

## **Die Berücksichtigung der energetischen Gebäudequalität bei der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch**

Eine Untersuchung im Auftrag der Landeshauptstadt Dresden

Darmstadt, den 27.07.2012

Autor: Dr. Christian v. Malottki

Die Berücksichtigung der energetischen Gebäudequalität bei der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen  
für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch

Autor: Dr. Christian v. Malottki

Reprotechnik: Reda Hatteh

1. Auflage

Darmstadt, den 27.07.2012

ISBN-Nr.: 978-3-941140-27-1

IWU-Bestellnummer: 04/12

INSTITUT WOHNEN UND UMWELT GMBH

Rheinstraße 65

64295 Darmstadt

Germany

Telefon: +49(0)6151/2904-0 / Fax: -97

Internet: [www.iwu.de](http://www.iwu.de)



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung .....</b>	<b>6</b>
1.1	Problemstellung .....	6
1.2	Lösungsansätze.....	7
<b>2</b>	<b>Rechtliche und energiefachliche Ausgangssituation.....</b>	<b>9</b>
2.1	Einflussfaktoren der tatsächlichen Heizkosten .....	9
2.2	Der bundesweite Heizspiegel .....	10
2.3	Die Neuregelung des SGB II .....	12
<b>3</b>	<b>Methoden zur Beschreibung der energetischen Qualität von Gebäuden.....</b>	<b>13</b>
3.1	Energiekennwerte .....	13
3.2	Das IWU-Energiepunktesystem .....	14
<b>4</b>	<b>Methoden zur Erhebung preislicher Differenzen.....</b>	<b>15</b>
4.1	Marktorientierte, kostenorientierte oder normative Umlage .....	15
4.2	Rückwirkungen auf die Verfügbarkeit von Wohnungen .....	16
<b>5</b>	<b>Möglichkeiten der Anwendung einer energetisch differenzierten Angemessenheitsgrenze .....</b>	<b>18</b>
5.1	Warmmietengrenze als Summe aus KDU und KDH.....	19
5.2	Warmmietengrenze und Heizkostengrenze.....	20
5.3	Übertragungsmöglichkeit von KDH auf KDU auf Antrag mit Nachweis der Gebäudequalität .....	22
5.4	Kombination aus KDU-Angemessenheitsgrenze und KDH-Pauschale.....	23
5.5	Differenzierte KDH-Pauschale .....	25
5.6	Fazit .....	26
	<b>Literatur.....</b>	<b>27</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Bundessozialgerichtsentscheid
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
IWU	Institut Wohnen und Umwelt
KDH	Kosten der Heizung
KDU	Kosten der Unterkunft
SGB	Sozialgesetzbuch

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Grundprinzip der energetischen Differenzierung der KDH	7
Abbildung 2:	Grundprinzip der Umlage zwischen KDU und KDH	8
Abbildung 3:	Einflussfaktoren von Heizkosten	10
Abbildung 4:	Werte des bundesweiten Heizspiegels der Firma co2online für Dresden	11
Abbildung 5:	IWU-Energiepunktesystem, angewandt im Mietspiegel Tübingen	15
Abbildung 6:	Berücksichtigung der Verfügbarkeit bei der energetischen Differenzierung	17
Abbildung 7:	Regelungskonsequenzen für verschiedene Fälle im Status quo	19
Abbildung 8:	Regelungskonsequenzen für verschiedene Fälle bei Einführung einer Warmmietengrenze	19
Abbildung 9:	Regelungskonsequenzen für verschiedene Fälle bei paralleler Prüfung von Warmmietengrenze und Heizkostengrenze	21
Abbildung 10:	Regelungskonsequenzen für verschiedene Fälle bei Einführung einer Übertragungsmöglichkeit auf Antrag mit Nachweis	22
Abbildung 11:	Regelungskonsequenzen für verschiedene Fälle bei Einführung einer Kombination aus KDU-Angemessenheitsgrenze und KDH-Pauschale	24
Abbildung 12:	Regelungskonsequenzen für verschiedene Fälle bei Einführung einer Kombination aus KDU-Angemessenheitsgrenze und KDH-Pauschale	25

Aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung werden im Folgenden nur männliche Bezeichnungen verwendet. Sie schließen aber immer Frauen und Männer gleichermaßen ein.

# 1 Einführung

## 1.1 Problemstellung

Bei qualifizierten Mietspiegeln ist seit einigen Jahren eine Zunahme der Integration energetischer Differenzierungsmerkmale zu beobachten. Dabei wird die Nettokaltmiete unterschieden nach energetischem Standard des Gebäudes. Empirisch ergibt sich dabei im Regelfall eine höhere Miete für energetisch sanierte Gebäude und eine niedrigere für unsanierte Gebäude (jeweils im Verhältnis zu einer undifferenzierten Ausweisung eines Mietpreises für alle Gebäude). Für den Vermieter ergibt sich dadurch die Möglichkeit, seine Modernisierungskosten zumindest zu Teilen in der ortsüblichen Vergleichsmiete wiederzufinden. Der Mieter muss keine überhöhten Preise für unsanierte Wohnungen zahlen und profitiert bei energetisch gut sanierten Gebäuden gleichzeitig von den niedrigeren Heizkosten.<sup>1</sup> In Dresden wurden entsprechende Erhebungen beim Mietspiegel 2010 integriert, eine Umsetzung scheiterte jedoch am geringen Rücklauf der Befragten.

Im Sozialrecht (§ 22 ff. SGB II) ist bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft (KDU) und der Kosten der Heizung (KDH) eine energetische Differenzierung noch wenig verbreitet. Die empirischen Untersuchungen des IWU in mehreren Kreisen und Städten zeigen allerdings, dass Haushalte von Transferleistungsempfängern im Vergleich zum Durchschnitt aller Haushalte niedrigere Unterkunftskosten haben, aber deutlich höhere Heizkosten pro Quadratmeter.<sup>2</sup> Für diesen Zusammenhang gibt es drei mögliche Begründungen, die vermutlich alle zutreffen, auch wenn keine Aussage über das Gewicht der einzelnen Einflussfaktoren getroffen werden kann:

- Transferleistungsempfänger wohnen in energetisch schlechteren Gebäuden.
- Transferleistungsempfänger sind häufiger zuhause.
- Transferleistungsempfänger haben keinen Anreiz, sparsam zu heizen.

Eine Ausdifferenzierung der Angemessenheitsgrenzen in Abhängigkeit von der energetischen Gebäudequalität würde vor diesem Hintergrund in mehrfacher Hinsicht Vorteile ergeben:

- Umweltpolitisch gesehen wird Vermietern die energetische Sanierung ermöglicht, ohne dass sie befürchten müssen, dass die Kaltmieten anschließend unangemessen sind.
- Umweltpolitisch gesehen werden bei Mietern stärkere Anreize zum umweltbewussten Verhalten gesetzt.
- Stadtentwicklungs- und sozialpolitisch wird die Konzentration ärmerer Schichten in unsanierten Gebäudebeständen vermieden.
- Fiskalpolitisch wird durch die Öffnung energetisch hochwertiger Bestände für Transferleistungsempfänger das Kostenrisiko für die öffentliche Hand im Falle von zukünftigen Energiepreissteigerungen reduziert.

---

<sup>1</sup> Vgl. Knissel et al. 2010.

<sup>2</sup> Hingegen findet Grösche 2010 bei den Heizkosten pro Quadratmeter nur einen relativ kleinen Unterschied – allerdings auf der Basis von Zahlen aus den Jahren 2005 und 2006, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sich die Gesetzesänderungen Anfang 2005 noch nicht endgültig ausgewirkt haben.

## 1.2 Lösungsansätze

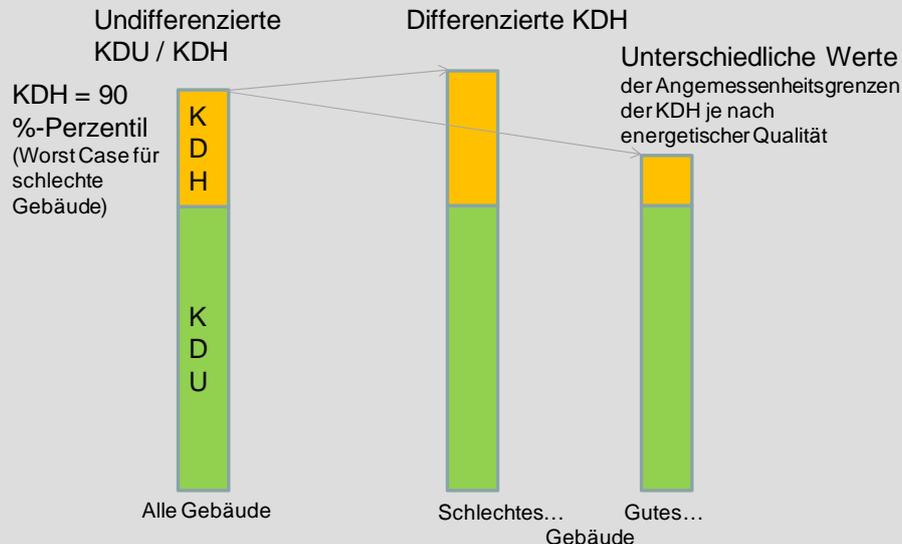
Bei einer energetischen Differenzierung von Angemessenheitsgrenzen ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen einer ausschließlichen Differenzierung der KDH und einer Umlagemöglichkeit zwischen KDU und KDH, wie sie die Gesamtangemessenheitsgrenze in § 22 b (1) Satz 3 SGB II darstellt.

### Ausschließliche Differenzierung der KDH

Ziel der Differenzierung der KDH ist die Ableitung von gebäudespezifischen Grenzen lediglich für die KDH (vgl. Abbildung 1). Durch die Auswertung von Heizkosten nach Gebäudequalitätsklassen besteht eine deutlich geringere Streuung als dies über alle Gebäude hinweg der Fall wäre. Bedingt durch die unterschiedliche Lage der Wohnung im Gebäude und das unterschiedliche Nutzerverhalten (vgl. Kapitel 2.1) streuen empirische Werte allerdings weiterhin. Jedoch können auf dieser Basis deutlich realistischere Angemessenheitsgrenzen festgesetzt werden. Durch die geringere Streuung kann auch eine gebäudespezifische Pauschalierung der KDH wirtschaftlich werden. Der Grundsicherungsträger zahlt dann jedem Leistungsempfänger den Satz, der sich aus der spezifischen energetischen Qualität des Gebäudes bei ungünstiger Lage der Wohnung im Gebäude und ungünstigem Heizverhalten der Nachbarn ergibt.

