

Energiearmut als Querschnitts-Herausforderung – Impulse für eine politische Strategie

Klaus Müller, Claudia Bruhn¹

Auf einen Blick

Angesichts der Energiepreisentwicklung sind zunehmende Bevölkerungsschichten von Energiearmut betroffen oder hiervon zumindest latent bedroht. Bereits in 2010 wurden hochgerechnet 120.000 Energiesperren allein in Nordrhein-Westfalen registriert. Zudem sehen 71 Prozent der Energieversorger Zahlungsverzug und Energieschulden als ein zunehmendes Problem an. Für 2011 hat die Bundesnetzagentur über 300.000 Stromsperren in ganz Deutschland ermittelt. Um Betroffenen ein Dasein mit existenzieller Energieversorgung zu ermöglichen, bedarf es einer ressortübergreifenden politischen Strategie sowie eines zielgruppengerechten Maßnahmenportfolios. Dieses reicht von niedrighwelligen Beratungsangeboten über ein verbraucherorientiertes Forderungsmanagement der Energieversorger bis hin zu Förderprogrammen zum Austausch ineffizienter Elektrogeräte.

In Deutschland ist der Begriff der Energiearmut bisher nicht verbindlich definiert. Dennoch hat er sich in der aktuellen Diskussion um die sozialen Folgen steigender Energiepreise in der Öffentlichkeit etabliert. Aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW sind Menschen von Energiearmut bedroht, wenn sie nicht mehr in der Lage sind, ihre Energierechnung aufgrund ihrer Einkommenssituation zu bezahlen oder einen überdurchschnittlich hohen Einkommensanteil für Energiekosten aufbringen müssen.

Energiearmut ist eng verknüpft mit Einkommensarmut. Nicht alle der Betroffenen sind aber auch Empfänger von Sozialtransfers. Zwar lassen sich gemeinsame Schnittmengen ausmachen, doch erfasst Energiearmut einen viel weiter reichenden Personenkreis. Denn gerade Haushalte, die knapp über dem Regelsatzniveau liegen und keinen Anspruch auf staatliche Hilfen haben, sowie Rentner, die sich aus Stolz oder Scham nicht an das Sozialamt wenden, sind von den Energiepreisanstiegen bzw. von Energiearmut betroffen.²

In den vergangenen Jahren ist die Zahl der von Energiearmut Betroffenen deutlich angestiegen. In 2010 wurden hochgerechnet 120.000 Energiesperren allein in Nordrhein-Westfalen registriert.³ Für 2011 hat die Bundesnetzagentur über 300.000 Stromsperren in ganz Deutschland ermittelt.⁴ Aktuell sehen 71 Prozent der Energieversorger Zahlungsverzug und Energieschulden als ein zunehmendes Problem an.⁵

Wesentliche Ursache dieser Entwicklung ist sowohl die Einkommens- als auch die Energiepreisentwicklung der

letzten Jahre. Weil aber die individuellen Konstellationen meist komplex sind, kann es keinen eindimensionalen Lösungsansatz geben. Neben einer fairen Lastenverteilung der Kosten für die Umstrukturierung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien sowie zielgruppenorientierten Maßnahmen zur Energieeffizienzsteigerung sind ein Zusammenspiel von Energie- und Sozialpolitik sowie ressortübergreifende Strategien erforderlich.⁶

Energiepreisspirale birgt sozialen Zündstoff

Seit 2000 ist der Preis für Gas um fast 80 Prozent gestiegen. Wer mit Öl heizt, zahlt sogar mehr als doppelt so viel. Auch für Strom müssen Haushalte heute 90 Prozent mehr als noch zur Jahrtausendwende aufwenden. Um Energiearmut zu verhindern, ist daher in erster Linie eine Politik erforderlich, die den Energiekostenanstieg begrenzt. Mit Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz sowie durch den Umstieg auf Erneuerbare Energien soll dies erreicht werden. Zumindest kurz- und mittelfristig verursacht der Umstieg auf Erneuerbare Energien jedoch Zusatzkosten für Verbraucherinnen und Verbraucher. Bisher kommen die preissenkenden Effekte des Ausbaus der Erneuerbaren nicht bei den Verbrauchern an.

