staatliche Leistungen gewähren, in das Steuerrecht. Anlass der Diskussion in der wissenschaftlichen Literatur war unter anderem die Energiepreispauschale nach § 112 EStG¹²⁴, die nach § 119 Abs. 1 EStG zur Gewährleistung eines sozialen Ausgleichs der Besteuerung unterworfen wird¹²⁵.

Problematisch ist beim sozialen Ausgleich über das Steuerrecht insbesondere, dass die Gesetzgebungsbefugnis des Art. 105 Abs. 2 S. 2 GG nur einschlägig ist, wenn die Regelungen einen inhaltlichen Zusammenhang mit dem Steuerrecht aufweisen¹²⁶. Dieser Zusammenhang wird in Bezug auf die Regelung der Energiepreispauschale im Einkommensteuerrecht sehr kritisch gesehen¹²⁷. Die Energiepreispauschale sei keine Steuer oder einkommensteuerliche Verschönerungssubvention, sondern eine echte Subvention¹²⁸. Daran änderten weder Steuerbarkeit nach § 119 EStG noch die Modali-

¹²⁰ BVerfG, Beschl. v. 04.02.2009 – 1 BvL 8/05, BVerfGE 123, 1 (19); Urt. v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 (181); Beschl. v. 21.07.2010 – 1 BvR 611, 2464/07, BVerfGE 126, 400 (417).

¹²¹ BVerfG, Urt. v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (125); Beschl. v. 04.12.2002 – 2 BvR 400/98, BVerfGE 107, 27 (47); Beschl. 08.06.2004 – 2 BvL 5/00, BVerfGE 110, 412 (433); Urt. v. 09.12.2008 – 2 BvL 1/07, BVerfGE 122, 210 (230 f.).

¹²² BVerfG, Beschl. v. 04.12.2002 – 2 BvR 400/98, 1735/00, BVerfGE 107, 27 (47); Beschl. v. 07.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (31); Beschl. v. 21.07.2010 – 1 BvR 611, 2464/07, BVerfGE 126, 400 (417).

¹²³ Für eine solche Sichtweise spricht im Übrigen auch BVerfG, Beschl. v. 19. November 2019 – 2 BvL 22/14 u. a., BVerfGE 152, 274 (Erstausbildungskosten), Rn. 100), wenn die Folgerichtigkeit dort in den Ablauf der generellen Gleichheitssatzprüfung eingebaut wird und in der weiteren Entscheidung keine weitere Erwähnung findet. Dies gilt umso mehr, als der vorlegende Bundesfinanzhof in der Begründung seiner Überzeugung der vermeintlichen Verfassungswidrigkeit der verfahrensgegenständlichen Regelungen umfassend auf das Folgerichtigkeitsgebot rekurriert hatte.

¹²⁴ Siehe dazu oben C. II. 2. b)

¹²⁵ Diskutiert auch im Kontext der Mobilitätsprämie, die aber überwiegend als verfassungsgemäß angesehen

wird, siehe nur T. Schober, in: C. Herrmann/G. Heuer/A. Raupach (Hrsg.), EStG/KStG, 331. EL 2025, Vorbem. zu §§ 101 bis 109 EStG Rn. 2; E. Oertel, in: P. Kirchhof/R. Seer (Hrsg.), EStG, 24. Aufl. 2025, § 101 Rn. 9; a. A. P. Böwing-Schmalenbrock, in: P. Brandis/B. Heuermann (Hrsg.), Ertragsteuerrecht, 175. EL 2025, § 101 EStG Rn. 14 f. Siehe zur Abgrenzung von Direktsubventionen und Steuerbegünstigungen im Kontext der Klimaschutz-Investitionsprämie sowie der Forschungszulage auch M. Densens, Steuerliche Standortpolitik durch Stärkung von Wachstumschancen – Eine rechtliche Würdigung angestrebter und diskutierter Maßnahmen, StuW 2023, S. 329 (332 ff.).

¹²⁶ BVerfG, Beschl. v. 28.06.2022 – 2 BvL 10/14, BVerfGE 162, 277.

¹²⁷ Siehe etwa H. Kube, Bewältigung zukünftiger Krisen – Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, NJW-Beil. 2024, S. 54.

¹²⁸ H. Kanzler, Zur Einkommensbesteuerung der Energiepreispauschale, FR 2022, S. 641 (642); T. Schober, in: C. Herrmann/G. Heuer/A. Raupach (Hrsg.), EStG/KStG, 331. EL 2025, Vorbem. zu §§ 112 bis 122 EStG Rn. 2; H. Hübner/S. Letzner, Die Verfassungsmäßigkeit der Besteuerung der Energiepreispauschalen I und II und Überlegungen zu Gestaltungsmöglichkeiten

täten der Festsetzung und Auszahlung (§§ 115–117 EStG) etwas¹²⁹. Auch eine Kompetenz kraft Sachzusammenhangs mit dem Einkommensteuerrecht sei nicht gegeben, da die Einkommensbesteuerung der Prämie auch isoliert im Einkommensteuerrecht geregelt werden könnte¹³⁰. Sachkompetenzen seien ebenso wenig gegeben¹³¹. Insbesondere komme keine Einordnung als öffentliche Fürsorgeleistung in Betracht, da dies zumindest potenzielle Bedürftigkeit erfordere, was bei einer pauschalen Gewährung nicht für alle Leistungsberechtigten der Fall sei¹³².

Diese Bewertung erscheint aber bei genauerer Betrachtung aus einer Reihe von Gründen nicht so eindeutig. Eine Gewährung über das Steuerrecht ist jedenfalls nicht ausschließlich eine Notlösung, weil – zumindest bis zur Einführung des § 139e Abgabenordnung (AO)¹³³ – kein direkter Auszahlungsmechanismus zur Verfügung stand¹³⁴. Eine Gewährung der Energiepreispauschale über das Steuerrecht hat vielmehr gegenüber Direktzahlung durchaus Vorteile, die auch für einen Zusammenhang mit der Besteuerung sprechen und kompetenzbegründend wirken könnten. Wäre die Energiepreispauschale direkt ausgezahlt worden und nachgelagert eine Besteuerung erfolgt, hätte dies gegebenenfalls das resultierende Steueraufkommen erheblich reduziert, da nicht sichergestellt gewesen wäre, dass die Pauschale von den Steuerpflichtigen tatsächlich erklärt worden wäre. Daneben entstünden für Steuerpflichtige Befolgungslasten, die durch die

Auszahlung über den Arbeitgeber vermieden wurden. Die einkommensabhängige Gewährung von Sozialleistungen kann administrativ deutlich aufwendiger sein, weil außerhalb des Einkommensteuerverfahrens gesondert über die finanzielle Leistungsfähigkeit befunden werden müsste. Sicherlich lassen sich gerade die zusätzlichen Verwaltungslasten für Arbeitgeber kritisieren. Dies ist allerdings Teil einer größeren Debatte, die über die hier bearbeitete Fragestellung hinausgeht¹³⁵. Darüber hinaus vermeidet die Einordnung in den progressiven Tarif Sprungstellen dahingehend, dass bei Überschreitung eines bestimmten Schwellenwertes die Vorteile auf einen Schlag entzogen werden. Derartige Sprungstellen stellen ein Gerechtigkeitsproblem dar und verzerren die Arbeitsangebotsentscheidung¹³⁶. Ein weiteres Argument für einen hinreichenden Zusammenhang könnte sich aus dem Normzweck ergeben. Entgegen der in der Literatur vertretenen Auffassung ist § 119 EStG, der die Steuerbarkeit der Energiepreispauschale vorsieht, keine Umverteilungs- bzw. Sozialzwecknorm¹³⁷. Eine Umverteilung ist immer eine Korrektur im Nachhinein. Stattdessen mildert die Steuerpflicht der Energiepreispauschale von vornherein die ungünstigen Verteilungswirkungen der Leistungsgewährung selbst ab.

Ohnehin davon zu trennen ist die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Steuerpflicht der Pauschale. Das Finanzgericht (FG) Münster hat diese jüngst bestätigt¹³⁸. Nach Auffassung des Gerichts beruhen die Regelungen

zukünftiger (steuerlicher) Transferzahlungen – Teil I, FR 2024, S. 836 (840).

¹²⁹ H. Kanzler, Zur Einkommensbesteuerung der Energiepreispauschale, FR 2022, S. 641 (642).

¹³⁰ H. Kanzler, Zur Einkommensbesteuerung der Energiepreispauschale, FR 2022, S. 641 (642).

¹³¹ H. Kanzler, Zur Einkommensbesteuerung der Energiepreispauschale, FR 2022, S. 641 (642); T. Schober, in: C. Herrmann/G. Heuer/A. Raupach (Hrsg.), EStG/KStG, 331. EL 2025, Vorbem. zu §§ 112 bis 122 EStG Rn. 2.