Eine ausschließliche Differenzierung der KDH schafft allerdings nur Anreize zum sparsamen Heizen (bzw. ermöglicht u.U., dass Bewohner energetisch sehr schlechter Gebäude auch Beträge über den bundesweiten Heizspiegel hinaus erstattet bekommen könnten). Da die Angemessenheitsgrenze der KDU unangetastet bleibt, entsteht kein Anreiz zum energetischen Sanieren.

**Abbildung 1: Grundprinzip der energetischen Differenzierung der KDH**



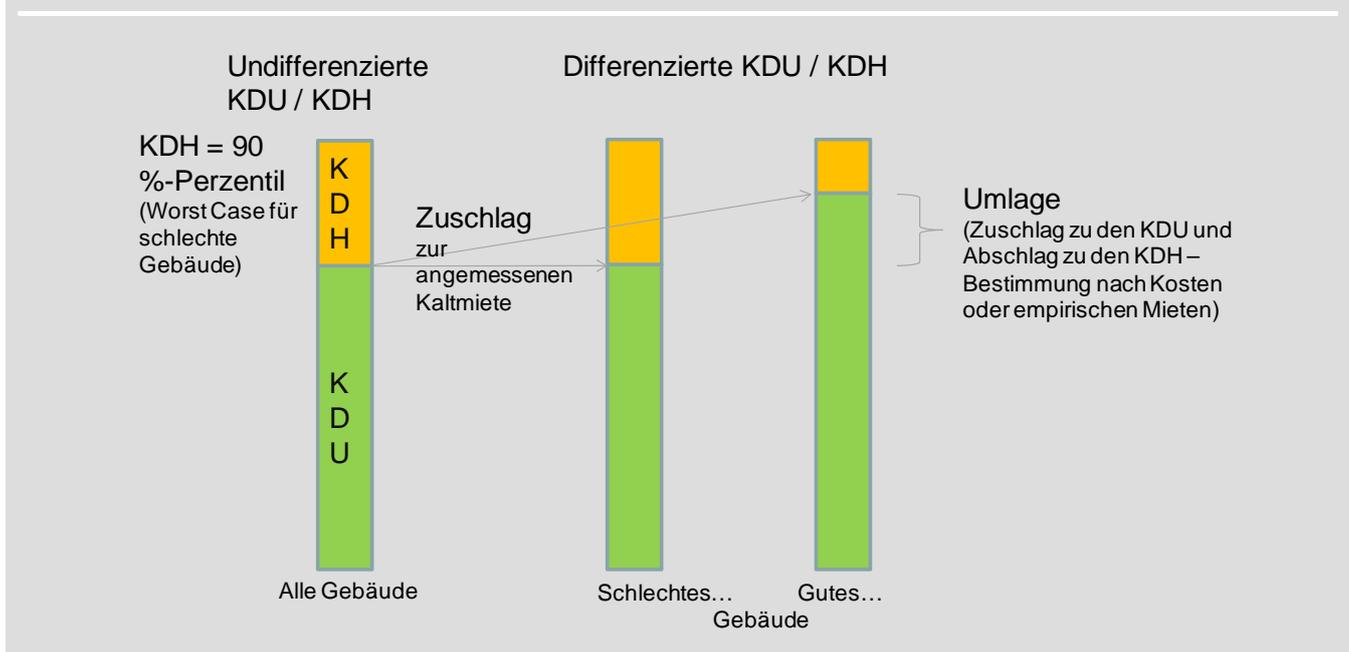
### Umlage zwischen KDU und KDH

Das Grundprinzip der Umlage besteht darin, eine Verschiebung zwischen angemessenen Unterkunfts- und Heizkosten zuzulassen. Schöpft ein Transferleistungsempfänger aufgrund der energetischen Qualität seiner Wohnung die Angemessenheitsgrenze der KDH nicht aus, so bekommt er dafür einen Zuschlag auf die angemessene Kaltmiete eingeräumt. Mit der Umlage von eingesparten KDH zu sanierungsbedingt erhöhten KDU wird den folgenden Probleme im bisherigen Standardfall einer separaten Prüfung von KDU und KDH Rechnung getragen:

- Bislang haben Bewohner energetisch sanierter Wohnungen u.U. unangemessene KDU, obwohl die Summe aus tatsächlichen KDU + KDH unter der Summe der beiden Angemessenheitsgrenzen liegt und die hohe Kaltmiete der energetischen Sanierung geschuldet ist.
- Zudem haben Bewohner sanierter Wohnungen keinen Anreiz, auf ihr Heizverhalten zu achten, da die Grenzwerte der KDH für die entsprechende Gruppe sehr hoch sind.
- Die Kommune wird zur Übernahme hoher Heizkosten gezwungen, selbst wenn die Qualität des Gebäudes impliziert, dass die Werte des bundesweiten Heizspiegels hier nicht sachgerecht sind.

Abbildung 2 zeigt das Grundprinzip der Verschiebung zwischen KDU und KDH. Die Umlage besteht im Fall von energetisch guten Gebäuden in einem Zuschlag auf die KDU und einem Abschlag auf die KDH.

**Abbildung 2: Grundprinzip der Umlage zwischen KDU und KDH**



Einige Städte verfolgen bereits derartige Umlageansätze. Vorreiter war die Stadt Bielefeld. In der Richtlinie 2008 wurde bei Vorlage des Energieausweises mit einem Verbrauchskennwert unter  $160 \text{ kWh}/(\text{m}^2\text{a})$  ohne Warmwasser ein Zuschlag von 35 Cent auf die Kaltmiete gewährt. Unter  $110 \text{ kWh}/(\text{m}^2\text{a})$  waren es plus 50 Cent, unter  $60 \text{ kWh}/(\text{m}^2\text{a})$  waren es plus 65 Cent.

Die Stadt Offenbach verfährt prinzipiell nach dem gleichen Prinzip. Allerdings wird hier ein Energiebedarfsausweis gefordert und gleichzeitig eine Berechnung vorgelegt, wie die differenzierten Angemessenheitsgrenzen ermittelt werden. Dabei wird – anders als im qualifizierten Mietspiegel, der auf Marktmieten setzt – ein kostenorientierter Ansatz gewählt. Als normal gilt ein Gebäude mit einem Bedarf von  $200 \text{ kWh}/(\text{m}^2\text{a})$ . In der Energieeffizienzklasse um  $150 \text{ kWh}/(\text{m}^2\text{a})$  ergibt sich eine Jahresersparnis von  $50 \text{ kWh}/(\text{m}^2\text{a})$  bzw.  $4,2 \text{ kWh}$  pro Monat und  $\text{m}^2$ . Dies entspricht bei aktuellen Energiepreisen ca.  $25 \text{ Cent} / \text{m}^2$ , die dann als Bonus bei der Kaltmiete geltend gemacht werden können. Die weiteren Stufen lauten plus 50 Cent in der Stufe um  $100 \text{ kWh}/(\text{m}^2\text{a})$  und plus 63 Cent in der Stufe unter  $75 \text{ kWh}/(\text{m}^2\text{a})$ . Spiegelbildlich zur Erhöhung des Richtwertes für die Unterkunft wird in Offenbach die Angemessenheitsgrenze für die Heizkosten reduziert, das System ist also warmmietenneutral.

## 2 Rechtliche und energiefachliche Ausgangssituation

### 2.1 Einflussfaktoren der tatsächlichen Heizkosten

Heizkosten werden nach § 22 (1) SGB II nur in angemessener Höhe übernommen. In der Praxis werden Heizkosten meist in tatsächlicher Höhe übernommen. Die Kürzung fällt schwer, weil der gerichtsfeste Nachweis über ein nach konkret-individuellen Maßstäben unangemessenes Heizverhalten deutlich schwieriger zu erbringen ist als bei der Kaltmiete. Bislang wurde vom BSG insbesondere ein abstrakter Richtwert für Heizkosten abgelehnt und mit methodischen Problemen bei der Berücksichtigung der Vielzahl an Einflussfaktoren begründet:

*„Die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze für Unterkunfts- und Heizkosten (...) würde (...) die Festlegung eines als abstrakt angemessen anzusehenden Heizkostenpreises (...) erfordern. Es ist nicht erkennbar, wie ein solcher abstrakter Wert (...) verlässlich ermittelt werden könnte. Es müssten in einen solchen Wert neben dem als angemessen anzusehenden Heizverhalten (...) auch klimatische Bedingungen, ständig wechselnde Energiepreise, v.a. aber auch der im entsprechenden Mietsegment „typische“ Gebäudestandard (...) einfließen.“<sup>3</sup>*

Dem BSG ist hier im Wesentlichen zuzustimmen. Individuelle jährliche Heizkosten einer Wohnung bzw. eines Haushalts hängen vom Energieverbrauch, den Energieträger sowie dem (u.U. örtlich eingeschränkt wählbaren und im Zeitablauf schwankenden) Preisniveau eines Energieanbieters ab.

Der Energieverbrauch wird wiederum determiniert durch:

- Den Energiebedarf des Gebäudes, der von der Kubatur des Gebäudes (A/V-Verhältnis) und wärmetechnischer Qualität der Außenhülle und der Effizienz der Anlagentechnik bestimmt wird;
- die Lage der Wohnung im Gebäude;
- die mittlere Raumtemperatur der Nachbarn;
- das Nutzerverhalten (mittlere Raumtemperaturen, Lüftungsverhalten, innere Wärmequellen);
- die Betriebsführung der Anlagentechnik;
- das Klima des Standorts und
- das Wetter im jeweiligen Jahr.

Der Einfluss des Nutzerverhaltens lässt sich wiederum in bevölkerungsgruppenspezifische Besonderheiten (z.B. Ältere und Behinderte mit längerer Anwesenheit zuhause und damit im Mittel höheren Raumtemperaturen), die durchaus in einen abstrakten Richtwert einfließen können, sowie in persönliche Präferenzen bzw. Verhaltensweisen des Heizenden aufteilen. Letzteres ist für die Bemessung von Richtwerten irrelevant.