Wo die Umstellung auf eine nachhaltige Energieversorgung mit zusätzlichen Kosten verbunden ist, sind diese gerecht zu verteilen und soziale Schief lagen zu verhindern. So wird der über die Erneuerbare-Energien-Umlage finanzierte Ausbau der Erneuerbaren Energien im Strommarkt größtenteils von Privathaushalten sowie kleinen und mittelständischen Betrieben finanziert, während die energieintensive Industrie von den Zahlungen weitgehend befreit ist. Nicht zuletzt deshalb hatten Haushalte einen Anstieg der Umlage zu Beginn des Jahres 2013 von 1,7 Cent pro Kilowattstunde (netto) hinzunehmen. Daher gilt es für die Politik, die zahlreichen Befreiungen und Ermäßigungen stromintensiver Unternehmen auf ein vertretbares Niveau zu bringen. Allein durch eine solche Korrektur könnten die Strompreise um etwa zwei Cent pro Kilowattstunde beziehungsweise rund 50 Euro pro Jahr bei einem kleinen Privathaushalt (Verbrauch von rund 2.500 kWh pro Jahr) sinken. Das würde den mit dem Umstrukturierungsprozess einhergehenden sozialen Zündstoff abmildern. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass die Unternehmen höhere Energiekosten über Preis Anpassungen wieder auf die Verbraucherinnen und Verbraucher abwälzen.

Eine rasche (und notwendige) Entlastung aller Haushalte könnte aber auch durch die Einführung eines Grundfreibetrags oder eine Reduzierung auf die ersten Kilowattstunden in der Stromsteuer erreicht werden: Entfällt die Stromsteuer etwa für ein Basiskontingent von 2.000 kWh Strom oder wird diese auf den Mindeststeuersatz von 0,1 Cent pro kWh reduziert, könnte jeder Haushalt zwischen 40 und 50 Euro im Jahr sparen.⁷

Die Reduzierung des Stromverbrauchs ist ein weiterer zentraler Baustein, um steigende Stromkosten wettzumachen. Die Erfahrungen der „Energiesparinitiative Bonn“, bei der Haushalte im Rahmen eines Pilotprojekts durch die Verbraucherzentrale NRW (VZ NRW) umfassend beraten wurden, zeigten allerdings, dass Verhaltensänderungen allein nur zu einer durchschnittlichen Verbrauchsreduzierung von sechs Prozent führten.⁸ Daher sind ergänzende investive Maßnahmen nötig, steigende Energiekosten durch Verbrauchseinsparungen kompensieren zu können.

Förderprogramme zum Austausch ineffizienter Elektro großgeräte

Einkommensbenachteiligte Haushalte verfügen oft nicht über die finanziellen Mittel, um ineffiziente Elektro großgeräte durch sparsamere Modelle zu ersetzen. Ein solcher Austausch muss daher durch Prämien-, Spenden- oder Contracting-Modelle unterstützt werden, bei denen Zuschüsse oder zinsgünstige Darlehen deren Kauf ermöglichen.⁹ Zurzeit begleitet die VZ NRW ein Pilotprojekt zum Mini-Contracting für einkommensarme Haushalte der Wuppertaler Stadtwerke. Mittels tragfähiger Raten und eines Zuschusses können diese einen sparsamen Kühlschrank erwerben und aus den ersparten Stromkosten finanzieren. Das Projekt wird durch das Verbraucherschutzministerium NRW evaluiert, um dessen Vorbildfunktionen für andere Versorger und Kommunen auszuloten.