¹³² M. Bergan, Das Steuerentlastungsgesetz 2022 im Überblick, DStR 2022, S. 1017 (1018); T. Schober, in: C. Herrmann/G. Heuer/A. Raupach (Hrsg.), EStG/KStG, 331. EL 2025, Vorbem. zu §§ 112 bis 122 EStG Rn. 2 mit Verweis auf BVerfG, v. 21.07.2015 – 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65. Ebenso wohl: H. Hübner/S. Letzner, Die Verfassungsmäßigkeit der Besteuerung der Energiepreispauschalen I und II und Überlegungen zu Gestaltungsmöglichkeiten zukünftiger (steuerlicher) Transferzahlungen – Teil I, FR 2024, S. 836 (841), wengleich darauf hingewiesen wird, dass die Rechtsprechung des BVerfG dahingehend großzügig ist. Problematisch sei

darüber hinaus zwar die Erforderlichkeit, diese könne aber bejaht werden, S. 841 f.

¹³³ Abgabenordnung vom 23. Januar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 24).

¹³⁴ So aber: H. Kanzler, Zur Einkommensbesteuerung der Energiepreispauschale, FR 2022, S. 641 f.

¹³⁵ Siehe dazu etwa G. Kirchhof, Die Erfüllungspflichten des Arbeitgebers im Lohnsteuerverfahren – Freiheit von Arbeitszwang und Berufsfreiheit als Grenzen der Quellenbesteuerung, der Indienstrafe, der Privatisierung – zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik und zur Deregulierung, 2005.

¹³⁶ Siehe oben C. II. 2. b) dd).

¹³⁷ So aber H. Hübner/S. Letzner, Die Verfassungsmäßigkeit der Besteuerung der Energiepreispauschalen I und II und Überlegungen zu Gestaltungsmöglichkeiten zukünftiger (steuerlicher) Transferzahlungen – Teil I, FR 2024, S. 836 (840).

¹³⁸ FG Münster, Urt. v. 17.04.2024 – 14 K 1425/23 E – Rev. VI R 15/24.

zur Energiepauschale zwar auf einem einheitlichen Konzept. Die Gesetzgebungskompetenz sei aber nicht einheitlich zu bestimmen, da die einzelnen Teile dieser Regelungen trennbar seien¹³⁹. Die Besteuerung nach § 119 EStG könne unproblematisch auf Art. 105 Abs. 2 GG gestützt werden¹⁴⁰. Eine solche Besteuerung von pauschal gewährten Vergünstigungen erscheint vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich durchaus möglich, und zwar unabhängig davon, ob die Leistungsgewährung im Steuerrecht enthalten ist oder außersteuerlich geregelt ist.

Ein weiteres Problem wird in der Literatur bisweilen darin gesehen, dass die Energiepreispausechale insoweit systemwidrig sei, dass sie etwa für Arbeitnehmer willkürlich den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit zugeordnet wird, was der Systematik der Einkommensarten widerspreche¹⁴¹. Mangels hinreichenden Veranlassungszusammenhangs zu einer der Einkunftsarten nach § 2 Abs. 1 EStG handele es sich um nicht steuerbare Fürsorgeleistungen¹⁴². Letztlich wird damit also die Folgerichtigkeit der Regelungen zur Energiepreispausechale bezweifelt, da unabhängig von einem Veranlassungszusammenhang, der an sich im Einkommensteuerrecht erforderlich ist, eine Steuerbarkeit begründet wird. Insofern ist zur Rechtfertigung jedoch lediglich ein sachlicher Grund erforderlich. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers dürfte vor dem Hintergrund der oben angeführten Erwägungen nicht überschritten sein.

Die hier aufgezeigte Debatte hat dann Relevanz, wenn die vertikalen Verteilungswirkungen von Pro-Kopf-Leistungen durch eine Versteuerung abgemildert werden sollen. Eine solche Besteuerung erscheint finanzverfassungsrechtlich, vorbehaltlich der Einschätzung des Bundesfinanzhofs (BFH), unbedenklich.

Wenn gesetzgeberisch aber eine Entscheidung für die Besteuerung solcher Zahlun-

gen getroffen wird, muss dafür Sorge getragen werden, dass diese Steuer auch effektiv erhoben wird. Dies kann einerseits durch einen Datenaustausch gewährleistet werden. Andererseits kann, wie im Fall der Energiepreispausechale, eine Integration ins Steuerrecht erfolgen. Die Integration der Transferzahlung in das Steuerrecht sieht sich zwar finanzverfassungsrechtlich erheblichen Einwänden ausgesetzt, die jedoch im Ergebnis nicht durchschlagen dürften.

b) Unionsrechtliche Vorgaben bei grenzüberschreitenden Sachverhalten und Leistungsgewährung

Daneben setzt das Europarecht dem Gesetzgeber in mehrerlei Hinsicht Grenzen. Dabei ist zu beachten, dass sich in vielen Bereichen des Europarechts durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) eine spezifisch steuerrechtliche Dogmatik herausgebildet hat. Primärrechtlich sind die Grundfreiheiten (aa)) sowie das Beihilferecht (bb)) zu beachten. Sekundärrechtlich können demgegenüber gerade für die indirekten Steuern bestehende Harmonisierungsmaßnahmen relevant sein (cc)). Umgekehrt finden sich im Hinblick auf eine Notwendigkeit des sozialen Ausgleichs in den Verträgen kaum Vorgaben.

aa) Grundfreiheiten

Die Grundfreiheiten können Gestaltungsspielräumen des Gesetzgebers bei der Konzeption von Maßnahmen, die dem sozialen Ausgleich für Belastungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen dienen, in mehrerlei Hinsicht Grenzen setzen. Maßnahmen, die dem sozialen Ausgleich dienen, dürfen gegenüber EU-Ausländern nicht diskriminierend wirken. Das kann dann der Fall sein, wenn ein sozialer Ausgleich durch eine höhere steuerliche Belastung von EU-Ausländern erreicht wird. Primär sind dabei die Grundfreiheiten relevant. Dies sind Wirtschaftsfreiheiten, die der Verwirkli-

¹³⁹ FG Münster, Urt. v. 17.04.2024 – 14 K 1425/23 E, juris Rn. 31 mit Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 28.06.2022 – 2 BvL 9/14, BVerfGE 162, 277.

¹⁴⁰ FG Münster, Urt. v. 17.04.2024 – 14 K 1425/23 E, juris Rn. 33. Ebenso: H. Hübner/S. Letzner, Die Verfassungsmäßigkeit der Besteuerung der Energiepreispausechalen I und II und Überlegungen zu Gestaltungsmöglichkeiten zukünftiger (steuerlicher) Transferzahlungen –

Teil I, FR 2024, S. 836 (840); T. Schober, in: C. Herrmann/G. Heuer/A. Raupach (Hrsg.), EStG/KStG, 331. EL 2025, Vorbem. zu §§ 112 bis 122 EStG Rn. 2.

¹⁴¹ H. Kanzler, Zur Einkommensbesteuerung der Energiepreispausechale, FR 2022, S. 641 (643 ff.)

¹⁴² A. Zapf, Das Steuerentlastungsgesetz 2022 – ein erster Überblick mit praktischen Hinweisen, BB 2022, S. 1623 (1625).

chung des europäischen Binnenmarkts dienen und in den Art. 34 ff., 45 ff., 49 ff., 56 ff. und 63 ff. AEUV geregelt sind. Diese knüpfen immer an eine grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeit an. Sie verbieten nicht nur offene und verdeckte Diskriminierungen ausländischer Wirtschaftsteilnehmer, sondern auch bloße Beschränkungen. Diskriminierungen der eigenen Unternehmen eines Mitgliedstaats sind demgegenüber nicht europarechtlich relevant. Neben den Grundfreiheiten beschränkt auch das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV die Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers. Dieses findet auch abseits von wirtschaftlichen Tätigkeiten Anwendung.

(1) Territoriale Beschränkungen bei Investitionsanreizen

Insoweit ein sozialer Ausgleich gerade für Haushalte mit Sonderlasten über steuerliche Investitionsanreize bewerkstelligt werden soll, müssen insbesondere die Grundfreiheiten beachtet werden. Insbesondere könnten territoriale Beschränkungen von Förderungen problematisch sein¹⁴³. Fraglich ist damit im hier relevanten Kontext also, ob etwa steuerliche Förderungen für eine energetische Sanierung, die in Deutschland unbeschränkt Steuerpflichtigen gewährt werden, auf Wohnungen im Inland beschränkt werden können. Darin könnte eine rechtfertigungsbedürftige versteckte Diskriminierung liegen. Teile der Literatur lehnen eine Beschränkung einer solchen Förderung auf das Inland ganz grundsätzlich ab¹⁴⁴. Indessen lässt sich die Rechtsprechung des EuGH zur territorialen Beschränkung von Förderungen, die den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten zu begrenzen scheint, auch souveränitätsfreundlicher verstehen: Die Beschränkung von Fördermaßnahmen auf das Inland ist

demnach wohl nur dann nicht rechtfertigungsfähig, wenn die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in einer bestimmten Materie Ziel oder Aufgabe der Union ist¹⁴⁵. Dies ist für Maßnahmen des sozialen Ausgleichs jedenfalls nicht der Fall.