---

<sup>3</sup> BSGE B 14 AS 33/08 R

Abbildung 3: Einflussfaktoren von Heizkosten



Über den prozentualen Einfluss aller in Abbildung 3 genannten Einzelfaktoren auf den Verbrauch gibt es derzeit keine genauen empirischen Erkenntnisse. Es ist i.d.R. davon auszugehen, dass Klima des Standorts, Betriebsführung und Heizverhalten der Nachbarn einen geringeren Einfluss haben als die anderen Faktoren, während Wetter, Kubatur des Gebäudes, Lage der Wohnung im Gebäude sowie Nutzerverhalten im identischen Gebäude Schwankungen um den Faktor 2 verursachen können (bei ansonsten gleichen Ausgangsbedingungen verbraucht ein Nutzer doppelt so viel Energie wie ein anderer). Die energetische Qualität des Gebäudes hat den größten Effekt. Der Energiebedarf (mit Warmwasser und Verteilverlusten) eines Niedrigenergiehauses beträgt ca. nur ein Drittel eines unsanierten Altbaus, bei einem Passivhaus sinkt der Wert auf ein Fünftel.<sup>4</sup>

## 2.2 Der bundesweite Heizspiegel

Trotz aller in der oben zitierten BSGE B 14 AS 33/08 R genannten methodischen Probleme setzt das BSG in seiner Rechtsprechung dann doch eine Art abstrakten Richtwert für die Heizkosten fest: Der Maßstab ist das Produkt aus der angemessenen Wohnfläche und den Verbrauchswerten des bundesweiten Heizspiegels:

*„Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Heizkosten in jedem Falle und in jeder Höhe zu übernehmen sind. Insofern stehen auch die Heizkosten gemäß § 22 Abs 1 Satz 1 SGB II unter dem Leistungsvorbehalt der "Angemessenheit". Eklatant kostspieliges oder unwirtschaftliches Heizen ist auch vom Grundsicherungsträger nicht zu finanzieren. Anhaltspunkte dafür, dass die Heizkosten unangemessen hoch sind, können sich insbesondere daraus ergeben, dass die tatsächlich anfallenden Kosten die durchschnittlich aufgewandten Kosten aller Verbraucher für eine Wohnung der den abstrakten Angemessenheitskriterien entsprechenden Größe signifikant überschreiten. Zur Bestimmung eines solchen Grenzwertes hält es der Senat für den Regelfall einer mit Öl, Erdgas oder Fernwärme beheizten Wohnung für möglich, die von der co2online gGmbH in Kooperation mit dem Deutschen Mieterbund erstellten und durch das Bundesministerium für Umwelt, Na-*

<sup>4</sup> Vgl. HMUELV (Hg.) 2012, S. 2.

turschutz und Reaktorsicherheit geförderten "Kommunalen Heizspiegel" bzw - soweit diese für das Gebiet des jeweiligen Trägers fehlen - den "Bundesweiten Heizspiegel" heranzuziehen (so auch Gerenkamp in Mergler/Zink, Handbuch der Grundsicherung und Sozialhilfe, Stand: Juli 2008, § 22 SGB II RdNr 19).

Aus dem "Bundesweiten Heizspiegel", der auf bundesweit erhobenen Heizdaten von rund 63.000 zentral beheizten Wohngebäuden basiert, was hinreichend repräsentativ erscheint und der seit 2005 jährlich veröffentlicht wird (vgl <http://www.heizspiegel.de>; wegen dem Heizspiegel für vergangene Jahre vgl die Datenbank unter <http://www.mieterbund.de/> ), ergeben sich Vergleichswerte für öl-, erdgas- und fernwärmebeheizte Wohnungen gestaffelt nach der von der jeweiligen Heizungsanlage zu beheizenden Wohnfläche, die hinsichtlich des Heizenergieverbrauchs zwischen "optimal", "durchschnittlich", "erhöht" und "extrem hoch" unterscheiden. Der Grenzwert, den der Senat zu Grunde legt, ist das Produkt aus dem Wert, der auf "extrem hohe" Heizkosten bezogen auf den jeweiligen Energieträger und die Größe der Wohnanlage hindeutet (rechte Spalte), und dem Wert, der sich für den Haushalt des Hilfebedürftigen als abstrakt angemessene Wohnfläche nach den Ausführungsbestimmungen der Länder zu § 10 Abs 1 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) bzw § 5 Abs 2 Wohnungsbindungsgesetz aF (WoBindG) ergibt.<sup>5</sup>

An dieser Stelle erscheint es sinnvoll, sich das Zustandekommen der Werte des Heizspiegels zu vergegenwärtigen. Er wird bundesweit und für 45 Städte von der Firma co2online erstellt. Eingeflossen sind 2011 rund 88.000 Gebäudedaten. Ein Methodenbericht, der beispielsweise beschreibt, wie eine repräsentative Gewichtung der erfassten Fälle erreicht wird, liegt nicht vor. Der vom BSG herangezogene Wert des zu hohen Verbrauchs entspricht dem 90%-Perzentil des Verbrauchs bzw. der Kosten. Damit haben 90 % der Haushalte einen geringeren Verbrauch als in der rechten Spalte abgegeben und 10 % einen höheren. Unter Transferleistungsempfängern verschiebt sich das Verhältnis von 90 : 10 nach den bisherigen empirischen Auswertungen des IWU mit regionalen Unterschieden in den Bereich von 70 : 30.

Der Heizspiegel bezieht sich auf die reine Raumwärme ohne Warmwasserbereitung.

**Abbildung 4: Werte des bundesweiten Heizspiegels der Firma co2online für Dresden**

Verbrauch					Kosten					
Gebäudefläche (2) in m <sup>2</sup>	Verbrauch kWh je m <sup>2</sup> / Jahr (Vergleichswerte für das Abrechnungsjahr 2008)				Gebäudefläche (2) in m <sup>2</sup>	Kosten in € je m <sup>2</sup> / Jahr (Vergleichswerte für das Abrechnungsjahr 2008)				
	günstig	mittel*	erhöht*	zu hoch*		günstig	mittel*	erhöht*	zu hoch*	
Heizöl	100 – 250	< 104	104 – 178	179 – 240	> 240	100 – 250	< 10,00	10,00 – 15,50	15,51 – 19,80	> 19,80
	251 – 500	< 92	92 – 158	159 – 219	> 219	251 – 500	< 8,90	8,90 – 13,70	13,71 – 17,90	> 17,90
	501 – 1.000	< 80	80 – 139	140 – 198	> 198	501 – 1.000	< 7,80	7,80 – 12,00	12,01 – 16,10	> 16,10
	> 1.000	< 74	74 – 129	130 – 186	> 186	> 1.000	< 7,10	7,10 – 11,10	11,11 – 15,00	> 15,00
Erdgas	100 – 250	< 99	99 – 151	152 – 207	> 207	100 – 250	< 10,60	10,60 – 14,70	14,71 – 19,10	> 19,10
	251 – 500	< 92	92 – 142	143 – 200	> 200	251 – 500	< 9,60	9,60 – 13,60	13,61 – 18,10	> 18,10
	501 – 1.000	< 85	85 – 133	134 – 192	> 192	501 – 1.000	< 8,70	8,70 – 12,50	12,51 – 17,00	> 17,00
	> 1.000	< 81	81 – 128	129 – 187	> 187	> 1.000	< 8,20	8,20 – 11,90	11,91 – 16,40	> 16,40
Fernwärme	100 – 250	< 74	74 – 127	128 – 173	> 173	100 – 250	< 9,30	9,30 – 13,50	13,51 – 16,40	> 16,40
	251 – 500	< 69	69 – 119	120 – 164	> 164	251 – 500	< 8,50	8,50 – 12,50	12,51 – 15,20	> 15,20
	501 – 1.000	< 64	64 – 111	112 – 154	> 154	501 – 1.000	< 7,70	7,70 – 11,40	11,41 – 13,90	> 13,90
	> 1.000	< 61	61 – 107	108 – 149	> 149	> 1.000	< 7,30	7,30 – 10,80	10,81 – 13,20	> 13,20

\*Am Gebäude besteht Einsparpotenzial durch energetische Modernisierung. Fordern Sie ein kostenloses Heizgutachten an.

<sup>5</sup> BSG B 14 AS 36 / 08 R

Die Firma co2online kritisiert die Verwendung der Heizpiegel durch die Grundsicherungsträger und Sozialgerichte und begründet dies mit den oben bereits genannten Differenzen zwischen Gebäude- und Wohnungsebene.<sup>6</sup>

## 2.3 Die Neuregelung des SGB II

Mit der Neuregelung des SGB II im Jahr 2011 wurden zum einen die Kosten der Warmwasserbereitung von der Regelleistung in die KDH integriert. Dies vereinfacht die Berechnung bei den häufigeren kombinierten Systemen der gleichzeitigen Bereitstellung von Energie für Heizung und Warmwasser. Damit ist aber der Heizpiegel nur noch nach Umrechnung zutreffend. Der pauschale Wert des Heizspiegels zur Warmwasserbereitung von 30 kWh pro Quadratmeter und Jahr bzw. 0,175 € pro Quadratmeter und Monat<sup>7</sup> dürfte aber auch sozialrechtlich sinnvoll sein. Denn erstens hängt der Energieverbrauch zur Warmwasserbereitung kaum von der energetischen Gebäudequalität ab. Zweitens lässt sich in der Empirie feststellen, dass der Energieverbrauch zur Warmwasserbereitung signifikant ausschließlich von der Zahl der Haushaltsmitglieder abhängt, es aber zusätzlich einen gewissen Fixbetrag für jeden Haushalt unabhängig von der Personenzahl gibt. Dies entspricht in etwa der Struktur der angemessenen Wohnflächen (30 m<sup>2</sup> fix, 10 – 15 m<sup>2</sup> pro Person). Eine Ausweisung pro Quadratmeter ist also unschädlich.

Zum anderen wurde mit der Neuregelung trotz der Bedenken des BSG die Möglichkeit der Festlegung einer abstrakten Angemessenheitsgrenze eröffnet:

*„In der Satzung kann auch die Höhe des als angemessen anerkannten Verbrauchswertes oder der als angemessen anerkannten Aufwendungen für die Heizung bestimmt werden. Bei einer Bestimmung nach Satz 2 kann sowohl eine Quadratmeterhöchstmiete als auch eine Gesamtangemessenheitsgrenze unter Berücksichtigung der in den Sätzen 1 und 2 genannten Werte [das sind angemessene Wohnfläche und angemessene Miete, Anm. d. Aut.] gebildet werden.“<sup>8</sup>*

Die Festlegung einer Angemessenheitsgrenze ist somit an die Verabschiedung einer Satzung gekoppelt. Hierfür ist allerdings eine Ermächtigung durch das jeweilige Bundesland nötig. Als erstes Land hat Hessen die Satzungsermächtigung durch das „Offensiv-Gesetz“ umgesetzt. Es enthält neben der Angemessenheitssatzung auch die Möglichkeit einer Pauschalierungssatzung, bei der ein fester Betrag unabhängig von den tatsächlichen Unterkunfts- oder Heizkosten ausgezahlt wird.