Staatliche Hilfen zur Sicherung der Energieversorgung und gesetzliche Härtefallregelungen

Die Versorgung von Bürgerinnen und Bürgern mit Energie als am Gemeinwohl orientierter Leistung ist Bestandteil kommunaler Daseinsvorsorge und zur Sicherstellung einer menschenwürdigen Existenz zwingend erforderlich. Diese Mindestversorgung muss daher entsprechend dem Sozialstaatsprinzip aus Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes über staatliche Leistungen und Hilfen sichergestellt sein. Aktuell halten jedoch nicht nur die Regelsätze ge-

mäß Sozialgesetzbuch II und XII, sondern auch die Bafög-Sätze mit der rasanten Entwicklung der Energiepreise nicht mehr Schritt. Sie bedürfen daher einer Anpassung und künftigen Dynamisierung. Auch sollten Energiekosten in Form von Strom- und Heizkostenzuschüssen im Wohngeld Berücksichtigung finden.¹⁰

Energie muss für einkommensarme Haushalte bezahlbar bleiben – bei der Umsetzung dieses Postulats dürfen ökologische Aspekte jedoch keineswegs außen vor bleiben. So ist ein Sozial- oder gar Nulltarif zum einen kein gangbarer Weg, weil von ihm kein Signal ausgeht, dass Energie knapp ist und deren Verbrauch unter Klimaschutzgesichtspunkten effizienter gestaltet werden muss. Zum anderen lassen sich bei diesen Tarifen Zugangsberechtigungen kaum adäquat definieren. Obendrein würde ein solches Angebot erheblichen Prüfaufwand nach sich ziehen. Wichtiger wäre, besonders schutzwürdige Verbrauchergruppen – wie Familien mit Kindern, Schwangere, ältere oder kranke Menschen zu identifizieren und gesetzlich zu definieren, die im Sinne einer Härtefallregelung vor den existenziellen Folgen einer Energiesperre zu schützen sind. Ein generelles Verbot von Energiesperren ist allerdings nicht angezeigt, da es zu unbesorgtem Umgang mit Energie verleiten kann.

Preisgenehmigungspflicht für Grundversorgungsangebote

Zurzeit bezahlen viele einkommensschwache Haushalte die höchsten Strompreise. Dies liegt zum Teil daran, dass sie – mit negativer Schufa-Auskunft behaftet – keinen neuen, preiswerten Alternativenanbieter finden. Beim Grundversorgungsangebot war – im Gegensatz zu den übrigen Angeboten – wettbewerblicher Preisdruck in der Vergangenheit deutlich weniger spürbar. Die seit mehreren Jahren sinkenden Börsenbezugspreise sind immer noch nicht bei den grundversorgten Kunden angekommen, sodass zu vermuten ist, dass die Margen in der Grundversorgung die höchsten in der Branche sind. Weil hier insbesondere schutzbedürftige Haushalte gefangen sind, plädieren wir für die Wiedereinführung der ex-ante-Preisgenehmigung beim Grundversorgungsangebot, die die Bestandteile Vertrieb, Marge und Beschaffungskosten bzw. anschließend den Gesamtpreis umfasst.

Die Einführung eines linearen Tarifes und die Einpreisung der Grundgebühr in den Arbeitspreis würden nicht nur den Vergleich zwischen Tarifen und Anbietern erleichtern, sondern auch gewährleisten, dass ein geringer Stromverbrauch nicht unverhält-

nismäßig teuer ist. Die These, einkommensarme Haushalte hätten einen erhöhten Energieverbrauch, ist wissenschaftlich nicht belegt. Erfahrungen der VZ NRW zeigen: Der Stromverbrauch von einkommensarmen Haushalten weicht nicht vom Bundesdurchschnitt ab.¹¹

Prepaid-Systeme als milderes Mittel zur Sperre

Vor dem Hintergrund des technischen Fortschritts erhält die Diskussion um Prepaid-Modelle zunehmend Relevanz: Smart Meter genannte Zähler machen Verbraucherinnen und Verbrauchern ihren Energieverbrauch transparenter und helfen damit, hohen Nachforderungen vorzubeugen.¹² Der entscheidende Nachteil: Zähler und Infrastruktur verursachen erhebliche Mehrkosten, die weder ausschließlich von den von Energiearmut betroffenen Kunden noch von den anbietenden Grundversorgern getragen werden können. Unter bestimmten Rahmenbedingungen können Prepaid-Zähler zwar ein milderes Mittel zur Sperre darstellen, die Ursachen von Energiearmut bekämpfen sie in der Regel aber nicht: Wenn Verbrauchern das Geld ausgeht, kann ein Prepaid-Zähler das Abschalten der Versorgung nicht verhindern.