(2) Verknüpfung von universellen Belastungen und Entlastungen nur für Inländer problematisch

Die Grundfreiheiten könnten schließlich den Gestaltungsspielräumen des Gesetzgebers Grenzen setzen, wenn die Belastungen durch Maßnahmen der Energie- oder Klimapolitik gezielt mit steuerlichen Entlastungen für bestimmte oder alle (inländische) Haushalte verbunden werden.

In einem vergleichbaren Fall plante der deutsche Gesetzgeber, eine Pkw-Maut (Infrastrukturabgabe) über eine Vignettenpflicht zu erheben. Fahrzeughalter, die in Deutschland kraftfahrzeugsteuerpflichtig waren, sollten jedoch über Entlastungen bei der Kfz-Steuer entlastet werden. Österreich ging gegen diese Pläne vor und berief sich dabei auf eine mittelbare Diskriminierung von EU-Ausländern. Halter von im EU-Ausland zugelassenen Kfz wären zwar verpflichtet gewesen, eine Vignette zu erwerben. Sie hätten aber anders als deutsche Fahrzeughalter nicht von der Entlastung von der Kfz-Steuer profitieren können.

Der EuGH untersuchte, ob die geplanten Maßnahmen einen Zusammenhang aufwiesen, der es rechtfertigen würde, sie unionsrechtlich gemeinsam zu beurteilen¹⁴⁶. Die beiden Maßnahmen wurden in einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang getroffen. Zudem entsprach die Steuerentlastung für die meisten Halter genau dem Betrag der Höhe der zu entrichtenden Infrastrukturabgabe¹⁴⁷. Zwischen den Maßnahmen bestand also ein so enger Zusammen-

¹⁴³ Zur Diskussion etwa *B. Hüttemann*, Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 16.6.2011 – C-10/10 Kommission/Österreich (Spendenabzug und Kapitalverkehrsfreiheit), EuZW 2011, S. 641 (642).

¹⁴⁴ So tendenziell *J. Förster*, Grenzüberschreitende Gemeinnützigkeit – Spenden schwer gemacht?, BB 2011, S. 663 (666); *S. Unger*, Steuerbegünstigung grenzüberschreitender Gemeinnützigkeit im Binnenmarkt – Vorgaben des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts im Lichte der unionalen Grundfreiheiten, DStZ 2010, S. 154 (158).

¹⁴⁵ Siehe etwa zur Förderung nationalen kulturellen Erbes EuGH, Urt. v. 18.12.2014 – C-87/13 – Staatssekretär

van Financiën/X; EuGH, Urt. v. 18.12.2014 – C-133/13 – Staatssekretär van Economische Zaken, Staatssekretär van Financiën/Q. Siehe auch die Entscheidung zur deutschen Eigenheimzulage mit ähnlichen Erwägungen: EuGH, Urt. v. 17.01.2008 – C-152/05 – Kommission/Deutschland; siehe zuvor auch schon EuGH, Urt. v. 26.10.2006 – C-345/05 – Kommission/Portugal; Urt. v. 18.01.2007 – C-104/06 – Kommission/Schweden.

¹⁴⁶ EuGH, Urt. v. 18.06.2019 – C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 43.

¹⁴⁷ EuGH, Urt. v. 18.06.2019 – C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 44.

hang, dass sie unionsrechtlich einheitlich zu beurteilen waren¹⁴⁸. Der EuGH stellte eine Ungleichbehandlung inländischer und ausländischer Fahrzeughalter fest, die sich im Hinblick auf die Benutzung deutscher Autobahnen in einer vergleichbaren Situation befinden¹⁴⁹. Diese Ungleichbehandlung beruhe zwar nicht auf der Staatsangehörigkeit; da aber die große Mehrheit der Halter und Fahrer von in anderen Mitgliedstaaten als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen nicht deutsche Staatsangehörige sind, liegt jedenfalls eine verdeckte Diskriminierung vor¹⁵⁰. Diese ergebe sich daraus, dass Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen de facto nicht der wirtschaftlichen Belastung durch die Infrastrukturabgabe unterlegen hätten¹⁵¹.

Zur Rechtfertigung berief sich Deutschland auf Erwägungen im Zusammenhang mit dem Umweltschutz, mit dem Lastenausgleich zwischen deutschen Nutzern und ausländischen Nutzern zur Wahrung der Kohärenz des Steuersystems und mit der Änderung des Systems der Finanzierung der Infrastrukturen, die der EuGH jedoch alle zurückwies¹⁵².

Folglich bejahte der EuGH einen Verstoß gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot nach Art. 18 AEUV¹⁵³. Daneben stellte der EuGH für Fahrzeughalter, die wirtschaftlich grenzüberschreitend tätig werden, auch einen Verstoß gegen Art. 34 AEUV (Warenverkehrsfreiheit), Art. 56 AEUV (Dienstleistungsfreiheit) sowie Art. 92 AEUV (Verbot der Schlechterstellung von Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten) fest¹⁵⁴.

Das bedeutet also, dass bei Entlastungsmaßnahmen von energie- oder klimapolitischen Maßnahmen für inländische Haushalte über das Steuerrecht ein solcher unmittelbarer Zusammenhang zwischen Be- und Entlastungen vermieden werden sollte, wenn die Belastung auch Haushalte aus

anderen Mitgliedstaaten trifft. Gleichwohl sollte das Risiko dahingehend nicht überschätzt werden. Die geplante deutsche Maut wurde von vornherein – wohl aus Gründen der politischen Akzeptanz – so konzipiert (und auch kommuniziert), dass sie ausschließlich ausländische Fahrzeughalter treffen sollte.

bb) Beihilferecht: Vermeidung von indirekten Vorteilen

Soweit der Gesetzgeber erwägt, mit Hilfe des Steuerrechts Investitionsanreize zu setzen oder sonstige steuerliche Vergünstigungen einzuführen, sind die Grenzen des Beihilferechts relevant.

Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind Beihilfen grundsätzlich europarechtswidrig. Sie sind nur ausnahmsweise zulässig, wenn die Voraussetzungen nach Art. 107 Abs. 2 oder Abs. 3 AEUV gegeben sind.

Beihilfen sind dann europarechtlich problematisch, wenn sie Unternehmen als Begünstigten gewährt werden. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist unter dem Begriff des Unternehmens jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit zu verstehen, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung¹⁵⁵. Das vorliegende Gutachten befasst sich primär mit Fragen des sozialen Ausgleichs durch Entlastungen sozial schwächerer Haushalte bzw. über stärkere Belastungen für leistungsstärkere Haushalte oder Unternehmen, also gerade nicht mit Entlastungen von Unternehmen. Damit sind Steuervergünstigungen im weitesten Sinne, die Individuen über das Einkommensteuerrecht gewährt werden, grundsätzlich nicht beihilferechtlich verdächtig. Allerdings ist der Tatbestand der Beihilfe auch dann erfüllt, wenn Unternehmen nur mittelbar Vorteile zukommen. Dies kann insbesondere bei Investitionsbeihilfen der Fall sein, wenn also etwa die Anschaffung bestimmter Investi-

¹⁴⁸ EuGH, Urt. v. 18.06.2019 – C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 46.

¹⁴⁹ EuGH, Urt. v. 18.06.2019 – C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 49.

¹⁵⁰ EuGH, Urt. v. 18.06.2019 – C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 51.

¹⁵¹ EuGH, Urt. v. 18.06.2019 – C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 52.

¹⁵² EuGH, Urt. v. 18.06.2019 – C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 74 ff.

¹⁵³ EuGH, Urt. v. 18.06.2019 – C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 78.

¹⁵⁴ EuGH, Urt. v. 18.06.2019 – C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 150.

¹⁵⁵ *Europäische Kommission*, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU C 262 v. 19.07.2016, Rn. 7 ff. m. w. N.

tionsgüter steuerlich gefördert wird. Auch Steuervergünstigungen bei indirekten Steuern, die an sich einzelnen Verbrauchern gewährt werden (sollen), können zu beihilferechtlich relevanten Vorteilen für Unternehmen führen. Ein indirekter Vorteil kommt immer dann in Betracht, wenn die betroffene Maßnahme so ausgestaltet ist, dass davon neben dem unmittelbar Begünstigten bestimmbare Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen profitieren werden¹⁵⁶. Das ist beispielsweise der Fall, wenn die Inanspruchnahme einer Vergünstigung davon abhängig gemacht wird, dass nur von bestimmten (z. B. nationalen oder lokalen) Unternehmen hergestellte Waren oder Dienstleistungen erworben werden. Solche beihilferechtlich relevanten indirekten Vorteile für identifizierbare (Gruppen von) Unternehmen sind von bloßen Sekundäreffekten zu unterscheiden, die beihilferechtlich nicht relevant sind¹⁵⁷.

cc) Bestehende sekundärrechtliche Bindungen zu beachten

Schließlich werden der Abfederung sozialer Ungleichgewichte im Rahmen energie- und klimapolitischer Maßnahmen mittels des Steuerrechts durch das Sekundärrecht Grenzen gesetzt. Während das Recht der direkten Steuern nur punktuell harmonisiert ist, sind die indirekten Steuern weitreichend durch Richtlinien harmonisiert. Das betrifft zunächst die Umsatzsteuer¹⁵⁸. Auch das Energiesteuerrecht ist weitgehend durch die Energiesteuerrichtlinie harmonisiert¹⁵⁹. Wenngleich diese Richtlinien keine Vollharmonisierung vorsehen, beschränken sie den Spielraum des nationalen Gesetzgebers, Maßnahmen des sozialen Ausgleichs vorzusehen, doch erheblich. So verengt die Mehrwertsteuersystemrichtlinie die Spiel-

räume für Mitgliedstaaten etwa bei den Steuerbefreiungen. Sie enthält teils verpflichtende, teils optionale Regelungen zu Steuerbefreiungen¹⁶⁰. Auch die Möglichkeiten, ermäßigte Steuersätze vorzusehen, sind beschränkt¹⁶¹. Soweit ein Mitgliedstaat von einer Steuervergünstigung nur teilweise Gebrauch macht, ist darüber hinaus der Neutralitätsgrundsatz zu beachten, wonach vergleichbare mehrwertsteuerpflichtige Vorgänge gleich zu behandeln sind¹⁶². Auch die im Ergebnis weniger stark harmonisierende Energiesteuerrichtlinie macht mit ihren Mindeststeuersätzen verbindliche Vorgaben.