Unabhängig davon ist aber wie bislang davon auszugehen, dass auch ohne Satzung ein (hoher) Richtwert für die Heizkosten – bspw. durch den bundesweiten Heizpiegel – angewendet werden sollte. Die Frage nach einer energetischen Differenzierung von Angemessenheitsgrenzen – sei es durch Differenzierung der KDH oder durch Umlage zwischen KDU und KDH – erfolgt aber ohne explizite gesetzliche Grundlage. Allerdings gibt es auch kein gesetzliches Verbot oder negative Rechtsprechung. Die Konzepte in der Stadt Offenbach und in Bielefeld zeigen, dass die energetische Differenzierung keinen Streitgegenstand darstellt.

<sup>6</sup> Vgl. [www.heizspiegel.de](http://www.heizspiegel.de) -> Heizspiegelkampagne -> Hartz IV, Stand 01.12.2011.

<sup>7</sup> 2,10 € pro Quadratmeter und Jahr lt. Heizspiegel 2011 geteilt durch 12 Monate. Im jüngsten Heizspiegel 2012 wurde der Wert auf 2,30 € pro Quadratmeter und Jahr erhöht.

<sup>8</sup> § 22b SGB II.

### 3 Methoden zur Beschreibung der energetischen Qualität von Gebäuden

Für die Differenzierung von Angemessenheitsgrenzen nach energetischen Kriterien ist zunächst die energetische Qualität von Gebäuden zu definieren. Trotz der Probleme, dass die Gebäudequalität nur einen Teil der statistischen Streuung von Heizkosten erklärt, kann sie aus folgenden Gründen wichtig sein:

- Für verschiedene energetische Qualitätsstufen lassen sich die am Markt gezahlten Preise empirisch ermitteln.
- Aus der energetischen Qualität lassen sich mögliche Kostenersparnisse bei den angemessenen Heizkosten errechnen.
- Die Kontrolle der energetischen Qualität von Gebäuden ist in der Einzelfallprüfung von großem Nutzen.

Sinnvoll ist in jedem Fall die Arbeit mit mehreren Stufen der energetischen Gebäudequalität. Als Maßstab bieten sich entweder Energieausweise mit Energiekennwerten oder eine Zusammenfassung von energierelevanten Einzelmerkmalen eines Gebäudes an, bspw. durch das im Folgenden vorgestellte IWU-Energiepunktesystem.

#### 3.1 Energiekennwerte<sup>9</sup>

Die energetische Qualität eines Gebäudes kann über den **Energiekennwert** beurteilt werden. Energiekennwerte beschreiben den für die Beheizung und Warmwasserbereitung erforderlichen Energieaufwand bezogen auf die Fläche des Gebäudes. Sie haben die Einheit Kilowattstunden pro Quadratmeter und Jahr (kWh/(m<sup>2</sup>a)).

**Primärenergiekennwerte** berücksichtigen, anders als Endenergiekennwerte, neben der dem Gebäude zuzuführenden Energiemenge auch den Energieaufwand, der für die Bereitstellung des Energieträgers (z. B. Gas) im Gebäude erforderlich ist (Gewinnung, Transport, Wandlung). Primärenergiekennwerte sind bei der Beheizung mit Gas, Öl und Strom geeignet, im zivilrechtlichen Sinne den Wohnwert und im sozialrechtlichen Sinne die Kostenersparnis für die Mieter abzubilden. Für Gebäude, bei denen Fern- / Nahwärme, Flüssiggas, Holz, sonstige erneuerbare Brennstoffe und / oder Kohle für die Heizung und Warmwasserbereitung eingesetzt werden oder bei Mischsystemen, in denen diese Energieträger vorkommen, muss die Bewertung der wärmetechnischen Beschaffenheit über einen „**angepassten Primärenergiekennwert**“ erfolgen, z. B. entsprechend Knissel et al. 2009.<sup>10</sup>

Energiekennwerte von Gebäuden werden u. a. in den seit der Energieeinsparverordnung 2007 erforderlichen **Energieausweisen** ausgewiesen. Die energetische Beurteilung kann in den deutschen Energieausweisen über zwei unterschiedliche Typen von Kennwerten erfolgen. Zu unterscheiden sind der Energieausweis mit Verbrauchskennwert und der Energieausweis mit Bedarfskennwert.

**Bedarfskennwerte** beruhen auf einer Energiebilanzberechnung unter Berücksichtigung eines Standardnutzerverhaltens und eines Standardwetterverlaufs. Sie sind damit unabhängig vom individuellen Nutzerverhalten und dem aktuellen Wetter. Energiebedarfskennwerte sind damit gut geeignet, die energetische Qualität eines Gebäudes zu charakterisieren. Allerdings sind Energieausweise mit Bedarfskennwerten in der Erstellung teurer als Energieausweise mit Verbrauchskennwerten und deshalb weniger verbreitet. Außerdem gibt es zwei Berechnungsverfahren für Bedarfskennwerte, womit die Eindeutigkeit der energetischen Gebäudebeurteilung leidet.

<sup>9</sup> Der beschreibende Teil des Abschnitts ist mit Kürzungen und leichten Änderungen übernommen aus: Knissel / von Malottki 2010. S. 31 ff. Vgl. hierzu auch: Informations- und Beratungsinstitut für Energieeinsparung und Umweltschutz (IBEU) 2010.

<sup>10</sup> Vgl. Knissel et al. 2009.

Der Energieausweis mit **Verbrauchskennwerten** wird auf der Grundlage des gemessenen, witterungsbeinigten Heizenergieverbrauchs zuzüglich des Energieverbrauchs einer zentralen Warmwasserbereitung erstellt. Er basiert auf den Verbräuchen aus mindestens drei Jahren. Verbrauchskennwerte berücksichtigen das jeweilige Heiz- und Lüftungsverhalten der Mieter, deren Warmwasserverbrauch sowie die Betriebsführung der Heizungsanlage. Sie geben den tatsächlichen Heizenergieverbrauch eines Gebäudes wieder, der entscheidend für die Heizkosten ist. Der Energieausweis mit Verbrauchskennwert ist kostengünstiger in der Erstellung und deshalb weit verbreitet. Energieausweise mit Verbrauchskennwert dürfen für Gebäude mit mehr als vier Wohneinheiten ausgestellt werden sowie für Gebäude mit Baujahr ab 1978 oder Gebäude mit vergleichbarer energetischer Qualität.

Da die Energieeinsparverordnung Energieausweise mit Bedarfskennwerten und Energieausweise mit Verbrauchskennwerten zulässt, sind beide Typen in der Praxis vorhanden. Es liegt nahe, beide Ausweistypen für die Gebäudebeurteilung heranzuziehen. Dabei entsteht jedoch das Problem, dass sich aufgrund des Einflusses des Nutzerverhaltens bei der Beurteilung ein und desselben Gebäudes große Unterschiede in den Energiekennwerten ergeben können.

Zudem ist der statistische Zusammenhang nichtlinear. Während bei energetisch guten Gebäuden der Bedarfskennwert im Mittel in etwa dem Verbrauchskennwert entspricht, ergibt sich bei schlechteren Gebäuden ein im Mittel niedrigerer Verbrauch als Bedarf. Denn die Nutzer kompensieren die schlechte Gebäudequalität und die hohen Kosten teilweise durch sparsamere oder auch nur raumweise Beheizung.

Bei der Frage nach der energetischen Differenzierung von Angemessenheitsgrenzen der KDU bzw. KDH geht es – anders als im Mietrecht mit dem Begriff des Wohnwerts und den daraus folgenden Bedenken gegenüber Verbrauchsausweisen – um eine Kostenfrage. Insofern ist hier der Verbrauchsausweis ebenfalls geeignet. Es ergeben sich somit zwei Rechenschritte für die Ermittlung von Kostenersparnissen und die nachherige Anwendungspraxis:

- Im Falle von Bedarfskennwerten muss in Verbrauch umgerechnet werden.
- Der Verbrauch muss in Kosten umgerechnet werden.

In der Anwendungspraxis sind eventuelle Unterschiede zwischen dem Verbrauch des Gebäudes und der konkreten Wohnung im Rahmen von Einzelfallprüfung oder Pauschalierung zu bearbeiten.

### 3.2 Das IWU-Energiepunktesystem<sup>11</sup>

Alternativ zu Energiekennwerten stellt die energetische Gebäudebeurteilung über einen Qualitätsindex in Form eines empirisch fundierten Punktesystems aus Einzelmerkmalen einen pragmatischen Weg dar. Zwar ist die Abbildungsschärfe geringer als beim Energiebedarfskennwert, dafür sind die Merkmalausprägungen aber klar definiert und für Mieter und Vermieter nachprüfbar. Die Einordnung konkreter Gebäude in den Mietspiegel ist damit leichter möglich.

Im Rahmen des BBSR-Projektes „Integration energetischer Differenzierungsmerkmale in Mietspiegel“ hat das IWU auf Basis paralleler statistischer Auswertungen und physikalischer Berechnungen den Zusammenhang zwischen der energetischen Qualität von Einzelmerkmalen und dem Energiebedarf berechnet. Das daraus entstandene Energiepunktesystem in Abbildung 5 ermöglicht Mietern, Vermietern oder Sozialämtern eine schnelle und übersichtliche energetische Gebäudebeurteilung. Das Punktesystem wurde im qualifizierten Mietspiegel Tübingen erstmals bei der Mietspiegelerhebung und bei der Anwendung des Mietspiegels eingesetzt.

Maßgeblich in allen Zweifelsfällen ist der U-Wert der Bauteile der Außenhülle. Da der U-Wert Vermietern und Mietern in der Regel nicht bekannt ist, werden Hilfsgrößen für die Einordnung in die jeweiligen U-Wert-Klassen angegeben:

---

<sup>11</sup> Der erste Abschnitt ist übernommen aus Knissel / von Malotki 2010, S. 36 ff. In dieser Quelle findet sich eine umfangreiche Beschreibung der Herleitung des Punktesystems.

- Für nachträglich gedämmte Bauteile: Nachträglich aufgebrachte Dämmstoffdicke.
- Für unveränderte Bauteile: Typische Baualterklassen.

Liegen U-Werte vor, so sind diese gegenüber den Hilfsgrößen maßgeblich.

Das Energiepunktesystem hat den großen Vorteil einer leichten Anwendbarkeit bei vertretbarer Genauigkeit und höherer Eindeutigkeit als im Energieausweis. Allerdings fehlt für die Anwendung im Sozialrecht bislang eine Umrechnungsfunktion von Energiepunkten via Bedarf und Verbrauch in Kostenersparnisse. Dies ist aber prinzipiell möglich.