Landesmodellprojekt „NRW bekämpft Energiearmut“: Beratungsangebote zur Vermeidung von Energiesperren

In acht Städten in Nordrhein-Westfalen bietet die VZ NRW seit Oktober 2012 in ihren Beratungsstellen Budget- und Rechtsberatung bei Energiearmut an. Finanziell gefördert durch das Verbraucherschutzministerium NRW und die kommunalen Energieversorger werden in offenen Sprechstunden sowie am Telefon Hilfestellungen zur kurzfristigen Existenzsicherung und zur Regulierung der Energieschulden gegeben.¹³ Zudem werden Ratsuchende bei ihrer persönlichen Finanzplanung unterstützt, um künftige Abschlagszahlungen zu sichern. Verknüpft wird das Beratungsangebot mit einer aufsuchenden Energiesparberatung, die in Kooperation mit dem Stromspar-Check der Caritas in NRW oder durch Energieberater der VZ NRW erfolgt. Die VZ NRW übernimmt im Rahmen des Landesmodellprojekts für die Verbraucher die Vermittlung zwischen Energieversorger, Jobcenter und weiteren Beratungsinstitutionen und führt Verhandlungen, um Energiesperren abzuwenden.

Bis einschließlich Juni 2013 wurden insgesamt 463 Haushalte mit Zahlungsproblemen rund um die Energierechnung umfassend beraten und be-

treut. Neben Sozialleistungsempfängern im SGB II (40 Prozent) wandten sich insbesondere Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen (23 Prozent) und Rentner (16 Prozent) an die Beratungsstellen. In 87 Prozent der Fälle wurden in enger Kooperation mit dem Versorgungsunternehmen und den örtlichen Sozialbehörden individuelle Lösungen gefunden und Energiesperren verhindert.

Energieversorger mit Handlungspotenzial

Energieversorgern kommt bei der Bekämpfung von Energiearmut eine entscheidende Rolle zu: Durch ihre Tarifgestaltung, Informationspolitik und ihr Forderungsmanagement können sie zentrale Stell-schrauben bewegen, die das Auflaufen von Außenständen vermeiden helfen. Dazu gehört zum Beispiel, dass bei Vertragsbeginn die monatliche Abschlagszahlung realistisch berechnet sowie unterjährig an den tatsächlichen Verbrauch angepasst wird. Bei Zahlungsverzug ist es wünschenswert, dass Betroffene bereits mit der Sperrandrohung informiert werden, welche Hilfsangebote es vor Ort gibt. Auch Ratenzahlungsmodelle, die sich an den individuellen Möglichkeiten des säumigen Kunden orientieren, sollten Standard werden.

Wer bereits Energieschulden hat, gerät leicht durch zusätzliche Mahn- und Bearbeitungsgebühren, Gebühren für Sperrmitteilungen, kostenpflichtige Sperrung und Entsperrung sowie Sperrkontrollen, hohe Verzugszinsen oder Abschlussgebühren für Ratenvereinbarungen in einen weiteren Schulden-sog. Die Gebühren- und Kostenpraxis der Versorger gestaltet sich nach den Erfahrungen der VZ NRW sehr heterogen und zum Teil fragwürdig.