Richtlinienrecht im Bereich des Steuerrechts weist im Vergleich zu bestehendem nationalen Recht die Besonderheit auf, dass eine Änderung nur erschwert möglich ist. Während eine Gesetzesänderung auf nationaler Ebene lediglich die Mehrheit des Bundestags und gegebenenfalls die Zustimmung des Bundesrats erfordert, ist auf europäischer Ebene Einstimmigkeit im Rat erforderlich¹⁶³. Dies gilt nicht nur für die erstmalige Einführung eines Rechtsakts, sondern auch für jede Änderung und Abschaffung.

2. Evaluationskriterien

Jenseits der Rechtmäßigkeit der Maßnahme, also der Vereinbarkeit mit den Vorgaben höherrangigen Rechts, werden im Folgenden mit der Effektivität, der Vereinbarkeit der Maßnahme mit den Klimazielen und schließlich der Umsetzbarkeit der Maßnahme drei Bewertungskriterien vorgestellt. Diese sind nicht unbedingt gleichgewichtig und können gegenläufige gesetzgeberische Entscheidungen erfordern. Ihr

¹⁵⁶ Zu mittelbaren Vorteilen bei indirekten Steuern: J. Englisch, EU State Aid Rules Applied to Indirect Tax Measures, EC Tax Review 2013, S. 9 (13 f.); S. Piotrowski, Fiscal State Aid Schemes, 2025, S. 55 ff.

¹⁵⁷ Europäische Kommission, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU C 262 v. 19.07.2016, Rn. 115 ff. m. w. N.

¹⁵⁸ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. EU L 347 v. 11.12.2006, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2025/516 des Rates vom 11. März 2025, ABl. EU L v. 25.03.2025 (Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL)).

¹⁵⁹ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl. EU L 283 v. 31.10.2003, S. 51, zuletzt geändert durch Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2521 der Kommission vom 20. Dezember 2022, ABl. EU L 326 v. 21.12.2022, S. 57 (Energiesteuerrichtlinie).

¹⁶⁰ Siehe Titel IX – Steuerbefreiungen MwStSystRL.

¹⁶¹ Siehe Art. 98 ff. MwStSystRL i. V. m. Anhang III.

¹⁶² Dazu C. Gröpl, in: M. Dausen/M. Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 61. EL 2014, Steuerrecht Rn. 428 ff.

¹⁶³ Siehe Art. 113 AEUV für indirekte Steuern sowie Art. 115 AEUV für direkte Steuern.

Gewicht sowie die Abwägung der einzelnen Kriterien untereinander sind letztlich Sache des Gesetzgebers.

Ein erstes Bewertungskriterium ist die Effektivität der Maßnahme des sozialen Ausgleichs. Dieses Kriterium hat mehrere Facetten: Zunächst kann man erwägen, ob sozialer Ausgleich primär so verstanden werden sollte, dass Härten für sozial schwächere Haushalte abzufedern sind. Maßnahmen, die einen sozialen Ausgleich erreichen bzw. soziale Härten abfedern sollen, müssen jedenfalls eine (gerade für sozial schwächere Haushalte) spürbare Entlastungswirkungen entfalten. Gleichzeitig müssen sie zielgenau sein, also genau die Haushalte treffen, die entlastet werden sollen, bzw. bei stärkeren Belastungen die sozial stärkeren Haushalte. Zur Zielgenauigkeit gehört auch, dass Mitnahmeeffekte zur Schonung des öffentlichen Haushaltes vermieden werden sollten. Dies gilt daneben insbesondere für Maßnahmen, die die Preissignale etwa der CO₂-Bepreisung zurücknehmen und somit letztlich den Zielen des Klimaschutzes entgegenlaufen. Gerade bei steuerlichen Vergünstigungen ist die Gewährleistung von Zielgenauigkeit ohne eine vertiefte ökonomische Analyse nur schwer realisierbar, da die gewollte Inzidenz und die tatsächliche Inzidenz durchaus voneinander abweichen können. Es muss also bestimmt werden, wer von bestimmten Vergünstigungen tatsächlich profitiert.

Ein zweites Bewertungskriterium ist die Vereinbarkeit der Maßnahme mit den Klimazielen der zugrunde liegenden steuerlichen oder außersteuerlichen klimaschützenden Maßnahme, deren Verteilungswirkungen abgefedert werden sollen. Maßnahmen, die dem sozialen Ausgleich dienen, sollten die Preissignale so wenig wie möglich dämpfen, um die Effektivität der betroffenen Maßnahmen nicht zu beeinträchtigen. Bei allen berechtigten Bedenken im Hinblick auf die gesellschaftliche Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen muss die Effektivität der betroffenen Maßnahmen so umfassend wie möglich gewahrt bleiben. Preissignale sollten nur bei tatsächlich vorliegenden besonderen Härten zurückgenommen werden, wobei insoweit die Typisierungsperspektive des Steuerrechts der Zielgenauigkeit der erwogenen Maßnahmen entgegenstehen könnte.

Ein drittes Bewertungskriterium ist die Umsetzbarkeit der Maßnahme. Das betrifft einerseits die politische Umsetzbarkeit, die etwa im Hinblick auf die aktuelle Haushaltslage zu bewerten ist, wenn dadurch Steuermindereinnahmen resultieren. Weiterhin sind Pfadabhängigkeiten sowie die bestehende Gesetzesdogmatik zu berücksichtigen. So sind inkrementelle Veränderungen der Steuergesetze leichter umsetzbar. Andererseits ist die praktische Umsetzbarkeit für die Effektivität der Maßnahme relevant. Dazu sollte sie leicht administrierbar sein. Soweit es sich um Anreize handelt, sind die Hürden für die Inanspruchnahme gerade für sozial schwächere Haushalte in den Blick zu nehmen.

IV. Steuerliche Handlungsmöglichkeiten

Das Steuerrecht ist nur in begrenztem Maße ein geeignetes Instrument, um ungünstige Verteilungswirkungen klima- und energiepolitischer Maßnahmen abzufedern. Soll ein sozialer Ausgleich über das Steuerrecht vorgenommen werden, sind dessen spezifische Funktionsgrenzen und Rahmenbedingungen zu beachten (1.). Gleichwohl ist eine Feinsteuerung grundsätzlich möglich. Wir zeigen nachfolgend die Zielrichtung der Abfederung sowie die möglichen Handlungsebenen auf (2.).

1. Grenzen der Gestaltung von Verteilungswirkungen über das Steuerrecht

Das Steuerrecht ist ein effektiver Hebel der Wirtschaftslenkung. Inwieweit über das Steuerrecht Verteilungswirkungen von klima- und energiepolitischen Maßnahmen abgefedert werden können, sollte jedoch kritisch hinterfragt werden. Dabei sind die spezifischen Grenzen des Einsatzes des Steuerrechts immer mitzudenken. Die sozial schwächsten Haushalte können über das Steuerrecht kaum in den sozialen Ausgleich einbezogen werden (a). Die Inzidenz von Maßnahmen der Feinsteuerung über das Steuerrecht ist darüber hinaus nur schwer antizipierbar (b). Schließlich können Maßnahmen des sozialen Ausgleichs über das Steuerrecht selbst ungünstige

Verteilungswirkungen entfalten, die wegen der Besonderheiten des Steuerrechts nur bedingt vermieden werden können (c)). Soll gleichwohl auf das Steuerrecht zurückgegriffen werden, ist von vornherein ein Augenmerk auf dessen strukturelle und institutionelle Besonderheiten zu legen (d)).

a) Steuerrecht kann sozial schwächste Haushalte nur eingeschränkt in den sozialen Ausgleich einbeziehen

Über das Einkommensteuerrecht können Belastungen für die sozial Schwächsten, die aufgrund ihres geringen Einkommens ohnehin nur sehr niedrige oder gar keine Steuern zahlen, nur sehr eingeschränkt abgefedert werden. Eine verstärkte Entlastung gerade dieser Haushalte wäre nur dann möglich, wenn eine negative Steuerschuld denkbar wäre. Diese wäre im System des deutschen Steuerrechts jedoch systemwidrig, wenngleich mittlerweile vereinzelt Vorschriften so ausgestaltet sind¹⁶⁴.