**Abbildung 5: IWU-Energiepunktesystem, angewandt im Mietspiegel Tübingen**

Ermittlung der Energiepunktezahl im Mietspiegel Tübingen					
	Vereinfachte Bewertung			Detaillierte Bewertung insbesondere für Sonderfälle	Energiepunkte Ihres Gebäudes:
	bei Bauteilen mit nachträglicher Dämmung der gesamten Fläche	bei Bauteilen ohne nachträgliche Dämmung der gesamten Fläche		Mittlerer U-Wert des Bauteils in W/(m²K)	
	Dämmstoffdicke...	Baualterstypischer Standard...			
Außenwand	unter 2 cm: 0 Punkte 2 bis 5 cm: 4 Punkte von 6 bis 12 cm: 6 Punkte von 13 bis 20 cm: 7 Punkte über 20 cm: 8 Punkte	bis 1978: 0 Punkte 1979 bis 1994: 4 Punkte ab 1995: 6 Punkte	oder	größer 0,8: 0 Punkte von 0,8 bis 0,51: 4 Punkte 0,5 bis 0,27: 6 Punkte 0,26 bis 0,18: 7 Punkte unter 0,18: 8 Punkte	Außenwand <input type="text"/>
Dach bzw. oberste Geschossdecke	unter 6 cm: 0 Punkte von 6 bis 12 cm: 2 Punkte von 13 cm bis 25 cm: 3 Punkte über 25 cm: 4 Punkte	bis 1978: 0 Punkte 1979 bis 1994: 2 Punkte ab 1995: 3 Punkte	oder	größer 0,55: 0 Punkte 0,55 bis 0,31: 2 Punkte 0,30 bis 0,15: 3 Punkte unter 0,15: 4 Punkte	Dach bzw. oberste Geschossdecke <input type="text"/>
Kellerdecke bzw. Kellerfußboden	unter 1 cm: 0 Punkte 1 bis 3 cm: 1 Punkt 4 bis 20 cm: 2 Punkte über 20 cm: 3 Punkte	bis 1978: 0 Punkte 1979 bis 1983: 1 Punkt ab 1984: 2 Punkte	oder	größer 0,9: 0 Punkte 0,8 bis 0,61: 1 Punkt 0,6 bis 0,17: 2 Punkte unter 0,17: 3 Punkte	Kellerdecke bzw. Kellerfußboden <input type="text"/>
Fenster	Einscheiberverglasung: 0 Punkte 2-Scheiben: Isolierverglasung; Verbundfenster, Kastenfenster: 2 Punkte 2-Scheiben: Wärmeschutzverglasung (üblich ab 1995): 5 Punkte 3-Scheiben: Wärmeschutzverglasung (Passivhausfenster): 6 Punkte		oder	über 4,5: 0 Punkte 4,5 bis 1,9: 2 Punkte 1,8 bis 0,9: 5 Punkte unter 0,9: 6 Punkte	Fenster <input type="text"/>
Heizung	Überwiegend raumweise Beheizung (z. B. Einzelöfen für Kohle, Gas, Öl oder Strom): 0 Punkte Überwiegend zentrale oder wohnungsweise Beheizung: 0 Punkte Baujahr des Wärmeerzeugers vor 1987: 2 Punkte Baujahr des Wärmeerzeugers von 1987 bis 1994: 4 Punkte Baujahr des Wärmeerzeugers ab 1995: 2 Punkte				Heizung <input type="text"/>
Zusatzpunkte (mehrere Kategorien möglich)	Überwiegendes Heizsystem mit Brennwertnutzung (Gas, Öl): 1 Punkt Elektrische Wärmepumpe als überwiegendes Heizsystem: 2 Punkte Thermische Solaranlage (Warmwasserbereitung): 1 Punkt Lüftungsanlage mit Wärmerückgewinnung: 2 Punkte				Summe Zusatzpunkte <input type="text"/>
					Summe der Energiepunkte: <input type="text"/>

## 4 Methoden zur Erhebung preislicher Differenzen

### 4.1 Marktorientierte, kostenorientierte oder normative Umlage

Bei der Ermittlung der Höhe der Umlage sind zwei Ansätze der Ermittlung von Werten zu trennen:

- **Kostenorientierung:** Das in der Abbildung 2 gezeigte Verfahren geht analog zum Begriff der Gesamtangemessenheitsgrenze in § 22 b SGB II von einer gleichbleibenden Summe aus KDU und KDH aus. Zwischen den beiden Bestandteilen wird lediglich geschoben, wobei die Höhe der Umlage aus den eingesparten Energiekosten ermittelt wird. Der Zuschlag auf die angemessenen KDU ist also genauso hoch wie der Abschlag auf die angemessenen KDH, das System ist somit warmmietenneutral und kostenorientiert. Mit dieser Begründung werden auch die Werte in Offenbach und Bielefeld ermittelt.
- **Marktorientierung:** Im Mietrecht als Teil des Zivilrechts spielen Kostenüberlegungen grundsätzlich keine Rolle. Denn die ortsübliche Vergleichsmiete bemisst sich nach den üblichen Preisen für eine Wohnung mit vergleichbarer Lage, Art, Größe, Ausstattung und Beschaffenheit, wobei die energeti-

sche Qualität üblicherweise unter die Beschaffenheit subsumiert wird.<sup>12</sup> Aus energetisch differenzierten Mietspiegeln könnte also auch eine übliche Miete für energetisch schlechte und eine übliche Miete für energetisch gute Gebäude entnommen werden. Die daraus resultierende Differenz (= Zuschlag bei den KDU) muss aber nicht den jeweiligen Kostenersparnissen (= Abschlag bei den KDH) entsprechen. Das System ist durch empirisch erfasste übliche Mieten also marktorientiert und nicht warmmietenneutral.

Theoretisch könnte aus umweltpolitischen Überlegungen heraus auch ein Zuschlag diskutiert werden, der normativ festgelegt wird oder sich an der wohnungswirtschaftlichen Rentabilität für hochwertige energetische Sanierungen bemisst und dann höhere KDU-Zuschläge als KDH-Abschläge festsetzen würde. Inwiefern dies aber mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot vereinbar ist, wäre zu diskutieren.

Im Bereich des Sozialrechts erscheint die Kostenorientierung der adäquate Maßstab zu sein. Sie bietet gegenüber der Marktmietenorientierung zwei zentrale Vorteile:

- Sie lehnt sich mit dem Begriff der Gesamtangemessenheitsgrenze an das hier einschlägige SGB II an und nicht an das BGB, auch wenn letzteres im Themenfeld KDU immer wieder hilfswise zu Rate gezogen wird.
- Die Kostenorientierung ermöglicht eine sehr viel genauere energetische Differenzierung. Für viele energetische Qualitätsniveaus können somit eigene Umlagehöhen berechnet werden. Diese Differenzierung fällt im qualifizierten Mietspiegel aus statistischen Gründen oft noch schwer. Hier gibt es meist nur zwei bis vier energetische Qualitätsklassen.

## 4.2 Rückwirkungen auf die Verfügbarkeit von Wohnungen

BSGE B 14 AS 106/10 R Rn. 26 greift auf der Ebene der abstrakten Referenzmiete bereits auf quantitative Aspekte des angemessenen Angebots zurück. Aber auch im Rahmen der Verfügbarkeitsprüfung kommt das BSG in seinen jüngsten Urteilen richtigerweise zu dem Schluss, dass je nach Selektion der Grundgesamtheit und Wahl des statistischen Maßes (z.B. der Spannenunterwert in BSGE B 4 AS 19/11 R Terminbericht) nicht automatisch sichergestellt ist, „dass es in ausreichendem Maße Wohnungen zu der abstrakt angemessenen Leistungen für die Unterkunft gibt“,<sup>13</sup> „dass im gesamten Vergleichsraum angemessener Wohnraum tatsächlich angemietet werden kann“<sup>14</sup> bzw. „dass – bezogen auf die berücksichtigten Wohnungen – ein ausreichender Bestand vorhanden und damit angemessener Wohnraum für den Leistungsberechtigten tatsächlich erreichbar ist.“<sup>15</sup> Diese Forderung gewährleistet, „dass nach der Struktur des örtlichen Wohnungsbestandes alle Leistungsberechtigten am Ort tatsächlich die Möglichkeit haben, mit den als angemessen bestimmten Beträgen eine bedarfsgerechte, menschenwürdige Unterkunft anmieten zu können; zu diesem Preis muss auf dem örtlichen Wohnungsmarkt hinreichend angemessener freier Wohnraum verfügbar sein.“<sup>16</sup> Dann ist auch „das aktuelle Wohnungsangebot mit in den Blick zu nehmen und ins Verhältnis zu der anzunehmenden Nachfrage, insbesondere der Zahl der Absenkungsverlangen zu setzen.“<sup>17</sup>

Das Konzept des IWU zur Berechnung von Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft berücksichtigt deshalb eine ausreichende Verfügbarkeit von Wohnungen bereits auf der Ebene der Ermittlung von abstrakten Angemessenheitsgrenzen. Die nach dem Maßstab der Verfügbarkeit definierte Angemessenheitsgrenze wird in der Höhe festgelegt, bei der die Zahl der unangemessen Wohnenden innerhalb von

<sup>12</sup> vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001, S. 55. Eine Gegenmeinung findet sich bei Blank 2011.

<sup>13</sup> BSGE B 14 AS 106/10 R Rn. 30

<sup>14</sup> BSGE B 4 AS 19/11 R Terminbericht, 3. Absatz

<sup>15</sup> BSGE B 4 AS 19/11 R Terminbericht, 4. Absatz

<sup>16</sup> Berlit in LPK SGB II, § 22 Rn. 51.