Kooperation von Energiewirtschaft und Sozialbehörden

Eine intensive Kooperation zwischen Energieversorgern und Sozialbehörden vor Ort kann Energiesperren vermeiden helfen. Zentrale Anlaufstellen bei Sozialbehörden und Energieversorgern fördern dabei eine frühzeitige Kommunikation, um eingehende Fälle schnell und sachgerecht zu lösen. In Anlehnung an das sogenannte „Saarbrücker Modell“¹⁴ wird diskutiert, bei drohenden Energiesperren einen Datenaustausch zwischen Versorger und Sozialträger gesetzlich zu ermöglichen. Die VZ NRW begrüßt Initiativen, die eine Frühwarnfunktion übernehmen können. Es muss aber gewährleistet sein, dass datenschutzrechtliche Vorgaben eingehalten werden.

Eine weitere Form der Unterstützung sind Darlehen der Sozialbehörden bei Energieschulden. Diese sind in der Regel aber nur eine kurzfristige Soforthilfe, die oftmals nicht die Ursachen bekämpfen und zudem eine Mehrbelastung der Kommunaletats bedeuten.

Fazit

Sowohl für die gesellschaftliche Akzeptanz wie für das reale Gelingen der Energiewende sind präventive Maßnahmen zur Vermeidung von Energiearmut und Stromsperren wichtig. Dabei dürfen Energie- und Sozialpolitik sich nicht gegenseitig die Verantwortung zuschieben, sondern müssen den Mut haben, gemeinsam neue Wege auszuprobieren, sie zu evaluieren und zeitnah ein Instrumentenmix von Energieversorgern, Zivilgesellschaft und Staat umzusetzen, um die Energiewende effizient und sozialgerecht fortzuführen.

- 1 Klaus Müller, Vorstand der Verbraucherzentrale NRW und Minister a.D.; Claudia Bruhn, Projektleiterin „NRW bekämpft Energiearmut“ in der Verbraucherzentrale NRW. Das Papier basiert auf den Erfahrungen der Verbraucherzentrale NRW und verarbeitet zudem Anregungen des Fachgesprächs „Energiearmut als Problem der Verbraucherpolitik“ der Friedrich-Ebert-Stiftung vom 7. Juni 2013.
- 2 Institut der deutschen Wirtschaft: Ärmere Haushalte sind besonders belastet, Köln, Pressemitteilung Nr. 56 vom 17.12.2012.
- 3 Ergebnis einer Umfrage der VZ NRW bei 110 Grundversorgern in NRW im November 2011, <http://www.vz-nrw.de/evu-umfrage> (19.7.2013).
- 4 Bundesnetzagentur: Monitoringbericht 2012, S. 124-125.
- 5 Siehe Umfrage unter <http://www.vz-nrw.de/evu-umfrage> (19.7.2013).
- 6 Die Landesregierung NRW hat im Juli 2013 mehrere Initiativen zur Vermeidung von Versorgungsunterbrechungen in den Bundesrat eingebracht: <http://www.nrw.de/landesregierung/nrw-bringt-mehrere-energieinitiativen-in-den-bundesrat-ein-14503/> (19.7.2013).
- 7 Vgl. DIW Wochenbericht: Soziale Härten bei der EEG-Umlage vermeiden, Nr. 41, Berlin, Oktober 2012.
- 8 Vgl. die vollständige Studie unter: http://www.vz-nrw.de/stromsparberatung_bonn (19.7.2013).
- 9 Positionspapier der VZ NRW zum Kühlschranksaustausch: <http://www.vz-nrw.de/kuehlschranksaustausch> (19.7.2013).
- 10 Der Paritätische, Deutscher Mieterbund: Energie für alle, Berlin, Oktober 2012.
- 11 Vergleiche die vollständige Studie: http://www.vz-nrw.de/stromsparberatung_bonn (19.7.2013).
- 12 Michael Kopatz u. a., Energiewende. Aber fair!, München 2013.
- 13 Informationen zur Budget- und Rechtsberatung Energiearmut unter: <http://www.vz-nrw.de/energiearmut> (19.7.2013).
- 14 Siehe <http://www.saarbruecken.de/de/press/139392> (12.8.2013).