Anderes könnte gelten für Verbrauchsteuern, die zumindest im Regelfall vom Endverbraucher getragen werden¹⁶⁵ und insoweit zumindest in begrenztem Umfang für einen sozialen Ausgleich herangezogen werden könnten. Allerdings sind diese regelmäßig als indirekte Steuern ausgestaltet. Wenngleich der Endverbraucher die Steuern wirtschaftlich tragen soll, ist der leistende Unternehmer Steuerschuldner. Wenn es auf die persönlichen Verhältnisse der Endverbraucher ankommt, müssen diese dem Unternehmer als Steuerschuldner bekannt sein. Dies ist administrativ sehr aufwendig.

Wo das Steuerrecht an seine Grenzen stößt, kommt stattdessen – zumindest für die sozial schwächsten Haushalte – eine Abmilderung von Verteilungswirkungen bzw. ein sozialer Ausgleich über das Sozialrecht in Betracht¹⁶⁶. Vor diesem Hintergrund ist eine Globalbetrachtung aller Instrumente des sozialen Ausgleichs erforderlich, auch um doppelte Entlastungen, aber auch Lücken beim sozialen Ausgleich zu identifizieren.

b) Mangelnde Zielgenauigkeit bei Feinsteuerung über das Steuerrecht

Gleichzeitig sind eine Zielgenauigkeit und Feinsteuerung über das Steuerrecht häufig nur schwierig umzusetzen. Ein Grund dafür ist die Typisierungsperspektive des Steuerrechts, die eine Berücksichtigung von Einzelfallhärten schwierig macht¹⁶⁷. Dazu kommt, dass die Inzidenz von Änderungen von Steuergesetzen selbst unter Rückgriff auf empirische Untersuchungen ex ante nicht immer hinreichend präzise vorhersehbar ist. Besonders schwierig abzuschätzen sind naturgemäß umfassende Änderungen des Steuerrechts. Auch bei inkrementellen Änderungen kann es aber schwierig sein, deren Folgen abzuschätzen. Bei indirekten Steuern besteht beispielsweise die Problematik, dass Steuervergünstigungen häufig nicht vollständig an Endverbraucher weitergegeben werden. Dafür finden sich in der Literatur zahlreiche Beispiele, von denen hier nur zu Illustrationszwecken zwei dargestellt werden sollen.

In Finnland wurde etwa die Mehrwertsteuer für Friseurdienstleistungen von 22 auf 8 Prozent gesenkt. Die Friseure haben ihre Preise jedoch nur um die Hälfte dessen gesenkt, was einer vollständigen Weitergabe der Steuervergünstigung entsprochen hätte. So waren Friseure in der Lage, ihre Gewinne erheblich zu steigern¹⁶⁸.

Bisweilen führen Steuervergünstigungen auch zu anderen im Vorhinein nicht absehbaren Verzerrungen. So wurde 2020 in Deutschland die Mehrwertsteuer auf Tampons gesenkt. Slipeinlagen waren von dieser Mehrwertsteuersenkung jedoch mit der Begründung ausgenommen, dass diese nicht ausschließlich als Menstruationsprodukt verwendet werden. Eine Studie des ifo-Instituts kam zum Ergebnis, dass die Senkung der Mehrwertsteuer von 19 auf 7 Prozent zwar zunächst zu 100 Prozent an die Endverbraucher weitergegeben wurde. Die Preise auf Slipeinlagen wurden aber parallel von den Herstellern deutlich erhöht, sodass die finanzielle Entlastung für die

¹⁶⁴ Siehe oben II.

¹⁶⁵ R. Seer, in: K. Tipke/J. Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 25. Aufl. 2024, Rn. 2.47.

¹⁶⁶ Siehe hierzu P. Lange in diesem Band.

¹⁶⁷ J. Hey, in: K. Tipke/J. Lang (Hrsg.), *Steuerrecht*, 25. Aufl. 2024, Rn. 3.147.

¹⁶⁸ T. Kosonen, More and cheaper haircuts after VAT cut? On the efficiency and incidence of service sector consumption taxes, *Journal of Public Economics* 2015, S. 87 ff.

betroffenen Nutzerinnen zu großen Teilen verpufft ist¹⁶⁹.

Das bedeutet, dass steuerliche Vergünstigungen mit Blick auf die Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen politisch durchaus attraktiv erscheinen können. Soll mit solchen Maßnahmen aber tatsächlich zu einem effektiven sozialen Ausgleich beigetragen werden, müssen diese Unsicherheiten von vornherein mitgedacht werden.

c) Problematische Verteilungswirkungen von steuerrechtlichen Maßnahmen des sozialen Ausgleichs

Schließlich ist zu beachten, dass jede gesetzgeberische Reaktion auf ungünstige Verteilungswirkungen klimapolitischer Maßnahmen, etwa durch eine Umverteilung, aber auch durch Investitionsanreize, ihrerseits ungünstige Verteilungswirkungen entfalten kann. Diese Verteilungswirkungen können im Steuerrecht nur bis zu einem gewissen Maße, aber nicht vollständig, vermieden werden. So sind insbesondere Abzugsbeträge von der Steuerschuld („tax credits“) gegenüber Verkürzungen der Bemessungsgrundlage durch Steuervergünstigungen vorzugswürdig, da letztere wohlhabenden Haushalten am meisten zugutekommen und somit regressiv wirken¹⁷⁰.

Bestimmte Probleme, wie etwa eine Take-up-Problematik, können über das Steuerrecht aber nur beschränkt vermieden werden. Eine nur teilweise steuerliche Begünstigung von Investitionen kann beispielsweise dazu führen, dass diese Vergünstigungen gerade den bedürftigsten Haushalten faktisch nicht offenstehen, da der verbleibende Eigenanteil nicht aufgebracht werden kann. Zusätzlich müsste also jedenfalls eine Förderung über den Kreditmarkt zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus können insbesondere für solche Haushalte außersteuerliche Barrieren, wie ein hoher administrativer Aufwand oder Informationsdefizite, einer Inanspruchnahme der Vergünstigungen entgegenstehen. Einkommensstärkere Haushalte sind darüber

hinaus im Regelfall deutlich besser steuerlich beraten. Bei steuerlichen Investitionsanreizen besteht das Problem, dass sie eine steuerliche Veranlagung erfordern. Allerdings geben gerade sozial schwächere Haushalte typischerweise keine Steuererklärung ab.

Im Ergebnis besteht also bei finanziellen Förderungen immer die Gefahr, dass diese hauptsächlich einkommensstärkeren Haushalten zugutekommen und beträchtliche Mitnahmeeffekte entstehen. Zwar könnten damit steuerliche Vergünstigungen auch vom Einkommen abhängig gemacht werden, um Mitnahmeeffekte für leistungsfähige Haushalte zu vermeiden. Dies bringt aber einen erhöhten administrativen Aufwand mit sich und droht zu Verzerrungen des Arbeitsangebots zu führen.

d) Beachtung der strukturellen und institutionellen Besonderheiten des Steuerrechts

Soll gleichwohl auf das Steuerrecht zurückgegriffen werden, sind dessen Besonderheiten und die bestehenden Rahmenbedingungen zu beachten. Ganz allgemein gilt es, Komplexität zu managen. So müssen sich die Gestaltungsoptionen in die Gesetzesdogmatik einpassen¹⁷¹. Komplexitätsmanagement ist auch vor dem Hintergrund möglichen institutionellen Widerstands erforderlich. Die neu einzuführenden Regelungen müssen von der Finanzverwaltung umgesetzt werden – sie müssen also insbesondere administrierbar sein. Auch die Beraterschaft sollte als wichtiger Stakeholder in den Gesetzgebungsprozess einbezogen werden. Ganz grundlegende Änderungen des Steuerrechts, um Verteilungswirkungen besser Rechnung zu tragen, sind wegen Pfadabhängigkeiten, rechtlichen Grenzen und nicht zuletzt politischen Realitäten kaum denkbar. Ebenso ist vor diesem Hintergrund eine Abschaffung bestehender steuerlicher Subventionen schwierig. Insoweit kommen primär inkrementelle Änderungen bzw. eine Fein-

¹⁶⁹ F. Neumeier/D. Stöhlker/P. Zamorski, Wie gewonnen, so zerronnen – Effekte einer Mehrwertsteuersenkung am Beispiel von Damenhygieneprodukten, ifo Schnelldienst 8/2024, S. 28 ff., <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2024-08-paus-et-al-gender-gaps-steuerpolitik.pdf>.

¹⁷⁰ J. Hey, in: K. Tipke/J. Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 3.134.

¹⁷¹ Dies ist vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Folgerichtigkeit als möglicherweise eigenständige Konkretisierung des Gleichheitssatzes gegebenenfalls auch verfassungsrechtlich beachtlich. Dazu oben C. III. 1. a) bb).

steuerung über das Steuerrecht in Betracht.