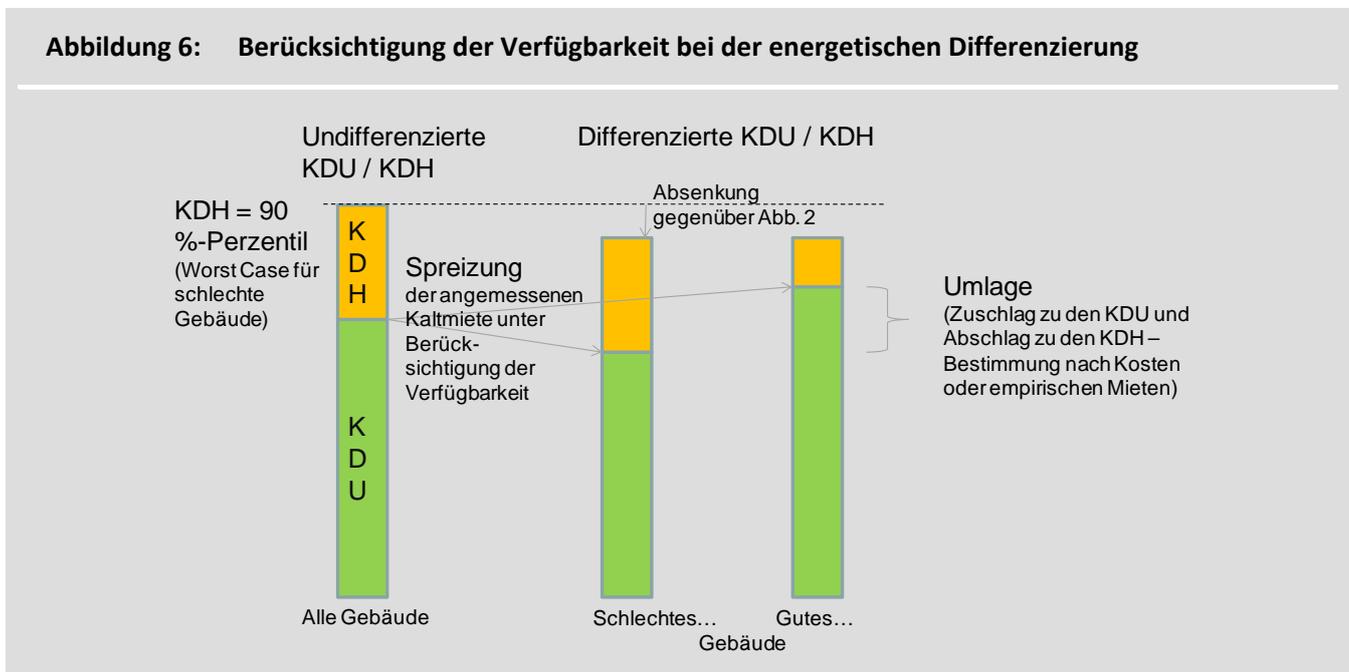
<sup>17</sup> Berlit in LPK SGB II, § 22 Rn. 62. Genauso argumentiert Klerks in: NZS 2008 S. 629.

sechs Monaten durch das verfügbare Angebot an angemessenen Wohnungen versorgt werden kann – unter Berücksichtigung der Konkurrenz durch andere Niedrigeinkommensbezieher.<sup>18</sup>

Bei dem in Abbildung 2 gezeigten Prinzip der Umlage von eingesparten KDH auf KDU ergibt sich – unabhängig von der Art der Umsetzung im vorangegangenen Kapitel – eine Querbeziehung zur Verfügbarkeit von Wohnungen. Da ein Teil der vormals unangemessenen sanierten Wohnungen nun angemessen ist, steigen auf der Angebotsseite die Zahl und der Marktanteil der angemessenen Wohnungen. Bei gleich bleibender Nachfrage steigt damit der Versorgungsgrad und eine Versorgung der Zielgruppe wäre auch bei leicht niedrigerer Angemessenheitsgrenze der KDU sichergestellt.

Abbildung 6 zeigt das Prinzip. Es ergibt sich dabei – ähnlich wie bei der energetischen Differenzierung von qualifizierten Mietspiegeln – eine Aufspreizung der KDU-Angemessenheitsgrenzen. Die Grenze für energetisch gute Gebäude liegt über undifferenzierten Grenze und diejenige für schlechte Gebäude unterhalb. Die Summe aus KDU- und KDH-Grenze liegt niedriger als im undifferenzierten Fall und niedriger als im Falle einer fehlenden Berücksichtigung der Rückkopplungen der energetischen Differenzierung auf die Verfügbarkeit.

**Abbildung 6: Berücksichtigung der Verfügbarkeit bei der energetischen Differenzierung**



<sup>18</sup> Vgl. v. Malottki / Berner 2010. Dies gilt natürlich nur insoweit, als das mit dieser Methode als angemessenen definierte Wohnungsmarktsegment anteilig groß genug ist, um ein abstrakt einfaches Segment und kein Nischensegment darzustellen.

## 5 Möglichkeiten der Anwendung einer energetisch differenzierten Angemessenheitsgrenze

Im Folgenden werden fünf verschiedene Ansätze einer Umsetzung der energetischen Differenzierung in der Regelungspraxis jeweils mit Ihren Vor- und Nachteilen diskutiert. Diese werden exemplarisch für verschiedene Ein-Personen-Haushalte skizziert, wobei als energetisch nicht differenzierte Angemessenheitsgrenze für die KDU der Dresdener Wert von 276 € und für die KDH ein „zu hoher“ Wert des Dresdener Heizspiegels in Höhe von 57 € (in Summe: 333 €) verwendet werden.<sup>19</sup> Es handelt sich folgende Haushalte:

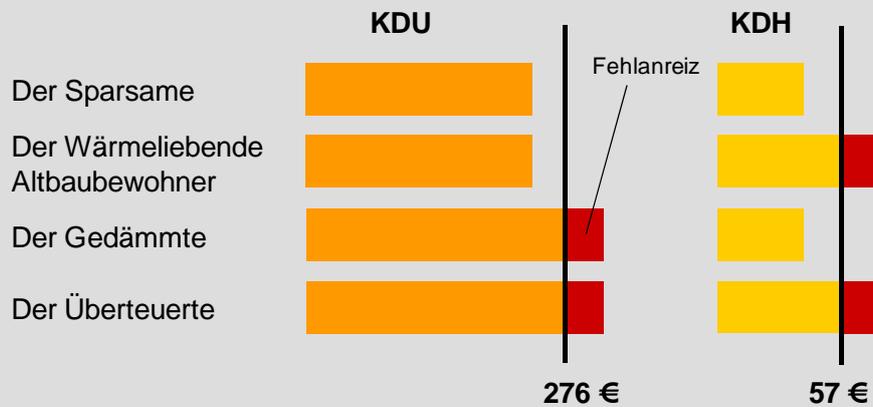
- „Der Sparsame“ liegt sowohl bei KDU als auch bei den KDH unter der Angemessenheitsgrenze. In der Beispielrechnung zahlt er eine Bruttokaltmiete in Höhe von 250 € und hat Heizkosten von 40 €. Die Erstattung von 290 € deckt alle Kosten.
- „Der wärmeliebende Altbaubewohner“ liegt unter der Angemessenheitsgrenze für die KDU, aber über der Grenze für die KDH. In der Beispielrechnung bekommt er bei einer Bruttokaltmiete von 250 € und Heizkosten von 90 € eine Erstattung von  $250 € + 57 € = 307 €$  und trägt eine eigene Zuzahlung von 33 €.
- „Der Gedämmte“ hat unangemessene KDU, aber niedrige KDH. Mit Bruttokaltmiete von 300 € und Heizkosten von 20 € bekommt er eine Erstattung von  $276 € + 20 € = 296 €$  und trägt eine eigene Zuzahlung von 24 €.
- „Der Überteuerte“ überschreitet sowohl die angemessenen KDU als auch die angemessenen KDH. Eine Beispielrechnung mit Bruttokaltmiete von 300 €, Heizkostenabschlag von 57 € und tatsächlichen Heizkosten von 80 € ergibt eine Erstattung von  $276 € + 57 € = 333 €$ . Der Leistungsempfänger muss 47 € zuzahlen.

Abbildung 7 veranschaulicht die Konsequenzen der Regelung im Status quo.

---

<sup>19</sup> Auf die eigentlich notwendige Ableitung einer Warmwassergrenze wird hier verzichtet.

**Abbildung 7: Regelungskonsequenzen für verschiedene Fälle im Status quo**



### 5.1 Warmmietengrenze als Summe aus KDU und KDH

Grundsätzliche Herangehensweise

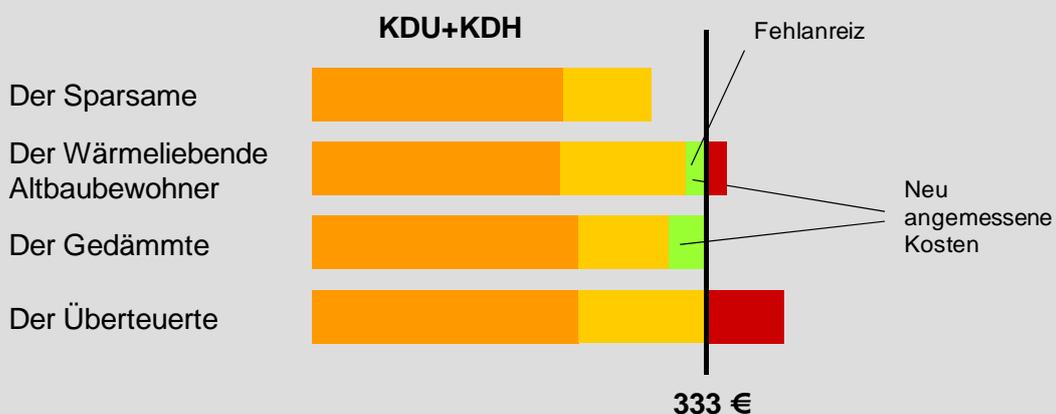
Umlage durch Warmmietengrenze

Funktionsweise

Es werden angemessene KDU und KDH definiert (letztere nach Heizspiegel) und die Summe aus beiden gilt als bruttowarme Angemessenheitsgrenze. Im Falle begründet höherer KDH (z.B. Dachwohnung in sehr schlechtem Gebäude)

- können entweder nach Begutachtung höhere KDH übernommen werden, oder
- es wird empirisch belegt, dass derartige Wohnungen niedrigere Kaltmieten haben

**Abbildung 8: Regelungskonsequenzen für verschiedene Fälle bei Einführung einer Warmmietengrenze**



### Folgen für Beispielhaushalte und Kommune

Der „Gedämmte“ bekommt nun seine kompletten Kosten erstattet.

Umgekehrt kann der „wärmeliebende Altbaubewohner“ seine erhöhten Heizkosten teilweise auf die Kaltmiete umlegen. Damit wird ihm ein höherer Betrag (333 € statt 307 €) erstattet und sein Eigenzuschuss zu den hohen Heizkosten sinkt.

Der „Sparsame“ und der „Gedämmte“ (und damit die Mehrzahl der Haushalte) erhalten die Möglichkeit, angesichts der KDH unter dem – hohen – Richtwert ihren Wohnkonsum auszuweiten. Vermieter dürften dadurch weitere Mieterhöhungen durchsetzen, wobei die zusätzlichen Potenziale im Vergleich zum bislang schon bestehenden Anreiz zur Mieterhöhung bis an die Angemessenheitsgrenze eher begrenzt sind.

Für die Kommune dürften die Kosten zunächst steigen, wobei sich abmildernde Effekte durch die Berücksichtigung der energetisch guten Wohnungen in einer Verfügbarkeitsprüfung nach Warmmieten ergeben. Der Saldo dieser Effekte kann nicht genau quantifiziert werden. Zudem müssen die Vorteile der energetischen Differenzierung aus Kapitel 1 in die Abwägung einbezogen werden.

Der Verwaltungsaufwand der Lösung ist niedrig.

## **5.2 Warmmietengrenze und Heizkostengrenze**

### Grundsätzliche Herangehensweise

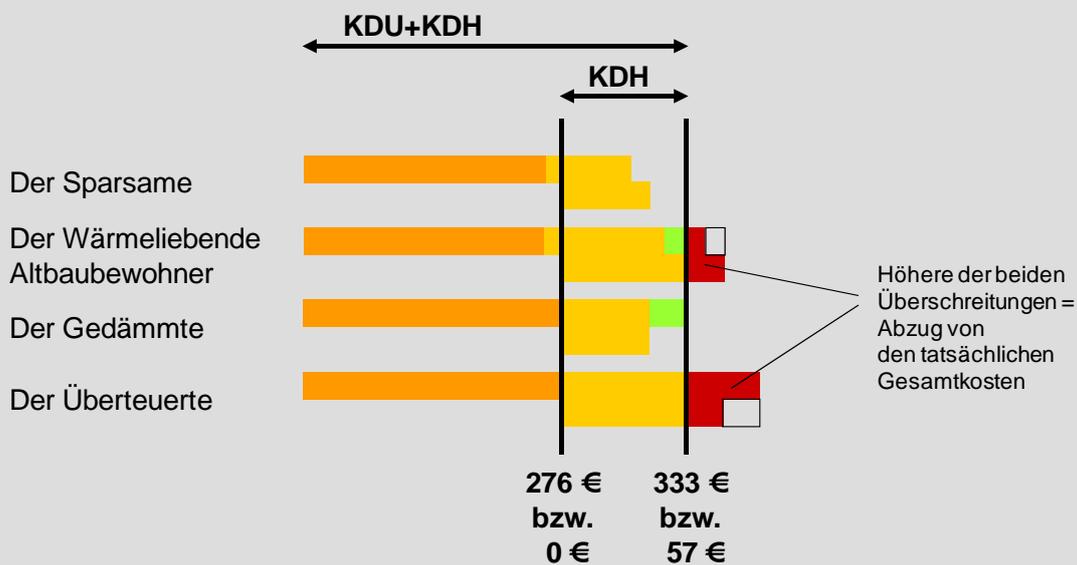
Umlage durch Warmmietengrenze

### Funktionsweise

Das Verfahren trägt den Problemen des eben genannten Fehlanreizes dadurch Rechnung, dass für Leistungsempfänger zwei Bedingungen gelten:

- Die Summe aus KDU und KDH muss unter der Warmmietengrenze liegen.
- Die KDH müssen unter der Heizkostengrenze liegen.
- Wird eine der Bedingungen nicht erfüllt, so werden die unter dieser Bedingung unangemessenen Kosten von den tatsächlichen Unterkunft- und Heizkosten abgezogen. Werden beide Bedingungen nicht erfüllt, so wird die höhere der beiden Überschreitungen der Angemessenheitsgrenzen in Rechnung gestellt.

**Abbildung 9: Regelungskonsequenzen für verschiedene Fälle bei paralleler Prüfung von Warmmietengrenze und Heizkostengrenze**



#### Folgen für Beispielhaushalte und Kommune

Der „Gedämmte“ bekommt weiterhin seine kompletten Kosten erstattet. Allerdings besteht auch hier der Anreiz, den Wohnkonsum auszuweiten.

Der „wärmeliebende Altbaubewohner“ überschreitet die Warmmietengrenze zwar nur marginal, dafür aber die Heizkostengrenze um 33 €. Die Erstattung beträgt also 340 € minus 33 € = 307 €. Das Ergebnis entspricht dem Regelfall.

Der „Sparsame“ bekommt seine Kosten wie immer erstattet. Es besteht ebenfalls ein Anreiz zur Ausweitung des Wohnkonsums.

Der „Überteuerte“ überschreitet die Warmmietengrenze mit 380 € gegenüber 333 € deutlich. Da diese Überschreitung höher ist als die Überschreitung der Heizkosten (80 € bei 57 € Angemessenheitsgrenze), werden KDU und KDH in Höhe der Warmmietengrenze erstattet.

Auch wenn die Lösung relativ kompliziert aussieht, ist der Verwaltungsaufwand nicht wesentlich höher als bei der reinen Warmmietengrenze. Eventuelle Mehrkosten sind geringer als bei reinen Warmmietengrenze, da der Fehlanreiz zum exzessiven Heizen beim wärmeliebenden Altbaubewohner entfällt.

### 5.3 Übertragungsmöglichkeit von KDH auf KDU auf Antrag mit Nachweis der Gebäudequalität

Grundsätzliche Herangehensweise

(Kostenorientierte) Umlage

Funktionsweise

Mieter und Vermieter in Wohnungen in Gebäuden mit guter energetischer Qualität können sich gemeinsam verpflichten, eine niedrigere KDH-Grenze in Kauf zu nehmen und dafür eine höhere KDU-Grenze eingeräumt zu bekommen. Alternativ gilt die Warmmietengrenze aus dem vorherigen Absatz nur auf Antrag. Das Prinzip entspricht in etwa dem Vorgehen der Stadt Offenbach.

In beiden Fällen kontrolliert der Grundsicherungsträger:

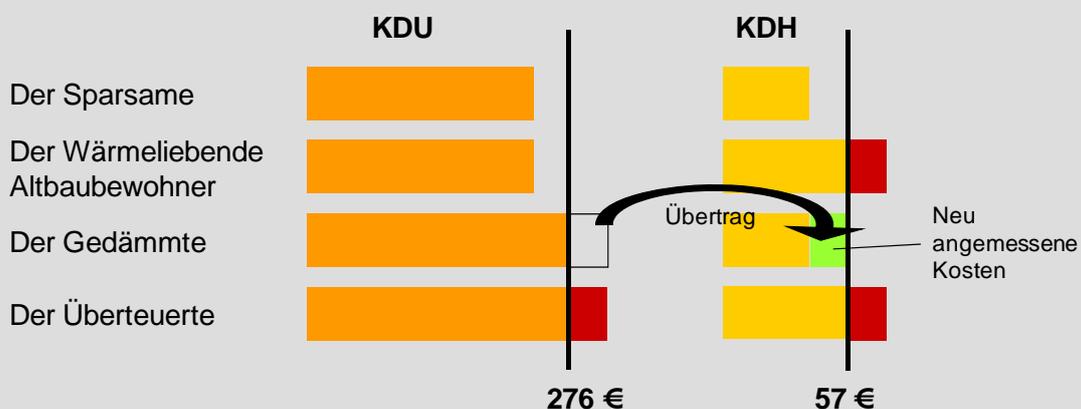
- den Energieausweis des Vermieters oder (bei großen Gebäuden) die letzten Verbrauchsabrechnungen. Evtl. könnte auch der Vermieter das IWU-Punktesystem (vgl. Kapitel 3.2) ausfüllen und unterschreiben. Zivilrechtlich ist zu klären, ob dem Mieter dann bei Nichtzutreffen der Angaben die Mietminderung gestattet ist.
- evtl. auch die Verbrauchabrechnung des Vormieters bzw. eine Bestätigung, dass die Wohnung nicht über wesentlich mehr Außenwände verfügt als der Durchschnitt der Wohnungen des Gebäudes.

Die Kontrolle erfolgt aus zwei Gründen:

- Sie verhindert, dass Vermieter überhöhte Mieten verlangen und den Mieter bei der Anmietung der Wohnung mit falschen Versprechungen zur Umlage drängen, so dass der Mieter und der Grundsicherungsträger sich dann mit hohen Heizkostennachzahlungen konfrontiert sehen.
- Sie verhindert, dass sparsam Heizende in gehoben ausgestatteten, energetisch schlechten Wohnungen in den Genuss der Übertragungsmöglichkeit kommen.

Das Umlageverfahren ist freiwillig. Erhält der Mieter am Ende des Jahres eine zu hohe Heizkostenabrechnung, so bekommt er die Möglichkeit, Stellung zu beziehen (mögliche Begründungen: Nachbar war lange Zeit abwesend, Wohnung liegt im ungedämmten Dach). In diesen Fällen wird der Grundsicherungsträger eine Begutachtung durchführen müssen.

**Abbildung 10: Regelungskonsequenzen für verschiedene Fälle bei Einführung einer Übertragungsmöglichkeit auf Antrag mit Nachweis**



### Folgen für Beispielhaushalte und Kommune

Das Verfahren stärkt den „Gedämmten“ und verhindert gleichzeitig einen Anstieg der Gesamtangemessenheitsgrenzen beim „wärmeliebenden Altbaubewohner“.

Für die Kommune steigen die Kosten zunächst, allerdings in geringerem Maße als bei der Warmmietenneutralität. Zusätzlich ergeben sich abmildernde Effekte durch die Berücksichtigung der energetisch guten Wohnungen in der Verfügbarkeitsprüfung. Der Saldo dieser Effekte kann nicht genau quantifiziert werden. Zudem müssen die Vorteile der energetischen Differenzierung aus 1 in die Abwägung einbezogen werden.

Der Verwaltungsaufwand der Lösung ist relativ hoch. Für den Mietspiegelersteller besteht die Notwendigkeit, den Nachweis der energetischen Qualität in verschiedenen Stufen zu ermöglichen und die Umlagehöhe zu berechnen.

## **5.4 Kombination aus KDU-Angemessenheitsgrenze und KDH-Pauschale**

### Grundsätzliche Herangehensweise

(Kostenorientierte) Umlage

#### Funktionsweise

Eine Pauschale ist eine Zahlung an den Mieter unabhängig von den tatsächlichen Kosten im Einzelfall. Einen pauschalen Heizkostenzuschuss gab es bspw. 2008-2010 im Wohngeld, wobei die Höhe der Leistung im Regelfall aber die Heizkosten nicht gedeckt haben dürfte. Liegen die Energiekosten unterhalb einer Pauschale, so darf der Mieter den „Überschuss“ – wie bei der Regelleistung auch – behalten. Pauschalen schaffen den Anreiz zu sparsamem Verhalten. Sie erhöhen aber tendenziell die Kosten für den Grundsicherungsträger, da die Höhe der Pauschale sich am Bedarf (und damit an der Angemessenheitsgrenze) orientieren muss.<sup>20</sup>

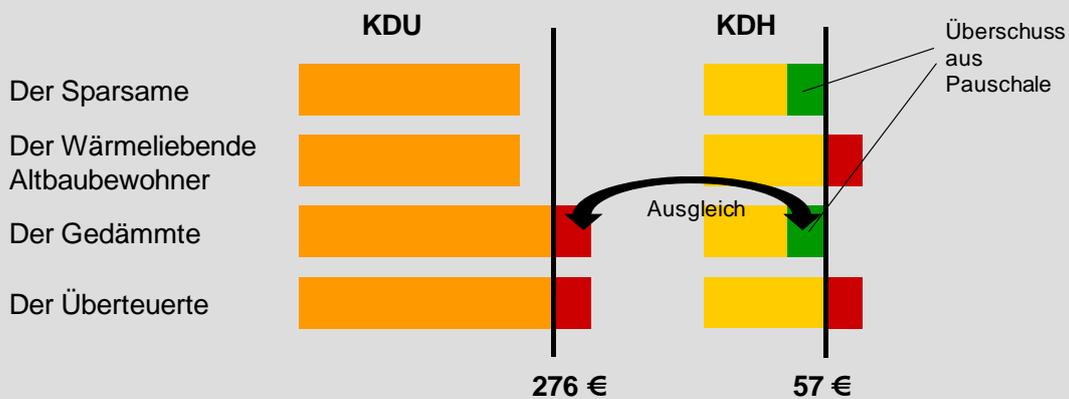
Die Pauschalierung ist definitiv nur zulässig, wenn der Landesgesetzgeber Satzungslösung UND Pauschalierung nach § 22a SGB II erlaubt und die Kommune die Pauschale als Satzung verabschiedet.

Im vorgeschlagenen Modell bleibt die KDU-Angemessenheitsgrenze bei 276 €. Sie wird nicht energetisch differenziert. Gleichzeitig wird der Betrag nach dem Bundesheizspiegel (im Beispiel: 57 €) als Pauschale unabhängig von den tatsächlichen Heizkosten ausgezahlt.

---

<sup>20</sup> vgl. Putz 2011; v. Malottki / Kirchner 2011

**Abbildung 11: Regelungskonsequenzen für verschiedene Fälle bei Einführung einer Kombination aus KDU-Angemessenheitsgrenze und KDH-Pauschale**



#### Folgen für Beispielhaushalte und Kommune

Der „Gedämmte“ wohnt weiterhin unangemessen, kann aber seine überhöhten Wohnkosten von 24 € durch die Rückflüsse aus der Heizkostenpauschale (57 € Pauschale - 20 € tatsächliche Heizkosten = 37 € Überschuss) finanzieren.

Der „Sparsame“ erhält zusätzlich 17 € ausbezahlt, die die Kommune finanzieren muss.

Beim „wärmeliebenden Altbaubewohner“ und beim „Überteuerten“ bleibt alles beim Alten.

Für die Kommune steigen die Kosten zunächst, und zwar in höherem Maße als bei der Übertragungsmöglichkeit. Zusätzlich ergeben sich abmildernde Effekte durch die Berücksichtigung der energetisch guten Wohnungen in der Verfügbarkeitsprüfung. Der Saldo dieser Effekte kann nicht genau quantifiziert werden. Zudem müssten die Vorteile der energetischen Differenzierung aus Kapitel 1 in die Abwägung einbezogen werden.

Der Verwaltungsaufwand ist sehr gering. Im Vergleich zum bisherigen Verfahren fällt die Prüfung der Heizkostenabrechnungen weg.

## 5.5 Differenzierte KDH-Pauschale

### Grundsätzliche Herangehensweise

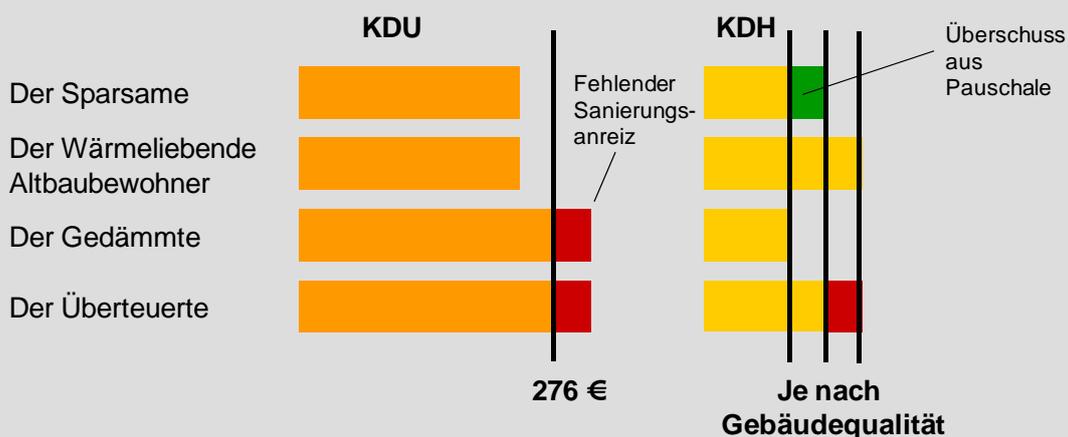
Differenzierung ausschließlich der KDH mit Pauschalierung

### Funktionsweise

Für jeden Haushalt gilt diejenige pauschalierte KDH-Leistung, die sich aus der spezifischen energetischen Qualität des Gebäudes bei ungünstiger Lage der Wohnung im Gebäude und ungünstigem Heizverhalten der Nachbarn ergibt. Die KDU-Angemessenheitsgrenze wird nicht weiter differenziert.

Als ein praktisches Problem stellt sich die Abfrage der energetischen Gebäudebeschaffenheit heraus. Hierzu müsste von jedem Leistungsempfänger ein Energieausweis gefordert werden. Die Option erscheint also erst dann praktikabel, wenn die Energieausweise stärker verbreitet sind und die Forderung nach einem Energieausweis nicht zu einer Benachteiligung der Leistungsempfänger bei der Wohnungssuche führen würde.

**Abbildung 12: Regelungskonsequenzen für verschiedene Fälle bei Einführung einer Kombination aus KDU-Angemessenheitsgrenze und KDH-Pauschale**



### Folgen für Beispielhaushalte und Kommune

Der „Sparsame“ wird durch die Pauschalierung für sein Heizverhalten belohnt. Gleichzeitig werden entsprechende Anreize auch für die anderen Gruppen gesetzt.

Beim „Gedämmten“ wird insbesondere verhindert, dass der geringe Energiebedarf durch Sanierung kompensiert wird durch exzessives Heizverhalten.

Der „wärmeliebende Altbaubewohner“ erhält eine seiner energetischen Gebäudequalität entsprechende Angemessenheitsgrenze, die auch über dem Heizspiegel liegen kann.

Da die Angemessenheitsgrenze der KDU unangetastet bleibt, entsteht kein Anreiz zum energetischen Sanieren.

Die Kosten für die Kommune steigen durch die Pauschalierung und die damit verbundenen Rückzahlungen von nicht in Anspruch genommenen angemessenen KDH. Gleichzeitig sinkt der Verwaltungsaufwand, wobei die Prüfung der energetischen Gebäudequalität wieder neue Arbeitsschritte impliziert.

## 5.6 Fazit

Der Vergleich der verschiedenen Optionen zeigt, dass die reine Warmmietengrenze (vgl. Kapitel 0) ebenso wie die Einführung differenzierter Angemessenheitsgrenzen lediglich für die KDH (vgl. Kapitel 5.5) eher weniger zu empfehlen ist. Im ersten Fall besteht ein Fehlanreiz zum verstärkten Heizen bei billigen Wohnungen. Die Lösung ist aber immer noch besser als der Status Quo. Der zweite Fall setzt keine Anreize zum Sanieren und ist wegen fehlender Energieausweise zudem unpraktikabel.

Die Varianten der parallelen Warmmieten- und Heizkostengrenze (vgl. Kapitel 5.2), der Übertragungsmöglichkeit von nicht ausgeschöpften KDH auf die KDU unter Nachweis der energetischen Gebäudequalität (vgl. Kapitel 5.3) und der undifferenzierten Pauschalierung der KDH (vgl. Kapitel 5.4) sind alle sinnvoll, haben aber ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Insbesondere die Verwaltungsvereinfachung (v.a. bei der Pauschalierung gegeben) und die einfache Implementierung (besonders bei der Umlage auf Antrag gegeben) sind gegeneinander abzuwägen.

## Literatur

Berlit, U.: § 22. In: Münder, J.: Lehr- und Praxiskommentar SGB II.

Blank, H.: Energetische Beschaffenheit als Kriterium der ortsüblichen Vergleichsmiete. In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht 4 / 2011, S. 195 – 200.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln. Berlin, 2001.

Grösche, P.: Housing, energy cost, and the poor: Counteracting effects in Germany's housing allowance program. In: Energy Policy 38 (2010), S. 93-98.

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hg.): Niedrigenergiehäuser. Wissenswerte Grundlagen zu Planung und Funktion. Energiesparinformationen Nr. 3. Bearbeitet vom Institut Wohnen und Umwelt und der Hessischen Energiesparaktion. Wiesbaden, 2012.

Informations- und Beratungsinstitut für Energieeinsparung und Umweltschutz (IBEU): Studie zum Energieausweis in Vorbereitung des Dresdner Mietspiegels 2010. Dresden, 2010.

Klerks, U.: Aktuelle Probleme der Unterkunftskosten nach dem SGB II. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 12 / 2008, S. 624-634.

Knissel, J. / Alles, R. / Hörner, M. / von Malottki, C. / Müller, K.: Anpassen der Instrumente zur energetischen Gebäudebewertung in ökologischen Mietspiegeln an die zukünftig erforderlichen Energieausweise; Institut Wohnen und Umwelt; Darmstadt, 2009.

Knissel, J. / von Malottki, C. / Alles, R. / Clar, M.: Integration energetischer Differenzierungsmerkmale in Mietspiegel. – Berlin / Bonn 2010. = BBSR-Online-Publikation, 4 / 2010.

Vgl. v. Malottki, C. / Berner, B.: Grundsicherungsrelevante Mietspiegel unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit. In: NDV 08/2010.

v. Malottki, C. / Kirchner, J.: Aktuelle kommunale Verfahren zur Regelung der Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft. In: Informationen zur Raumentwicklung 9 / 2011.

Putz, F.: Ist die neue Satzungsermächtigung in § 22a SGB II verfassungswidrig? In: Soziale Sicherheit 6-7/2011.

Techem GmbH: Energiekennwerte. Hilfen für den Wohnungswirt. Ausgabe 2009. Eschborn, 2009.

[www.heizspiegel.de](http://www.heizspiegel.de)

BSGE B 14 AS 106/10 R

BSG B 14 AS 36 / 08 R

BSGE B 14 AS 33/08 R

BSGE B 4 AS 19/11 R