2. Ausgestaltungsoptionen

Bei den Instrumenten des sozialen Ausgleichs für die Belastungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen ist zunächst nach der Art der abzufedernden Verteilungswirkungen zu unterscheiden (a)). Instrumente des sozialen Ausgleichs können auf verschiedenen Ebenen implementiert werden, nämlich als Teil eines steuerlichen klimaschützenden Instruments selbst – die Verteilungswirkungen würden also unmittelbar mitgedacht –, aber auch als Teil einer allgemeinen Steuer. Daneben kommt ein sozialer Ausgleich über eine Nachschärfung der Verteilungswirkungen von Pro-Kopf-Zahlungen über das Steuerrecht in Betracht (b)).

a) Gestaltung vertikaler und horizontaler Verteilungswirkungen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass das Steuerrecht nur ein bedingt geeignetes Instrument ist, um einen sozialen Ausgleich für die aus klima- und energiepolitischen Maßnahmen resultierenden Belastungen umzusetzen. Sinnvoll ist es jedenfalls, Verteilungswirkungen schon bei der Konzeption von Instrumenten des Klimaschutzes mitzudenken und regressive Wirkungen so weit wie möglich zu vermeiden¹⁷².

Wo die Ausgestaltung der energie- oder klimapolitischen Maßnahme selbst jedoch nicht (mehr) zur Disposition steht, muss zwischen vertikalen (aa)) und horizontalen Verteilungswirkungen (bb)) unterschieden werden.

aa) Vertikale Verteilungswirkungen

Wenn es um vertikale Verteilungswirkungen geht, sind die zusätzlichen Belastungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen häufig nur Teil des größeren Problems wachsender sozialer Ungleichheit, die auf diverse Faktoren zurückzuführen ist. Die Problematik der Bekämpfung wachsender sozialer Ungleichgewichte ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Es ist vor diesem

Hintergrund aber jedenfalls fraglich, ob das Steuerrecht gezielt zur Abfederung ungünstiger vertikaler Verteilungswirkungen von klima- und energiepolitischen Maßnahmen herangezogen werden sollte.

Dagegen könnte auch sprechen, dass das Einkommensteuerrecht schon jetzt ein Instrument des sozialen Ausgleichs bzw. der Umverteilung ist und nicht mit weiteren Instrumenten des sozialen Ausgleichs überfrachtet werden sollte, deren Inzidenz und Verteilungswirkungen ex ante nur schwer abschätzbar sind.

Darüber hinaus folgt aber schon aus der Logik des (Einkommen-)Steuerrechts, dass vertikale Verteilungswirkungen nur begrenzt abgedeckt werden können. Möglich sind jedenfalls Höherbelastungen für steuerlich leistungsfähigere Haushalte. Wenn man sozialen Ausgleich primär als Abfederung sozialer Härten versteht, sind solche zusätzlichen Belastungen wenig effektiv. Steuerliche Entlastungen wirken dagegen im Regelfall regressiv, da die untersten Einkommensdezile damit nicht erreicht werden können und umgekehrt steuerlich leistungsfähigere Haushalte überproportional profitieren. Selbst bei einer Ausgestaltung durch „tax credits“, die an sich neutral sind, bestehen Probleme des Take-up¹⁷³, sodass im Ergebnis doch regressive Verteilungswirkungen entstehen können.

bb) Horizontale Verteilungswirkungen

Tragen demgegenüber einzelne typisierbare Haushalte Sonderlasten, also bei horizontalen Verteilungswirkungen, kommt eine Feinsteuerung über das Steuerrecht grundsätzlich in Betracht. Um solche Verteilungswirkungen abzufedern, können Investitionsanreize für einen Übergang zu klimafreundlichen Technologien oder für energetische Sanierungen erwogen werden, die jedoch mit der oben beschriebenen Take-up-Problematik einhergehen. Soweit Maßnahmen des sozialen Ausgleichs am Preissignal ansetzen, gefährdet das die Integrität der klimaschützenden Maßnahme.

Wenn bei horizontalen Verteilungswirkungen ein Ausgleich über das Einkommensteuerrecht vorgenommen wird, kann dies unabhängig von der oben beschriebenen

¹⁷² Siehe unten C. IV. 2. b) dd).

¹⁷³ Siehe oben C. IV. 1.

Take-up-Problematik zu Gerechtigkeitsproblemen führen, wenn steuerlich leistungsfähige Haushalte mit Sonderbedarfen von Maßnahmen des sozialen Ausgleichs wegen des progressiven Steuertarifs stärker profitieren als weniger leistungsfähige Haushalte mit identischen Sonderbedarfen.

b) Handlungsebenen

Für die Berücksichtigung der Verteilungswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen im Steuerrecht können primäre (aa)), sekundäre (bb)) und tertiäre Ansätze (cc)) unterschieden werden. Die Wahl der Handlungsebene hängt vom verfolgten Ziel und von den Funktionsgrenzen der verschiedenen Ansätze ab (dd)).

aa) Primärer Ansatz: Berücksichtigung von Verteilungswirkungen beim Klimaschutzinstrument selbst

Erstens können die Verteilungswirkungen bereits beim steuerlichen Klimaschutzinstrument selbst in den Blick genommen werden (primärer Ansatz). Die klimaschützende Maßnahme wird also so ausgestaltet, dass nachteilige Verteilungswirkungen unmittelbar abgemildert bzw. berücksichtigt werden.

So können zunächst leistungsfähigere Haushalte bzw. Unternehmen für klimaschädliche Verhaltensweisen gezielt stärker belastet werden, ohne dass dies mit Entlastungen für leistungsschwächere Haushalte einhergeht. In Betracht kommen etwa Sonderabgaben auf Güter bzw. Dienstleistungen, die insbesondere von leistungstärkeren Haushalten konsumiert werden. Grundsätzlich gehen von Höherbelastungen von Unternehmen günstige Verteilungswirkungen aus, wobei jedoch zu beachten ist, dass das betroffene Preissignal häufig entlang der Wertschöpfungskette weitergegeben wird. Auch vor dem Hintergrund der Wirksamkeit klimapolitischer Maßnahmen wären solche Maßnahmen positiv zu bewerten. Bei höheren Belastungen von Unter-

nehmen sind das veränderte geopolitische Umfeld und die aktuelle wirtschaftliche Situation zu beachten. Gerade auf Ebene der Europäischen Union lässt sich ein Paradigmenwechsel hin zur Wettbewerbsfähigkeit verzeichnen¹⁷⁴. Daher sollten bei stärkeren Belastungen von Unternehmen primär solche Maßnahmen in Betracht gezogen werden, hinsichtlich derer Anpassungsreaktionen hin zu klimafreundlicheren Alternativen tatsächlich möglich und leistbar sind. Versteht man sozialen Ausgleich schließlich primär als Abfederung sozialer Härten für sozial schwächere Haushalte, sind stärkere Belastungen von Unternehmen zudem zumindest unmittelbar¹⁷⁵ kaum effektiv.

Klimaschützende Instrumente können durch eine progressive Ausgestaltung auch Be- und Entlastungen miteinander verbinden¹⁷⁶, indem etwa ein Grundbedarf nicht bepreist wird. Diese Rücknahme des Preissignals würde jedoch die Integrität der Klimaschutzmaßnahmen beeinträchtigen. Umgekehrt könnten von reicheren Haushalten oder auch Unternehmen nachgefragte (klimaschädliche) Güter oder Dienstleistungen wie Langstreckenflüge etwa durch Sondersteuern zusätzlich belastet werden. Klimapolitische Instrumente können auch im Einkommensteuerrecht enthalten und auch dort mit Blick auf die damit einhergehenden Verteilungswirkungen ausgestaltet sein. So könnten etwa Unternehmen höher belastet werden, indem Strom nur teilweise zum Betriebsausgabenabzug zugelassen wird. Daneben sind steuerliche Investitionsanreize denkbar, die es Haushalten ermöglichen sollen, einen Übergang zur Klimaneutralität zu erreichen, etwa für den Erwerb von E-Autos oder für energetische Sanierungen. Auch diese Bestimmungen können mit Blick auf eine Abmilderung von Verteilungswirkungen ausgestaltet sein, indem sie einkommensabhängig gewährt werden.

Ein solcher primärer Ansatz könnte etwa bei der Stromsteuer durch Entlastung eines Grundverbrauchs an Strom auf das unions-

¹⁷⁴ Siehe R. Ismer, Paradigmenwechsel im Europäischen Steuerrecht: Wettbewerbsfähigkeit statt Fairness?, IStR 2025, i. E. Siehe auch *Europäische Kommission*, Deal für eine saubere Industrie, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_de.

¹⁷⁵ Entsprechend dem Erkenntnisinteresse wird damit die Frage ausgeblendet, inwieweit zusätzliche

Steuereinnahmen der Finanzierung weiterer auf sozialen Ausgleich gerichteter Transferzahlungen dienen können.

¹⁷⁶ Für einen ähnlichen Ansatz bei der Umsatzsteuer siehe A. Swistak/R. de la Feria, Designing a Progressive VAT, IMF Working Paper, April 2024, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/04/05/Designing-a-Progressive-VAT-546923>.

rechtlich vorgeschriebene Mindestniveau vorgesehen werden. So könnte ein Verbrauch von 1.000 Kilowattstunden pro Haushalt oder pro Person pro Jahr vorgesehen werden. Eine solche Entlastung würde die marginalen Anreize zum Stromsparen typischerweise nicht verzerren und damit die Klimaschutzziele nicht beeinträchtigen. Sie wäre von der in der jüngsten Zeit auf Bundesebene diskutierten generellen Absenkung der Stromsteuer auf das unionale Mindestniveau zu unterscheiden, die diese Anreizneutralität gerade nicht hätte.

Auch dieser Ansatz könnte jedoch schwer umsetzbar sein. Dies liegt einerseits daran, dass die Stromsteuer nicht von den Haushalten, sondern von den Versorgern abgeführt wird. Diese haben jedoch wohl nicht die notwendigen Informationen, um eine personenbezogene Betrachtung durchzuführen. Eine haushaltsbezogene Betrachtung könnte demgegenüber ungerecht sein, weil die Entlastung mit steigender Haushaltsgröße sinkt. Wird die Entlastung nicht automatisch gewährt, dürfte andererseits beträchtlicher administrativer Aufwand entstehen. Zudem könnten Probleme des Take-up dazu führen, dass die Entlastung steuerlich weniger leistungsfähigen Haushalten seltener zugutekommt.

bb) Sekundärer Ansatz: Verbesserung der Verteilungswirkungen von Klimaschutzinstrumenten durch steuerliche Instrumente

Zweitens kann das Steuerrecht durch (steuerliche oder außersteuerliche) Klimaschutzinstrumente aufgetretene soziale Schieflagen abfedern, indem durch andere steuerliche Instrumente Belastungen abgemildert bzw. deren progressive Wirkungen verstärkt werden (sekundärer Ansatz). Hier verfolgt die zu konzipierende Maßnahme also nicht selbst klimapolitische Ziele, sondern sie dient ausschließlich dazu, einen sozialen Ausgleich zu ermöglichen. Somit sind Maßnahmen auf dieser zweiten Ebene letztlich eine Umverteilung. Für eine solche Umverteilung bietet sich wegen der ohnehin gegebenen starken Individualisierung insbesondere das Einkommensteuerrecht an. Diesem liegt ohnehin das Leistungsfähigkeitsprinzip als Ausprägung von Art. 3

Abs. 1 GG mit seinen zwei Dimensionen zugrunde – dem objektiven und dem subjektiven Nettoprinzip¹⁷⁷. Das Einkommensteuerrecht enthält bereits eine Reihe von Instrumenten der Umverteilung. Dazu gehört etwa der progressive Einkommensteuertarif. Dieser Sekundärebene ist auch die Pendlerpauschale zuzuordnen, die zu einer gezielten Rücknahme des Preissignals der CO₂-Bepreisung für Haushalte mit Sonderlasten führt. Auch die Mobilitätsprämie ist dieser Ebene zuzuordnen¹⁷⁸. Solche Instrumente können entweder auf sozial schwächere Haushalte beschränkt sein oder allen Haushalten gleichermaßen zugutekommen. Umgekehrt können steuerlich zusätzliche Belastungen vorgesehen werden. So könnten Förderinstrumente, wie etwa eine E-Auto-Prämie, der progressiven Besteuerung unterworfen werden. Ein anderes Beispiel wäre, wenn die Stromsteuer nur teilweise bei der Einkommensteuer zum Abzug zugelassen würde. Diese Maßnahme würde vornehmlich Haushalte mit hohem Einkommen treffen.

Wenn das Preissignal klimaschützender Maßnahmen zurückgenommen wird, ist dies im Hinblick auf die Effektivität klimaschützender Maßnahmen problematisch. Daher sollten solche Instrumente zurückhaltend eingesetzt werden. Daneben können solche Maßnahmen, wenn sie nicht sozial gestaffelt sind, vornehmlich leistungstärkeren Haushalten zugutekommen.

Sind solche Maßnahmen angedacht, sollte sich der soziale Ausgleich vor diesem Hintergrund auf Übergangsregelungen mit einem klaren und glaubwürdigen Transitionspfad bzw. Ausstiegsszenario beschränken. Der Vorteil von Übergangsregelungen ist, dass deren Inzidenzen leichter abzuschätzen sind. Auch bereits bestehende klimaschädliche Subventionen, die beispielsweise das Preissignal der CO₂-Bepreisung abschwächen, sollten vor diesem Hintergrund mittelfristig abgeschafft oder jedenfalls gekürzt werden. Allerdings sah das BVerfG in einer Kürzung der Pendlerpauschale, wonach erst ab dem 21. Kilometer eine Geltendmachung „erhöhter“ Aufwendungen möglich sein sollte, eine Verletzung des Folgerichtigkeitsverbots¹⁷⁹. Eine vollständige Abschaffung der Pendler-

¹⁷⁷ Siehe oben C. II. 1.

¹⁷⁸ Siehe dazu oben C. II. 2. a).

¹⁷⁹ BVerfG, Beschl. v. 08.07.2021 – 1 BvR 2237/14, 2422/17, BVerfGE 158, 282.

pauschale wäre wohl unproblematisch möglich. Bei einer Kürzung oder Staffelung der Pendlerpauschale muss sich der Gesetzgeber aber konsequent verhalten. Spezifisch die Pendlerpauschale verdeutlicht außerdem das Problem, dass nicht immer glaubwürdige Ausstiegsszenarien bestehen. Anpassungsreaktionen können einzelnen Haushalten gerade bei Wohneigentum auf dem Land nicht möglich oder zumutbar sein bzw. andere Probleme nach sich ziehen. Auch ein Umzug in Städte bzw. eine Landflucht kann für die Entwicklung des ländlichen Raums erhebliche negative Konsequenzen nach sich ziehen.

Als weiterer Hebel für einen sozialen Ausgleich kommen schließlich steuerliche Investitionsanreize in Betracht, die es Haushalten ermöglichen können, den Übergang zur Klimaneutralität zu vollziehen. Diese Instrumente können gerade horizontale Verteilungswirkungen zumindest indirekt abfedern, indem sie es Haushalten mit Sonderbedarfen ermöglichen können, den Übergang zur Klimaneutralität zu vollziehen und Transformationskosten zu reduzieren. Mittelfristig sind diese Haushalte dann in geringerem Maße von energie- und klimapolitischen Maßnahmen wie der CO₂-Bepreisung betroffen. Ein Beispiel wäre ein steuerlicher Anreiz für energetische Sanierungen von Wohneigentum. Mit Blick auf die Effektivität klimapolitischer Maßnahmen sind Investitionsanreize, die zielgenau gewährt werden, uneingeschränkt positiv zu bewerten.

Gerade bei Investitionsanreizen kann aber die oben erläuterte Take-up-Problematik bestehen. Bei Investitionsanreizen wirkt sich dabei insbesondere negativ aus, dass häufig ein gewisser Anteil der Investitionen vom Steuerpflichtigen selbst aufzubringen ist.

cc) Tertiärer Ansatz: Weitere Verbesserung der Verteilungswirkungen von Entlastungsinstrumenten durch das Einkommensteuerrecht

Drittens kann dem (Einkommen-)Steuerrecht Hebelwirkung für die Erreichung von Verteilungszielen beigemessen werden (tertiärer Ansatz). Dies ist dann der Fall, wenn weder eine steuerliche Belastungsentscheidung an Verteilungswirkungen ausgerichtet wird noch anderweitige Belastungswirkungen steuerlich abgemildert werden, sondern vielmehr anderweitige außersteuerliche Instrumente, die der Abmilderung von Verteilungswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen dienen, der Einkommensteuer unterworfen werden. Damit werden die Vorteile partiell wieder zurückgenommen, vor allem aber insgesamt stärker progressiv ausgestaltet. Ein Beispiel wäre, dass Einnahmen der CO₂-Bepreisung ohne Gewichtung an die Bevölkerung gezahlt werden¹⁸⁰. Dieses Pro-Kopf-Klimageld könnte nachträglich einer progressiven Besteuerung unterworfen werden. Entsprechende Ansätze sind mit der Energiepreispauschale sowie mit der allerdings nachträglich abgeschafften Gas-/Wärmepreisbremse bereits im Einkommensteuerrecht umgesetzt worden¹⁸¹. Solche Ansätze der universellen Leistungsgewährung vermeiden das Problem des „bunching“. Die Energiepreispauschale ist ein Sonderfall, da bei dieser die Leistungsgewährung unmittelbar über das Steuerrecht vorgenommen wurde. Während diese häufig kritisch gesehen wird, sprechen gewichtige Argumente für eine solche Ausgestaltung¹⁸².

dd) Auswahl der Ebene der Maßnahme

Die Wahl, auf welcher Ebene ein sozialer Ausgleich ansetzen soll, beruht auf einer Reihe von Faktoren. Vorzugswürdig sind grundsätzlich wenig komplexe und leicht administrierbare Lösungen, was für eine Ausgestaltung des sozialen Ausgleichs unmittelbar über die Primärebene sprechen kann. Zudem muss – abgesehen von Investitionsanreizen – nicht in die Gesetzessystematik der Einkommensteuer eingegriffen

¹⁸⁰ Siehe etwa einen Vorschlag dazu: R. Ismer/M. Haußner/K. Meßerschmidt/K. Neuhoß, Sozialverträglicher CO₂-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus im Rahmen des Krankenversicherungssystems, ZUR 2019, S. 664 ff. m. w. N. Siehe auch M. Frondel/S. Schubert, Carbon pricing in Germany's road transport and

housing sector: Options for reimbursing carbon revenues, Energy Policy, S. 112471.

¹⁸¹ Siehe dazu oben C. II. 2. b) und C. II. 2. c) .

¹⁸² Siehe oben II.2.b) und C. III. 1. a) cc).

werden. Eine Umverteilung ist letztlich immer eine Ex-post-Korrektur, die wiederum selbst Gefahr läuft, negative Verteilungswirkungen zu entfalten. Aufgrund der beschriebenen Schwierigkeiten ist eine zielgenaue Ausgestaltung einer Umverteilung schwierig.

Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass die Ausgestaltung von klima- bzw. energiepolitischen Instrumenten selbst aus verschiedenen Gründen nicht (mehr) zur Disposition stehen kann. In Zeiten, in denen die Akzeptanz klimapolitischer Maßnahmen insgesamt fraglich ist, kann es schwierig sein, Klimaschutzinstrumente selbst grundlegend anzupassen. Daneben kann die Ausgestaltung von Instrumenten des Klimaschutzes europarechtlich oder verfassungsrechtlich determiniert sein¹⁸³. Vor diesem Hintergrund kann es erfolgversprechender sein, einen Ausgleich über die Sekundärebene oder die Tertiärebene vorzunehmen.

Die Sekundärebene kommt vor allem dann in Betracht, wenn es um sozialen Ausgleich bei horizontalen Verteilungswirkungen geht, also bei Sonderbedarfen. Damit werden gezielt einzelne Steuerpflichtige durch Vergünstigungstatbestände im System der Einkommensteuer entlastet. Sollen dagegen universell staatliche Leistungen gewährt werden – was letztlich auf eine Abfederung von vertikalen Verteilungswirkungen gerichtet ist –, bieten sich Maßnahmen auf der Tertiärebene an. Durch eine Erfassung bei der Einkommensteuer können die Verteilungswirkungen solcher Leistungen weiter verbessert werden. Voraussetzung ist allerdings, dass dem Finanzamt die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen, damit die Vorschriften administrierbar sind.

V. Fazit

Zur Stärkung der Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen können Maßnahmen für einen sozialen Ausgleich erwogen werden, also staatliche Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die finanziellen Belastungen, die energie- und klimapolitische Maßnahmen nach sich ziehen, gerechter zu

verteilen. Um günstige vertikale Verteilungswirkungen zu erreichen, sollten die finanziell Leistungsfähigeren anteilig größere Lasten tragen. Beachtliche horizontale Verteilungswirkungen hingegen betreffen Haushalte, die zwar das gleiche Einkommens- und Vermögensniveau aufweisen, sich aber in Bezug auf andere Merkmale unterscheiden, etwa Wohnort, Beruf oder Alter, und sich daher nicht, nur schwer oder erst langfristig an die staatlichen Klimaschutzmaßnahmen anpassen können.

Grundsätzlich kann auch das Steuerrecht als Instrument des sozialen Ausgleichs für Belastungen aus energie- und klimapolitischen Maßnahmen herangezogen werden. Ein sozialer Ausgleich lässt sich im Steuerrecht auf drei Ebenen erreichen: Wird das Steuerrecht selbst als Mittel des Klimaschutzes eingesetzt, können mögliche Verteilungswirkungen unmittelbar mitgedacht bzw. abgefedert werden (Ausgleich auf der Primärebene). Alternativ kann das Steuerrecht Mittel zum sozialen Ausgleich für außersteuerliche Belastungen klima- oder energiepolitischer Maßnahmen sein (Ausgleich auf der Sekundärebene). Schließlich können die Verteilungswirkungen einer Rückzahlung von Einnahmen aus klima- und energiepolitischen Maßnahmen nachgeschärft werden, indem die Zahlungen der progressiven Einkommensteuer unterworfen werden (Ausgleich auf der Tertiärebene).

Die Folgewirkungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen werden bereits jetzt reflexartig im Einkommensteuerrecht berücksichtigt, etwa durch die Berücksichtigung erhöhter Erwerbsaufwendungen oder durch den erhöhten Grundfreibetrag. Erste Ansätze für zielgerichtete Maßnahmen des sozialen Ausgleichs gerade für die Kosten von Klimaschutzmaßnahmen finden sich bereits jetzt im Einkommensteuergesetz mit den Vorschriften zur Mobilitätsprämie, zu den Energiepreispauschalen und, allerdings zwischenzeitlich schon wieder aufgehoben, zur Besteuerung der Gas-/Wärmepreisbremse. Die Regelungen werden in der steuerrechtswissenschaftlichen Literatur zwar überwiegend skeptisch beurteilt. Dies kann aber durchaus damit zusammenhängen, dass Verteilungswirkungen im steuerrechtlichen Diskurs jenseits von

¹⁸³ Siehe oben C. III. 1.

Fragen der Umverteilung nur eine untergeordnete Rolle spielen, sodass sie sich zuge-spitzt als Terra incognita bezeichnen lassen.

Dem Verfassungsrecht wie auch dem Uni-onsrecht lassen sich kaum konkrete Vorga-ben für die Ausgestaltung eines sozialen Ausgleichs über das Steuerrecht entneh-men. Jenseits der Rechtmäßigkeit der Maß-nahme, also der Vereinbarkeit mit den Vor-gaben höherrangigen Rechts, sind Maß-nahmen des sozialen Ausgleichs an drei Evaluationskriterien zu messen: der Effekti-vität, der Vereinbarkeit der Maßnahme mit den Klimazielen und schließlich der Um-setzbarkeit der Maßnahme.

Das Steuerrecht ist nicht uneingeschränkt als Mittel des sozialen Ausgleichs geeignet. Sollen gleichwohl Verteilungswirkungen gezielt abgefedert werden, kann ein sozia-ler Ausgleich schon auf Primärebene vorge-nommen werden, wenn die Verteilungswir-kungen bei der Konzeption von steuerli-chen Klimaschutzinstrumenten unmittel-bar mitgedacht werden. Die progressive Ausgestaltung klimaschützender steuerli-cher Instrumente kann aber rechtlich oder tatsächlich schwer umsetzbar sein. Die Se-kundärebene kommt vor allem dann in Be-tracht, wenn es um sozialen Ausgleich bei horizontalen Verteilungswirkungen geht, also bei Sonderbedarfen. Um die Integrität der Klimaschutzmaßnahmen nicht zu ge-fährden, sollte dabei jedoch mit Über-gangsregelungen gearbeitet werden. Erfor-derlich ist ein glaubwürdiger Transitions-pfad. Sollen dagegen universell staatliche Leistungen gewährt werden – was letztlich

auf eine gezielte Abfederung von vertikalen Verteilungswirkungen gerichtet ist –, bie-ten sich Maßnahmen auf der Tertiärebene an. Durch eine Erfassung bei der Einkom-mensteuer können die Verteilungswirkun-gen solcher Leistungen weiter verbessert werden. Gewisse Mitnahmeeffekte sind hin-zunehmen.

Ganz zentral ist unabhängig von der Wahl des Instruments und der Handlungsebene, dass auf die Administrierbarkeit der Maß-nahmen geachtet wird. Es besteht andern-falls die Gefahr, dass diese nicht umgesetzt werden können bzw. dass bei Maßnahmen mit Antragserfordernissen Probleme des Take-up bestehen.

Wie genau ein sozial gerechter Ausgleich für die Belastungen, die aus energie- und klimapolitischen Maßnahmen resultieren, aussehen soll, ist schließlich nicht Aufgabe des Steuerrechts, sondern muss gesell-schaftlich und politisch ausgehandelt wer-den.

Wenn es unter Beachtung der beschriebe-nen Funktionsgrenzen gelingt, gezielt über die Abmilderung von Verteilungswirkun-gen zum sozialen Ausgleich beizutragen, werden energie- und klimapolitische Maß-nahmen objektiv gerechter. Für die allge-meine Akzeptanz der Energie- und Klimapolitik ist darüber hinaus auch erfor-derlich, dass die Maßnahmen als solche als legitim empfunden werden und dass ihre Ausgestaltung als gerecht wahrgenommen wird, was allerdings keine Besonderheit des Steuerrechts ist.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Pia Lange, LL.M. (UCT)
Universität Bremen
Fachbereich Rechtswissenschaft
Forum am Domshof
28195 Bremen
pialange@uni-bremen.de

Prof. Dr. Roland Ismer/Dr. Sophia Piotrowski
Universität Potsdam
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht
August-Bebel-Str. 89
14482 Potsdam
roland.ismer@uni-potsdam.de
sophia.piotrowski@uni-potsdam.de

Ronja Busch/Dr. Markus Ehrmann
Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg
busch@stiftung-umweltenergierecht.de
ehrmann@stiftung-umweltenergierecht.de

Kontakt

Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

T: +49 931 794077-0

F: +49 931 7940 77-29

info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages