

Christoph Strünc

# Energiearmut bekämpfen – Instrumente, Maßnahmen und Erfolge in Europa

gute gesellschaft –  
soziale demokratie  
#2017 plus

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

## gute gesellschaft – soziale demokratie #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG  
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Was macht eine Gute Gesellschaft aus? Wir verstehen darunter soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, eine innovative und erfolgreiche Wirtschaft und eine Demokratie, an der die Bürger\_innen aktiv mitwirken. Diese Gesellschaft wird getragen von den Grundwerten der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

Wir brauchen neue Ideen und Konzepte, um die Gute Gesellschaft nicht zur Utopie werden zu lassen. Deswegen entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik der kommenden Jahre. Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Debatte um Grundwerte: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität;
- Demokratie und demokratische Teilhabe;
- neues Wachstum und gestaltende Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- Gute Arbeit und sozialer Fortschritt.

Eine Gute Gesellschaft entsteht nicht von selbst, sie muss kontinuierlich unter Mitwirkung von uns allen gestaltet werden. Für dieses Projekt nutzt die Friedrich-Ebert-Stiftung ihr weltweites Netzwerk, um die deutsche, europäische und internationale Perspektive miteinander zu verbinden. In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen, um die Gute Gesellschaft zukunftsfähig zu machen.

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

[www.fes-2017plus.de](http://www.fes-2017plus.de)

### Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

### Über den Autor dieser Ausgabe

**Prof. Dr. Christoph Strünck**, Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Sozialpolitik an der Universität Siegen.

### Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

**Dr. Robert Philipps**, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Leiter des Gesprächskreises Verbraucherpolitik.

Christoph Strünck

# Energiearmut bekämpfen – Instrumente, Maßnahmen und Erfolge in Europa

3	<b>VORWORT</b>
4	<b>KURZFASSUNG IN THESENFORM</b>
6	<b>1 ENERGIEARMUT ALS NEUE SOZIALE FRAGE? DIE DEBATTE IN EUROPA</b>
6	1.1 Definition und Messung von Energiearmut
9	1.2 Daten und Datenlücken
11	1.3 Energiearmut als Querschnittsproblem?
13	<b>2 WAS TUN GEGEN ENERGIEARMUT? ANSÄTZE, INSTRUMENTE UND ERFAHRUNGEN IN EUROPA</b>
13	2.1 Perspektiven in der Europäischen Union
14	2.2 Schwerpunkte in den EU-Mitgliedstaaten
17	<b>3 GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE ZWISCHEN AUSGEWÄHLTEN EUROPÄISCHEN LÄNDERN</b>
17	3.1 Deutschland
20	3.2 Großbritannien
22	3.3 Frankreich
24	3.4 Dänemark
26	3.5 Belgien
28	3.6 Bulgarien
30	<b>4 POLITIKOPTIONEN FÜR DEUTSCHLAND</b>
30	4.1 Erfahrungen und Ergebnisse aus dem europäischen Ländervergleich
31	4.2 Vor- und Nachteile von Politikmaßnahmen
32	4.2.1 Energiepolitik
33	4.2.2 Sozialpolitik
34	4.2.3 Umwelt- und Klimaschutzpolitik
34	4.2.4 Wohnungspolitik
35	4.2.5 Verbraucherschutz und Verbraucherberatung
36	<b>5 FAZIT</b>
38	Abbildungsverzeichnis
38	Tabellenverzeichnis
39	Abkürzungsverzeichnis
40	Literaturverzeichnis



# VORWORT

Verbraucher\_innen in Europa sind seit Jahren Belastungen durch steigende Energiepreise ausgesetzt. Für einen Durchschnittshaushalt in Deutschland haben sich vom Jahr 2000 bis 2015 die Ausgaben für Strom etwa verdoppelt. Heute liegt der Haushaltsstrompreis in Deutschland knapp 50 Prozent über dem EU-Durchschnitt. Und auch bei der Wärmeenergie sowie im Verkehrsbereich sind die Belastungen gestiegen. Die Gaspreise sind seit 2000 um ca. 80 Prozent gestiegen. Nach Angaben der EU-Kommission liegen die Preissteigerungsraten für Energie in den meisten Ländern deutlich über der Inflationsrate. Und diese hohen Energiekosten bringen insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen häufig in Zahlungsschwierigkeiten.

Denn anders als auf anderen Märkten fehlt bei Energie die Möglichkeit eines generellen Marktaustritts – Energie ist ein unverzichtbares Gut. Sogenannte „verletzliche Verbraucher“, insbesondere einkommensschwache oder verschuldete Verbraucher\_innen, werden durch steigende Energiepreise daher besonders unter Druck gesetzt. Doch obwohl Energie für Teilhabe und Lebensqualität unverzichtbar ist, wird säumigen Kund\_innen nicht selten der Strom- oder Gashahn abgedreht. Laut Bundesnetzagentur ist 2014 in Deutschland ca. 350.000 Haushalten der Strom abgestellt worden.

Da es bisher in Deutschland und Europa keine allgemein akzeptierte Definition von „Energiearmut“ gibt, ist bislang auch nicht ganz klar, wer genau betroffen ist, wie sich Energiearmut auswirkt und welche Lösungsansätze greifen. Klar scheint zu sein, dass mögliche Lösungsansätze thematisch an der Schnittstelle von Energiepolitik, Sozialpolitik und Verbraucherpolitik angesiedelt sind. Ursächlich sind nicht steigende Energiepreise alleine, sondern ebenso stagnierende oder sinkende Einkommen, prekäre Beschäftigungsverhältnisse, kleine Renten und geringe Sozialleistungen, steigende Mieten, die aktuelle Rechtslage z.B. im Bereich der Grundversorgung und teilweise auch die geringen Energiestandards im Wohnungsbestand.

In Deutschland hat die Bundesregierung das Problem der Energiearmut u.a. im Koalitionsvertrag angesprochen. Aber auch auf europäischer Ebene, zuletzt im Rahmen der Strategie zur Schaffung einer Europäischen Energieunion, wird immer wieder auf die Notwendigkeit, schutzbedürftige Verbraucher\_

innen vor Energiearmut zu schützen, hingewiesen. Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten haben bislang allerdings keine einheitliche Strategie zur Lösung des Problems entwickelt.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung möchte mit der vorliegenden Studie einen Überblick über das Thema „Energiearmut“ geben und die politischen Ansätze verschiedener EU-Mitgliedstaaten, Energiearmut zu bekämpfen, darstellen. Aus der Analyse der Instrumente verschiedener europäischer Länder werden schließlich Schlussfolgerungen für Deutschland gezogen, wie dem Problem der Energiearmut auch hierzulande besser begegnet werden kann.

Wir wünschen Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre!

## **DR. ROBERT PHILIPPS**

Leiter des Gesprächskreises Verbraucherpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

# KURZFASSUNG IN THESENFORM

## **1. Es gibt keinen Konsens in Europa, was Energiearmut ist und wie man sie messen könnte.**

In den meisten europäischen Ländern betrachten Regierungen Energiearmut als das Problem, seine Wohnung nicht ausreichend heizen zu können und eine ausreichende Stromversorgung sicherzustellen. Es gibt auch ein anderes Verständnis, wonach überproportional hohe Energieausgaben dazu führen, dass Haushalte armutsgefährdet sind. Allerdings sind keine Ansätze erkennbar, Energiearmut einheitlich zu definieren und dafür geeignete Messinstrumente zu entwickeln. Dafür sind Problemlagen, Verständnis und Datenlage in den europäischen Ländern zu unterschiedlich. Nur wenige europäische Regierungen betrachten Energiearmut als ein eigenständiges soziales Problem. Stattdessen betrachten sie die Probleme als Teilaspekte von Einkommensarmut und nutzen die dafür üblichen Indikatoren.

## **2. Die Datengrundlage in Deutschland ist defizitär.**

Die wichtigsten Haushaltsbefragungen enthalten nur wenige Angaben zur Energieversorgung in Privathaushalten. Die Fragestellungen sind nicht einheitlich und Datenquellen lassen sich kaum miteinander kombinieren. Im Vergleich zur Forschung über die Anbieterseite ist die Datenlage bei den Privathaushalten sehr schlecht. Das gilt auch für die Gebäudequalität. Angesichts des zentralen Basisgutes Wohnung ist diese Situation unbefriedigend. Es sollten daher Standards vereinbart und Anreize gesetzt werden, neben Einkommensaspekten auch infrastrukturelle Dimensionen in den wichtigsten Befragungen zu erfassen. Erst dann lässt sich die Lebenslage gefährdeter Haushalte angemessen einschätzen.

## **3. Finanzielle Hilfen, Sozialtarife und Gebäudesanierung gelten als die wichtigsten Instrumente in Europa, um Energiearmut zu bekämpfen.**

Die meisten Maßnahmen in Europa zielen darauf ab, energiearme Haushalte finanziell zu unterstützen. Das können klassische Instrumente der Sozialen Sicherung sein wie Heiz-

kostenzuschüsse oder Grundsicherungsleistungen. Aber auch Sozialtarife für Energie sind ein prominentes Mittel, mit Ausnahme von Deutschland. An zweiter Stelle in Europa steht die Gebäudeeffizienz. Die meisten Staaten fördern Maßnahmen, welche die energetische Qualität von Gebäuden verbessern. Allerdings sind diese Maßnahmen primär klimaschutzpolitisch motiviert und nicht notwendigerweise konzentriert auf armutsgefährdete Haushalte. Es ist daher fraglich, wie effektiv diese Programme bislang darin sind, Energiearmut zu bekämpfen.

## **4. Die Energiepolitik kann armutsgefährdeten Haushalten helfen.**

Gerade in Deutschland sind in den letzten Jahren die Energiekosten stärker angestiegen als die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten. Maßgeblich dafür sind staatliche Maßnahmen und weniger die Markt- und Wettbewerbssituation. Das trifft armutsgefährdete Haushalte besonders, da sie einen Großteil ihres Einkommens für den Konsum und für Basisgüter ausgeben müssen. Anders als bei normalen Konsumgütern gibt es aber nur wenig Einsparpotenzial beim Basisgut Energie. Auch sind armutsgefährdete Haushalte von weiteren Risiken wie Verschuldung betroffen. In der Praxis bedeutet das z.B. in Deutschland, dass sie etwa aufgrund negativer Schufa-Einträge nicht aus dem teuren Grundversorgungstarif wechseln und damit nicht von niedrigeren Preisen profitieren können. Die Vorteile des Wettbewerbs bleiben ihnen verschlossen. Zukünftige energiepolitische Rahmensetzungen müssen diese mehrfache Benachteiligung armutsgefährdeter Haushalte angehen, etwa durch eine gesicherte und erschwingliche Basisversorgung für bedürftige Haushalte.

## **5. Einkommensschwache Haushalte sollten stärker von Effizienzsteigerungen profitieren.**

Einkommensschwache Haushalte kommen kaum in den Genuss energetisch gedämmter Wohnungen oder effizienter Haushaltsgeräte. Modelle wie das Mini-Contracting, bei denen Haushalte neue Geräte von Energieversorgern leasen,

können das ändern. Kritisch zu sehen sind trotz existierender Förderprogramme die Maßnahmen zur Gebäudesanierung. Entweder sie verdrängen einkommensschwache Haushalte oder sie erhöhen indirekt die Wohnkosten (allerdings auch die Wohnqualität). Hier müssten ganz neue Förderkulissen und Anreizsysteme geschaffen werden, um das Mieter-Vermieter-Dilemma der Förderpolitik zu lösen und sozialpolitisch ausgerichteten Klimaschutz zu unterstützen.

#### **6. Gestiegene Energiekosten müssen stärker in der Grundsicherung berücksichtigt werden.**

Es herrscht weitgehend Konsens darüber, dass die ohnehin verzögerte Anpassung der Regelsätze mit den gestiegenen Energiekosten nicht Schritt hält. Expert\_innen schätzen, dass die Regelsätze um 45 Euro angehoben werden müssten. Da Energie ein Basisgut ist, sollten gerade die Energiekosten adäquat berücksichtigt werden. Auch könnten die Sozialbehörden den Energieverbrauch und die Energieeffizienz stärker gewichten, wenn sie die Mietkosten einschätzen. Entscheidend sollte eine akzeptable Warmmiete sein. Dann könnten auch Haushalte in Grundsicherung stärker von Effizienzvorteilen profitieren.

#### **7. Geringverdiener-Haushalte oberhalb der Grundsicherungsgrenze brauchen besondere Hilfe.**

Besondere Probleme haben Haushalte, die sich an der Grenze zum Grundsicherungsniveau bewegen. Diese Gruppe sucht auch häufig Hilfe bei den Verbraucherzentralen, weil sie anders als Empfänger\_innen von Grundsicherungsleistungen die Kosten für Unterkunft und Heizung nicht ersetzt bekommen. Eine konkrete Maßnahme wäre es, dafür zu sorgen, dass alle Haushalte mit Anspruch auf Wohngeld diesen auch wahrnehmen. Darüber hinaus könnte auch mehr Haushalten ein Anspruch auf Wohngeld eingeräumt werden. Durch die Kontakte zu Sozialbehörden wäre es möglich, die Betroffenen zur Energie- und Schuldnerberatung zu vermitteln. Auch müssten die tatsächlichen Energiekosten – ähnlich wie bei den Regelsätzen – beim Wohngeld stärker eingepreist werden.

#### **8. Ein besseres Präventions-Management bei Stromsperren sollte gesetzlich verankert werden.**

Im Interesse der betroffenen Haushalte, aber auch der Energieversorger sollten die Erfahrungen aus Modellprojekten in die Reform des Energiewirtschaftsgesetzes einfließen. Verbraucherzentralen oder andere Organisationen könnten noch vor einer drohenden Stromsperre verpflichtend beraten und ggf. zwischen Haushalten und Versorgern vermitteln. Der zunächst ausschließlich schriftliche Kommunikationsprozess kann verbessert werden. Wichtige Elemente sollten in einfacher Sprache verfasst und ggf. Merkblätter in fremden Sprachen zur Verfügung gestellt werden. Alternative Ratenpläne, Vorkasse und andere Instrumente könnten Sperren verhindern helfen. Dazu gehört aber auch, die Terminierungen von Versorgern und Sozialbehörden besser zu koordinieren, um Energieschulden zu verringern. Modellversuche zur Effektivität von Prepaid-Zählern sind sinnvoll.

#### **9. Energiearmut bekämpfen: Ein pragmatischer Mix von Politikinstrumenten ist gefragt.**

Armutsgefährdung durch hohe Energiepreise, Verschuldungsprobleme privater Haushalte, schlechte Wohnverhältnisse oder auch allgemeine Einkommensarmut: Energiearmut hat unterschiedliche Facetten und kann eine Chiffre für verschiedene soziale Probleme sein. Das macht es so schwierig, einen differenzierten Blick auf die Instrumente und ihre Wirksamkeit zu werfen. Die Analyse dieser Instrumente im vorliegenden Papier zeigt, dass es auf komplexe Problemlagen keine einheitliche und systematische Antwort gibt. Es gibt kein Modell zur Bekämpfung von Energiearmut. Allerdings sind Wege erkennbar, wie man sozialen Problemen nicht nur mit Mitteln des Sozialstaats begegnen kann. Denn auf die Ausgabenseite und die komplexen Lebenslagen einkommensschwacher Haushalte zielt die traditionelle Sozialpolitik nur bedingt ab. Daher ist zusätzlich eine sozial sensible Verbraucher- und Energiepolitik gefragt, die sich stärker um schutzbedürftige Haushalte kümmert.

## 1

# ENERGIEARMUT ALS NEUE SOZIALE FRAGE? DIE DEBATTE IN EUROPA

Energiearmut ist eigentlich ein Problem, das Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern betrifft. Dort ist die Infrastruktur für Strom und Wärme häufig mangelhaft, viele Haushalte erhalten keine oder nur vorübergehend Energie. Energiearmut entsteht, weil staatliche Infrastrukturen und privatwirtschaftliche Angebote die Bedürfnisse der Menschen nicht abdecken. Soziale Ungleichheiten verschärfen dieses Problem. Wer kein Geld hat oder in notdürftigen Unterkünften lebt, der hat keinen Zugang zu Energie.

Energiearmut in dieser ursprünglichen Bedeutung ist gleichbedeutend mit sozialer Exklusion, und es ist eine Form absoluter Armut. Denn Energie ist ein Basisgut, auf das Menschen existenziell angewiesen sind. Auch in den so genannten Industrieländern gibt es dieses Phänomen. In der extremsten Form – vergleichbar der Situation in den Entwicklungsländern – trifft es Wohnungslose. Ihnen mangelt es an so gut wie allen Basisgütern: Wohnung, Energie, Gesundheitsversorgung, Zugang zum Geldsystem.

Aber es gibt auch andere Gruppen, die davon betroffen sind. Wenn Menschen der Strom gesperrt wird, weil sie Rechnungen nicht bezahlen, bekommen sie nur noch eine Minimalversorgung. Nach Befragungen der Bundesnetzagentur und des Bundeskartellamtes waren 2014 davon 352.000 Haushalte in Deutschland betroffen, das sind 0,75 Prozent aller Haushalte (Bundesnetzagentur/Bundeskartellamt 2016). Im Jahr 2011 waren es noch 312.000 Haushalte. Weitaus höher ist die Zahl der angedrohten Sperrungen. Im Jahr 2014 drohten die Grundversorger 6,3 Millionen Haushalten eine Sperre an. In Auftrag gaben sie schließlich 1,4 Millionen Sperrungen, von denen aber nur 352.000 verhängt wurden. Entscheidend ist allerdings die Zahl der angedrohten Sperrungen. Denn diese Drohung trifft immer Haushalte, die in einer prekären Lage sind und deren Verschuldungsrisiko hoch ist.

Von der Energieversorgung abgeschnitten zu sein, ist die härteste Form von Energiearmut. Die Ursachen dafür können sehr unterschiedlich sein: Schwierige Lebenslage, Verschuldung und weitere Probleme summieren sich häufig. Energiearmut ist gerade in den Industrieländern immer auch eine Facette von Einkommensarmut. Denn wer finanzielle Probleme hat, dem fällt es auch schwer, wichtige Grundgüter zu be-

zahlen. Verstärkt wird diese Problematik durch einen deutlichen Anstieg der Energiepreise in Europa in den letzten Jahren. In den letzten Jahren hat sich eine Debatte in Europa entwickelt, Energiearmut als ein besonderes Problem zu sehen und Lösungen dafür zu finden.

Energiearmut entsteht, wenn das verfügbare Einkommen zu gering und/oder die Ausgaben für Energie zu hoch sind. Die möglichen Ursachen von Energiearmut sind allerdings vielfältig, ebenso wie die Arenen, in denen um Energiearmut gerungen wird. Im Diskurs werden immer wieder prominente Thesen geäußert. Die wenigsten von ihnen sind allerdings bislang systematisch empirisch geprüft worden.

In Europa ist insbesondere die Effizienzthese populär. Demnach hängt es maßgeblich vom Gebäudebestand und der Segregation in Siedlungsstrukturen ab, ob und wo sich Energiearmut ausbreitet. Insbesondere in den osteuropäischen Ländern sind sowohl Gebäudebestand als auch Infrastrukturen teilweise in einem so schlechten Zustand, dass Energiearmut eine Folge daraus ist. In anderen Mitgliedstaaten wie Deutschland oder Dänemark dreht sich die Diskussion vor allem um steigende Energiepreise. Eine einheitliche Lage gibt es in Europa also nicht, aber ähnliche politische Instrumente. Insbesondere die Europäische Kommission sucht nach einem Weg, das Thema auf die europäische Agenda und in das Bewusstsein der Regierungen zu heben. Das hat auch damit etwas zu tun, dass energiepolitische Entscheidungen zunehmend Akzeptanzprobleme haben, wenn sie nicht sozialverträglich sind.

## 1.1 DEFINITION UND MESSUNG VON ENERGIEARMUT

Ein gemeinsames Verständnis für das Problem Energiearmut gibt es nicht in Europa. Schon die mangelnde Differenzierung zwischen Definition, Indikatoren und Maßen für Energiearmut verwirrt. Eine Definition ist im Grunde relativ einfach:

Energiearm sind Personen, die ihre grundlegenden Bedürfnisse an Energie nicht befriedigen können, weil sie keinen Zugang haben oder Ressourcen fehlen.

So oder so ähnlich lautet das Verständnis von Energiearmut in den meisten offiziellen Dokumenten, mal mehr, mal weni-

## Thesen zur Entstehung von Energiearmut

Zu den Ursachen für Energiearmut gibt es viele Vermutungen und nur wenige systematische Belege. Grob unterscheiden lassen sich Thesen, die sich auf das Einkommen beziehen, von Thesen, welche die Energieausgaben in den Blick nehmen.

In der Praxis ist Energiearmut häufig ein typisches multidimensionales Problem, bei dem zu geringen Haushaltseinkommen noch weitere Aspekte hinzukommen.

Tabelle 1

**Thesen zur Entstehung von Energiearmut**

<b>Einkommenthesen</b>	Unterversorgung	Benachteiligte Haushalte sparen an Energie und heizen zu wenig.
	Verschuldung	Das Einkommen reicht nicht, um Basisgüter wie Energie ausreichend zu bezahlen. Schulden sind die Folge und verstärken das Problem.
	Lebenslage	Phasen der Familiengründung oder der Arbeitslosigkeit können ein geringeres Haushaltseinkommen mit sich bringen.
<b>Ausgabenthesen</b>	Inflation	Höhere Energiepreise belasten vor allem arme Haushalte.
	Effizienz	Benachteiligte Haushalte wohnen in wenig effizienten Gebäuden und verfügen über weniger energieeffiziente Geräte im Haushalt.
	Verhalten	Es fehlt an Informationen und Bewusstsein darüber, wie sich Energie sparen lässt.
	Lebenslage	Je nach Familiensituation und sozialer Lage benötigen Haushalte mehr Energie.

Quelle: Eigene Darstellung.

ger stark konkretisiert. Ausgerechnet ein führendes europäisches Netzwerk gegen Energiearmut schlägt eine zugleich engere, aber auch diffusere Definition vor:

„Energiearmut als die Schwierigkeit oder auch Unfähigkeit eines Haushalts, diesen angemessen und zu einkommensindexierten Preisen zu heizen“ (European Fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE) 2009, eigene Übersetzung).

Dieser Vorschlag zeigt, dass auf europäischer Ebene offenbar die Heizkosten im Fokus stehen; angesichts der mangelhaften Gebäudequalität in einigen europäischen Staaten ist dies auch nicht verwunderlich. Es wird auch deutlich, dass es nicht primär um den Zugang zu Energie, sondern um die Erreichbarkeit geht. Diese engere Definition macht aber auch deutlich, dass die Debatte vom nationalen Kontext geprägt ist. In Deutschland haben eher die stark gestiegenen Preise für Haushaltsstrom das Thema „Energiearmut“ auf die Agenda gehoben (Kreider/Sommer 2016).

Noch umstrittener als die Definition von Energiearmut ist die Frage, wie sie gemessen werden soll. Auch dazu kursieren auf europäischer Ebene und in den einzelnen Mitgliedstaaten die unterschiedlichsten Ansätze. Die viel zitierte Zehn-Prozent-Regel („Wer mehr als zehn Prozent des verfügbaren Einkommens für Energie aufwendet, gilt als energiearm“) ist keine Definition, sondern ein Maß für Energiearmut. Wie viele Maße hat diese Regel eine rationale Grundlage, ist aber dennoch bis zu einem gewissen Grade willkürlich.

Denn die britische Wissenschaftlerin Brenda Boardman hatte die Anteile der Energiekosten durchschnittlich ver-

dienender Haushalte mit denen einkommensschwacher Haushalte verglichen. Im Unterschied zu den ca. fünf Prozent Energieausgaben der Durchschnittshaushalte mussten die meisten einkommensschwachen gut das Doppelte dafür aufbringen, also zehn Prozent. Diese wichtige Beobachtung motivierte sie dazu, ein Maß in die Welt zu setzen, das noch heute das populärste und am einfachsten zu handhabende ist.

Die methodische Kritik an dieser einfachen Regel ist dennoch deutlich. Zum einen werden damit auch Haushalte mit hohem Einkommen und energieintensivem Lebensstandard erfasst. Zum anderen widerspricht eine starre Prozentgrenze den Erkenntnissen der dynamischen Armutforschung. Die deutsche Regierung beruft sich weiterhin auf diese Regel, während die britische Regierung inzwischen einen neuen Indikator benutzt, nämlich den Low-Income-High-Cost-Indikator (LIHC) von John Hills (2012).

Bei diesem Indikator werden sowohl Ausgaben als auch Einnahmen betrachtet. Zwei Bedingungen müssen erfüllt sein, damit ein Haushalt als energiearm klassifiziert wird: Die benötigte Menge an Energie muss über dem Medianwert aller Haushalte liegen und das Haushaltseinkommen liegt nach dem Abzug dieser Energiekosten unter der offiziellen Armutsgrenze. Um ein solches Maß z.B. in Deutschland einzusetzen, müsste man jedoch belastbare Daten über den realistischen Energiebedarf der Privathaushalte haben. Das ist derzeit kaum möglich.

Der Anspruch an eine praxisrelevante Forschung ist es daher, sinnvolle und verfügbare Indikatoren zu entwickeln,

die das komplexe Phänomen der Energiearmut einfangen. Es ist noch relativ leicht, grundlegende Faktoren zu finden, deren Wechselwirkungen zu Energiearmut führen können. Dazu gehören:

- geringes Haushaltseinkommen;
- hohe Energiepreise;
- geringe Energieeffizienz (Gebäude und Geräte).

Das Haushaltseinkommen ist der wesentliche Indikator, auch wenn nicht alle einkommensschwachen Haushalte Probleme mit Energiekosten haben. Die Energiepreise haben ebenfalls eine relative Bedeutung. Ist die Wohnung sehr effizient, fallen die Preise weitaus weniger ins Gewicht. Bisherige Studien kombinieren meist Daten zu den folgenden Dimensionen:

- Haushaltseinkommen;
- Energieverbrauch pro Haushalt nach Energieträgern;
- nationaler Gebäudemix und Energiesysteme;
- Anteil von Mietwohnungen;
- nationale Energiepreise;
- subjektives Wohlbefinden;
- subjektive Unterversorgung;
- Wohnverhältnisse der Haushalte.

Aus diesen Quellen lässt sich allerdings kein einfacher Indikator oder gar Index bilden, sie dienen lediglich als Signalgeber für die Prävalenz von Energiearmut in einzelnen Ländern. Es gibt spezifische Indikatoren wie die saisonal unterschiedliche Verteilung von Todesfällen (Fowler et al. 2015). Solche Daten lassen Rückschlüsse darauf zu, dass kalte Wohnungen im Winter ursächlich sein könnten.

Es gibt zahlreiche andere, spezifische Indikatoren, die Zusammenhänge zwischen Energiearmut und anderen Variablen aufzeigen. Doch es sind insbesondere das allgemeine Armutsniveau, Niveau und Entwicklung der Energiepreise, die Gebäudequalität und die Heizungssysteme, die relevant sind.

Trotz vieler vorhandener Daten sind die empirischen Erkenntnisse über Energiearmut in Europa nach wie vor dünn. Das liegt vor allem daran, dass es theoretisch schwer von anderen Armutspänomenen zu trennen ist. Außerdem lassen sich die verschiedenen Datenquellen nicht einfach kombinieren. Im Jahr 2010 gab es erste Versuche auf europäischer Ebene, begriffliche Klarheit in der EU herzustellen. Die europäischen Gremien bezeichneten Energiearmut als:

„Schwierigkeit oder Unmöglichkeit, seine Wohnstätte angemessen und zu einem korrekten Preis zu heizen (als Referenz könnte auch die Definition der Weltgesundheitsorganisation WHO herangezogen werden, gemäß der die thermische Behaglichkeit bei einer Temperatur von 21°C im Wohnraum und 18°C in den weiteren Räumen liegt, sowie jede weitere technische angemessene Definition) sowie über weitere grundlegende Energiedienstleistungen wie Beleuchtung, Verkehr oder Strom für Internet und sonstige Geräte zu einem angemessenen Preis zu verfügen. Dies ist eine allgemeine Begriffsbestimmung, die erforderlichenfalls durch die Einbeziehung weiterer Kriterien aktualisiert werden könnte“ (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2010: 3).

Von Seiten der Europäischen Kommission wurde ein Jahr später eingeräumt, dass bislang keine Einigkeit über die kon-

stituierenden Elemente der Energiearmut bestehe (Bouzarovski et al. 2012: 78) und solange dies nicht der Fall sei, eine EU-weit geltende Definition nicht zweckmäßig sei. Mittlerweile fordert der Wirtschafts- und Sozialausschuss nachdrücklich europäische Indikatoren von Energiearmut, die den Sachverhalt mess- und vergleichbar machen (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2013: 2).

Die Herangehensweise der Mitgliedstaaten der Europäischen Union variieren stark, wobei Großbritannien und Deutschland wohl die größten Unterschiede repräsentieren und aufgrund dessen von Dubois und Meier als gegensätzliche Pole beschrieben werden:

„Großbritannien und Deutschland stellen zwei gegensätzliche Pole dar. Es gibt keine Übereinstimmung inwieweit Energiearmut als Unterkategorie von Armut (Deutschland) oder als eigene Thematik angesehen werden sollte. Die Länder unterscheiden sich dahingehend, ob Energiearmut als Problem im Kontext steigender Energiepreise die gesamte Bevölkerung betrifft (Deutschland) oder nur jene mit dem geringsten Einkommen und den höchsten Energiekosten (UK – Hills approach)“ (Dubois/Meier 2014: 6, eigene Übersetzung).

Ob ein Staat überhaupt Energiearmut systematisch messen will, hängt davon ab, ob Regierungen dies als eigenständiges soziales Problem sehen. Bislang haben nur vier europäische Staaten – Großbritannien, Irland, Frankreich und die Slowakei – eine offizielle Definition ausgearbeitet (Dubois/Meier 2014: 2). Frankreich hat für sich den Begriff der Energieprekarität im Gegensatz zur Energiearmut gewählt. Energieprekarität tritt auf, wenn „ein Haushalt aufgrund eines Missverhältnisses von Ressourcen oder der Wohnsituation Schwierigkeiten hat genügend Energie bereitzustellen, um seine Grundbedürfnisse befriedigen zu können“ (Dubois/Meier 2014: 2, eigene Übersetzung).

Obwohl also schon einige fortgeschrittene nationale Ansätze zur Definition und Messung von Energiearmut bestehen, sind diese nicht ohne weiteres auf die EU oder auf andere Mitgliedstaaten übertragbar. Besonders dem modernen und komplexen Hills-LHC-Ansatz mangelt es an internationaler Vergleichbarkeit (E-Control Austria 2013:12).

Das Konsortium EPEE kommt zu dem Ergebnis, dass zwischen 50 und 125 Millionen Menschen in Europa von Energiearmut betroffen sind. Folgt man den Daten der European Statistic on Income and Living Conditions (EU-SILC), besteht das Problem der Energiearmut in jedem der Mitgliedstaaten (Bouzarovski et al. 2012: 78). Indikatoren, die auf Energiearmut hinweisen können, sind im EU-SILC in Form einiger Deprivationsindikatoren vorhanden: Die Selbsteinschätzung der Befragten, ob sie ihre Wohnungen ausreichend heizen können und die subjektive Schwierigkeit, Nebenkostenrechnungen an die Versorger bezahlen zu können.

Die meisten policy-Paper zur Energiearmut in Europa beginnen mit der Aussage, dass Energiearmut in den Mitgliedstaaten zunehme. Dafür sprechen zwar einige Indizien, doch von einem echten und systematischen Monitoring in Europa kann bislang keine Rede sein. Ob Energiearmut quer durch Europa tatsächlich stärker wird, wissen wir also nicht.

## 1.2 DATEN UND DATENLÜCKEN

In einem Forschungsbericht für die Hans-Böckler-Stiftung sind auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 einige repräsentative Ergebnisse für Deutschland zutage gefördert worden; sie machen aber zugleich sichtbar, welche elementaren Datenlücken existieren (Strünck et al. 2016). Der im Projekt entwickelte, einfache Indikator für Energiearmut lautet:

Ein Haushalt gilt als energiearm, wenn dessen (OECD-gewichtetes) Haushalts-Nettoeinkommen nach dem Abzug der (OECD-gewichteten) Energiekosten unter der 60-Prozent Armutgefährdungsschwelle liegt.

Legt man diesen Indikator zugrunde, so waren im Jahr 2008 rund 21,5 Prozent (8,5 Millionen) aller Haushalte in Deutschland (39,4 Millionen) energiearm. Das reine Ausgabevolumen für Energie ist in armutsgefährdeten Haushalten allerdings nicht auffällig hoch, zumindest nicht im Referenzjahr 2008. Die durchschnittlichen Ausgaben eines Musterhaushalts mit 3500 kWh Verbrauch lagen im Jahr 2015 alleine für Strom bei 85 Euro pro Monat (Quelle: BdEW). Die Hälfte der energiearmen Haushalte gibt für Heizung und Strom 75,33 Euro (Medianwert) oder weniger pro Monat aus. Der höchste Anteil der Energiearmen (28,3 Prozent) ist in der Ausgabenklasse von 60 bis 70 Euro beobachtbar. Angesichts steigender Energiepreise verändern sich diese Werte allerdings nach oben (Abbildung 1).

Andererseits finden sich viele energiearme Haushalte auch in den Klassen mit den niedrigsten Energieausgaben. Dabei

handelt es sich wahrscheinlich in der Regel um „Zwangssparer\_innen“, die auf notwendige Energie verzichten. Außerdem hat sich gezeigt, dass die Energiekosten pro Quadratmeter in energiearmen Haushalten höher sind. Energiearme leben also tatsächlich in weniger effizienten Wohnungen. Dieser Unterschied wird zwar durch die im Durchschnitt kleineren Wohnungen kompensiert. Allerdings zeigt der Befund auch, dass energiearme Haushalte wenig von höheren Gebäudestandards profitieren.

Die Gruppe der Geringverdiener\_innen, die nicht in der Grundsicherung sind, leidet spürbar unter Energiearmut. Unter Haushalten mit Erwerbseinkommen beträgt die Quote der Energiearmen immerhin 14,7 Prozent, wendet man den o.g. Indikator an. Von den Wohngeld-Haushalten sind fast 73 Prozent energiearm. Gerade diese Menschen kommen zur Beratung in die Verbraucherzentralen, da sie vom sozialen Sicherungssystem kaum Hilfe bekommen (Abbildung 2).

Andererseits finden sich viele energiearme Haushalte auch in den Klassen mit den niedrigsten Energieausgaben. Dabei handelt es sich wahrscheinlich in der Regel um „Zwangssparer\_innen“, die auf notwendige Energie verzichten. Außerdem hat sich gezeigt, dass die Energiekosten pro Quadratmeter in energiearmen Haushalten höher sind. Energiearme leben also tatsächlich in weniger effizienten Wohnungen. Dieser Unterschied wird zwar durch die im Durchschnitt kleineren Wohnungen kompensiert. Allerdings zeigt der Befund auch, dass energiearme Haushalte wenig von höheren Gebäudestandards profitieren.

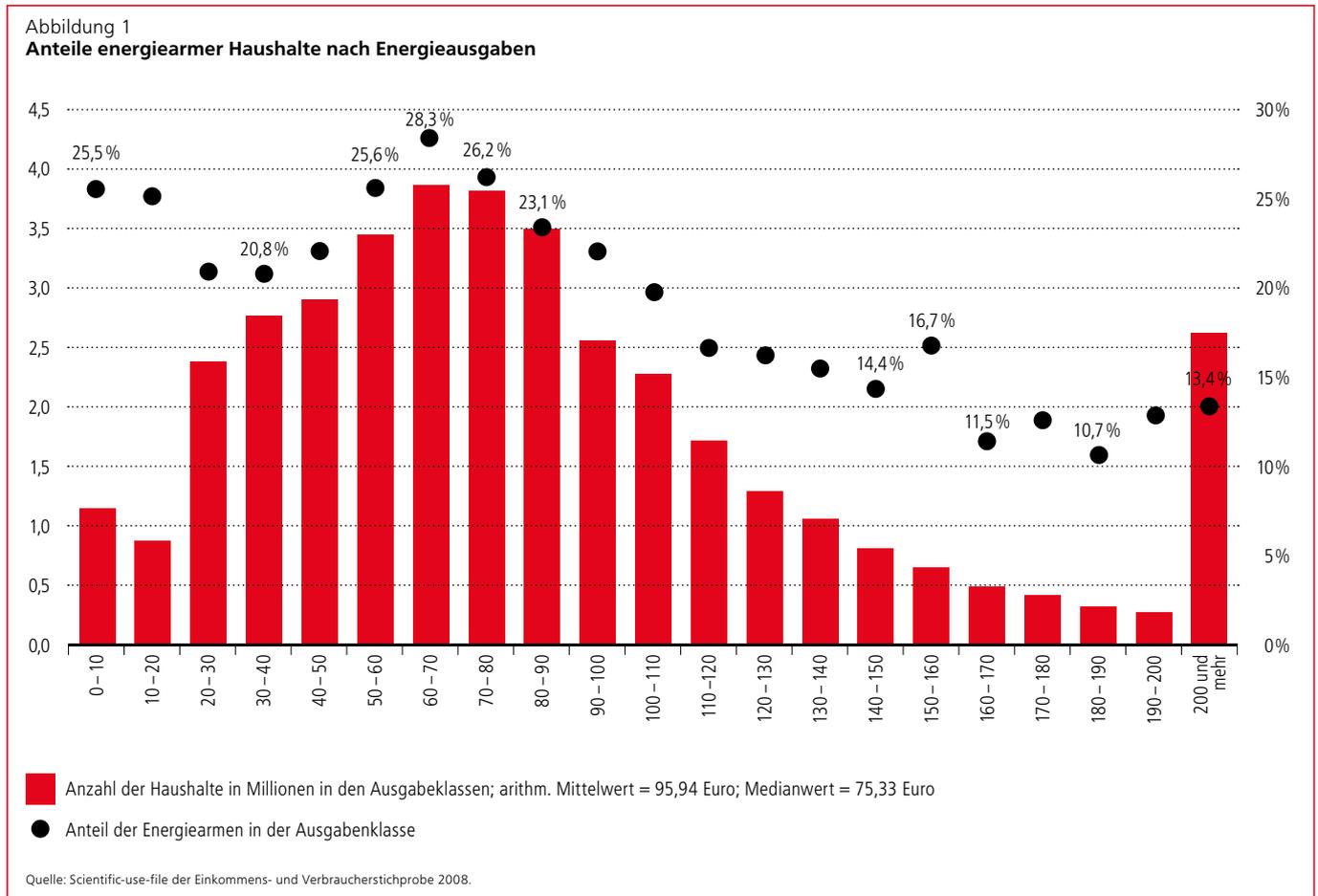
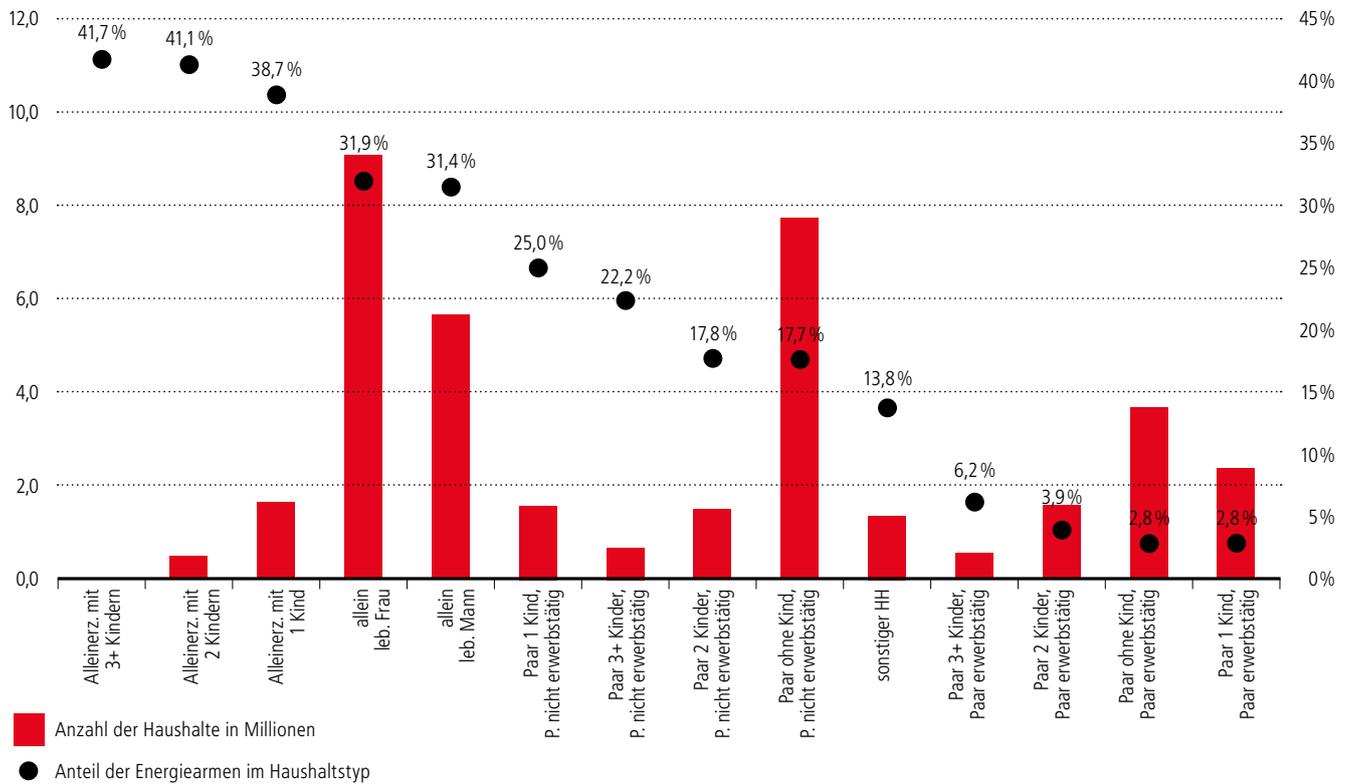


Abbildung 2  
**Welche Haushaltstypen sind häufig energiearm?**



Quelle: Scientific-use-file der Einkommens- und Verbraucherstichprobe 2008.

Tabelle 2  
**Maßnahmen für eine bessere Messung von Energiearmut**

<b>Objekte der Messung</b>	Es sollte unterschieden werden zwischen nationalen Indikatoren und lokalen Indikatoren. Bei den nationalen müssen Einnahmen und Ausgaben in Relation gesetzt werden. Die lokalen Indikatoren identifizieren schutzbedürftige Haushalte anhand sozio-ökonomischer Variablen.
<b>Indikatoren und Datenlage</b>	Subjektive und objektive Indikatoren sind nur sinnvoll, wenn sie mit Daten gespeist werden können. Ideale Indikatoren sind häufig nicht operationalisierbar.
<b>Energiebedarf und Energieverbrauch</b>	Indikatoren sollten den realen Energieverbrauch sowie den objektiv ermittelbaren Energiebedarf je nach Haushaltstyp berücksichtigen. Nur so lässt sich ermitteln, ob Haushalte auf notwendige Energie verzichten müssen.
<b>Erfassung aller Energiearten</b>	Energie als Basisgut bezieht sich u.a. auch auf Mobilitätskosten. Diese sollten ebenfalls in Indikatoren berücksichtigt werden.
<b>Abzug der reinen Mietkosten vom Haushaltseinkommen</b>	Vom verfügbaren Einkommen sollten die Kosten für die Wohnung (ohne Energie) abgezogen werden.

Quelle: Pye et al. 2015g: 42, eigene Darstellung.

Die Gruppe der Geringverdiener\_innen, die nicht in der Grundversicherung sind, leidet spürbar unter Energiearmut. Unter Haushalten mit Erwerbseinkommen beträgt die Quote der Energiearmen immerhin 14,7 Prozent, wendet man den o.g. Indikator an. Von den Wohngeld-Haushalten sind fast 73 Prozent energiearm. Gerade diese Menschen kommen zur Beratung in die Verbraucherzentralen, da sie vom sozialen Sicherungssystem kaum Hilfe bekommen.

Generell ist die Datenlage in Deutschland nicht gut genug, um breite, differenzierte Analysen im Längsschnitt durchzuführen. Zwar werden in regelmäßigen Haushaltsbefragungen wie Mikrozensus, der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe oder dem Sozio-Ökonomischen Panel auch Fragen zum Energiekonsum und zur Wohnung gestellt. Doch Fragen und Antwortmöglichkeiten variieren; außerdem lassen sich die Daten kaum mit statistischen Angaben über den Gebäudebestand in der Bundesrepublik verbinden. Auch wenn eine einheitliche Definition beschlossen würde, wäre es weiterhin schwierig, Ausmaß und Konzentration von Energiearmut zu messen.

Angesichts der hohen Bedeutung des privaten Energiekonsums ist es überraschend, dass die Datenbasis in Deutschland nicht besser ist. Es gäbe vielfältiges Datenmaterial, das über das Thema der Energiearmut hinaus für Politik, Verwaltung und Wissenschaft wichtig wäre.

#### Datenlücken in Deutschland

Regelmäßige Haushaltsbefragungen wie die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, der Mikrozensus oder das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) enthalten auch Fragen zum Energiekonsum und zu den Wohnverhältnissen. Andere Erhebungen wie der Wärmemonitor des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung fördern wichtige Erkenntnisse zum Heizbedarf und Heizverhalten zutage. Zur Gebäudequalität gibt es ebenfalls Daten. Doch einerseits enthalten die Datenbanken häufig Lücken. Und andererseits lassen sich Daten häufig nicht miteinander verbinden.

Unbefriedigend sind die Angaben zu den Merkmalen des Gebäudes bzw. der Wohnung. So gibt es für die Einschätzung der Energieeffizienz wichtige Information zur genauen Typologie des Gebäudes und zur Lage der Wohnung innerhalb des Gebäudes gar keine Angaben.

Angaben zur Energieeffizienz des Gebäudes bzw. der Wohnung fehlen ebenfalls vollständig. Diesbezüglich sind Verbesserungen im Datenbestand zukünftig noch nicht einmal zu erwarten: So sind Energielabel mit Angaben zum spezifischen Energieverbrauch für Neubauten und renovierte Gebäude zwar mittlerweile eingeführt. Dies bedeutet jedoch noch lange nicht, dass die Befragten auch Angaben hierzu machen können, sofern sie nicht im besten Fall die Inhaber des Gebäudes bzw. der Wohnung sind. Das Gleiche gilt für den breiten Bereich des Energieverhaltens der Bewohner\_innen. Angaben über die Nutzung von technischen Einsparmöglichkeiten sowie Angaben zum individuellen Verhalten und damit den Einsparmöglichkeiten durch Verhaltensänderungen fehlen vollständig.

Solange substantielle Datenlücken existieren, bleibt auch die Diskussion über Definitionen relativ fruchtlos. Auf der anderen Seite macht diese Debatte Sinn, denn sie gibt Hinweise darauf, welche Daten besonders wichtig wären. Aus dem europäischen Vergleich lassen sich einige Punkte ableiten, die auch in Deutschland beachtet werden sollten.

In den meisten europäischen Ländern fehlen solche Daten. Dennoch entwickeln die Regierungen Strategien, um Energiearmut zu bekämpfen. Es ist eine offene Frage, wie er-

folgreich diese Strategien sind, solange einheitliche Definitionen fehlen und die Datengrundlage mangelhaft ist. Die Debatte um steigende Energiepreise und sozialverträgliche Energieversorgung drängt jedoch Regierungen zum Handeln.

### 1.3 ENERGIEARMUT ALS QUERSCHNITTSPROBLEM?

Die politische Debatte um Energiearmut findet in Deutschland im Windschatten der Energiewende statt. Oft drehen sich die Diskussionen darum, ob Energie erschwinglich bleibt und die Energiepolitik sozialverträgliche Ziele verfolgt. Dass Inflation die armen Haushalte immer am stärksten trifft, ist eine empirische Binsenweisheit. Die Kosten für Energie haben allerdings fast schon den Charakter eines neuen „Brotpreises“. Auch fällt es Menschen schwer, an einem Basisgut wie Energie zu sparen. Und die Europäische Union hat in vielen Politikfeldern die Gruppe der so genannten „verletzlichen Verbraucherinnen und Verbraucher“ identifiziert, die kaum Ausweichstrategien entwickeln können.

Der Auftrag an die Mitgliedstaaten lautet daher, auch im Energiesektor dafür zu sorgen, dass gerade verletzlichem und schutzbedürftigen Verbraucher\_innen geholfen wird. Diesen Auftrag nehmen die Mitgliedstaaten allerdings unterschiedlich ernst, zumal auch die Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich sind. Doch es sind nicht nur die Rahmenbedingungen verschieden. Regierungen und andere Akteure verbinden sehr unterschiedliche Motive mit dem Kampf gegen Energiearmut, und sie tragen den Kampf in unterschiedlichen Arenen aus.

Die Motive verknüpfen sich mit unterschiedlichen Politikfeldern. Da ist zum einen die Energiepolitik. Seit der Liberalisierung der Energiemärkte entfaltet sich in Europa eine Diskussion über die Effekte und Nebenwirkungen dieser Politik. Die Europäische Kommission kümmert sich deshalb um verletzlichem Verbraucher\_innen, um die Akzeptanz liberalisierter Märkte zu stärken. Denn zwischen den Polen von Grundversorgung und dynamischen Märkten pendeln die politischen Positionen in der Energiepolitik.

Gerade die Debatte um eine Re-Kommunalisierung der Stromnetze in Deutschland zeigt, welche normativen Grundpositionen nach wie vor vertreten sind. Für die einen ist Energie ein Basisgut und sollte in erster Linie von nicht-gewinnorientierten Versorgern angeboten werden. Die anderen heben hervor, dass moderne Energieinfrastrukturen massive Investitionen benötigen, die nur privatwirtschaftlich zu mobilisieren seien und dass günstige Energiepreise nur durch wettbewerbliche Energiemärkte möglich würden. Die immer wieder aufkeimende Diskussion, ob es einen Sozialtarif oder sogar eine Basismenge an Energie für alle (und aus Steuern finanziert) geben sollte, ist ein weiterer Baustein dieser (deutschen) Diskussion.

Hinzu kommt die Energiewende in Deutschland, v.a. die von allen Verbraucher\_innen subventionierte Förderung erneuerbarer Energien, die auch der Diskussion um Energiearmut immer wieder neue Nahrung gibt. Die Förderung der erneuerbaren Energien v.a. durch das „Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien“ (EEG) trägt zu einer Erhöhung der Strompreise für Haushaltskund\_innen bei. Dieses Gesetz regelt, dass pri-

vate Haushalte und Unternehmen über eine Umlage erneuerbare Energie fördern. Allerdings sind zahlreiche Unternehmen von der Umlage befreit. Die Forschung zu den Verteilungswirkungen des EEG zeigt, dass einkommensschwache Haushalte davon besonders betroffen sind (Neuhoff et al. 2012; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2012; Ecke et al. 2014; Philipps 2013). Vor diesem Hintergrund wird immer häufiger eine sozialverträgliche Gestaltung der Energiewende angemahnt, nicht nur von Sozialpolitiker\_innen. Die Debatte um sozialverträgliche Energiepreise und Energiearmut ist daher – in Deutschland – oft auch eine Debatte über die Chancen und Risiken der Energiewende sowie die Instrumente ihrer Umsetzung. Nicht vergessen werden darf dabei aber, dass die Heizungskosten oftmals viel höher sind als die Kosten für den Haushaltsstrom. Vor allem in Deutschland sind die Preise für Heizung und Haushaltsstrom massiv gestiegen, wie Abbildung 3 zeigt.

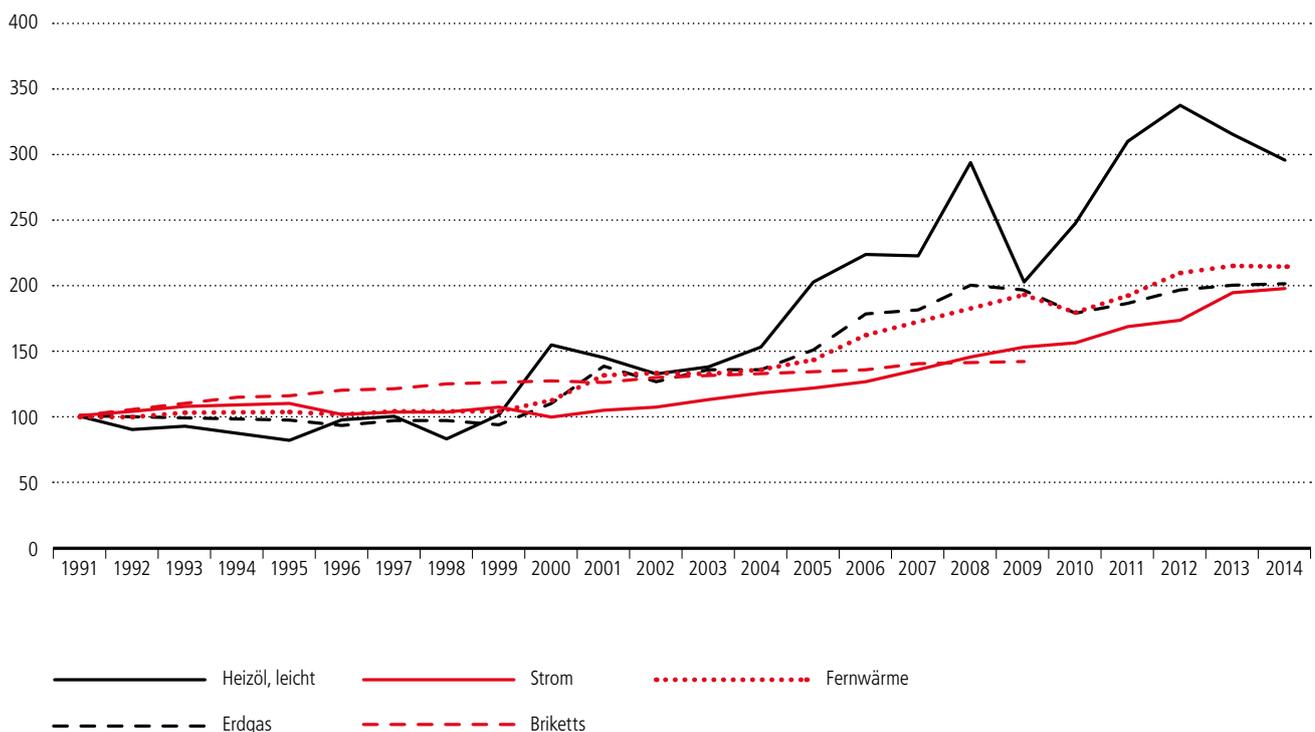
Auch andere Klimaschutzmaßnahmen sind Teil der Debatte um Energiearmut. Das gilt vor allem für die klima- und umweltverträgliche Sanierung von Gebäuden, ebenso für die Verbreitung und Förderung energieeffizienter Geräte in Haushalten. Hier stellt sich die Frage, ob von Energiearmut betroffene oder bedrohte Haushalte von solchen Maßnahmen tatsächlich profitieren und ihre eigenen Ausgaben senken können (Dünhoff et al. 2006; Malottki 2012). Kritiker\_innen monieren, dass klimaschutzpolitische Maßnahmen häufig sozial blind seien und die Verteilungseffekte zu wenig berücksichtigen würden. Sie befürchten, dass Sanierungs- und Effizienzmaßnahmen insbesondere für sozial schwächere Mieter-

haushalte zu Kostensteigerungen führen. Andererseits wäre es womöglich denkbar, solche Maßnahmen auf die Zielgruppe der verletzlichen Verbraucher\_innen zu konzentrieren und so zu gestalten, dass damit tatsächlich auch wirtschaftliche Einsparungen verbunden sind.

Die Umweltpolitik überschneidet sich hier mit der Wohnungspolitik. Welche baulichen und energetischen Standards etwa für sozial geförderten Wohnungsbau gelten sollen, welche Gebäudetypen einkommensschwachen Haushalten zur Verfügung stehen, fällt auch in den Verantwortungsbereich der Wohnungspolitik. Hier hat sich in den letzten Jahrzehnten jedoch Vieles grundlegend geändert. Größere öffentliche Wohnungsbestände sind privatisiert worden, der soziale Wohnungsbau wurde praktisch eingestellt und statt Objektförderung wurde die Subjektförderung verstärkt. In dieser neuen Situation sind Skalenvorteile durch zentral organisierte Sanierungen nicht mehr möglich. Und für private Eigentümer\_innen sind die Anreize für energetische Sanierung begrenzt.

Je nach Wohlfahrtsstaatstypus steht auch die Sozialpolitik im Rampenlicht. Schließlich sollen Systeme der sozialen Sicherung möglichst verhindern, dass Menschen in Armut abrutschen. Auch für Probleme sozialer Deprivation und Unterversorgung ist die Sozialpolitik zuständig. Es stellt sich allerdings die Frage, welche Haushalte von Sozialleistungen profitieren und wer ohne zusätzlichen Schutz da steht. Sozialpolitik zielt außerdem in der Regel darauf ab, ein bestimmtes Einkommensniveau zu sichern. Energiearmut muss aber nicht nur mit Einkommensproblemen zu tun haben. Diese Erkenntnis prägt auch die Aktivitäten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsländer.

Abbildung 3  
Energiepreise privater Haushalte 1991–2014 (Index 1991 = 100)



Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) auf der Basis der Indexwerte vom Statistischen Bundesamt (StBa).

## 2

# WAS TUN GEGEN ENERGIEARMUT? ANSÄTZE, INSTRUMENTE UND ERFAHRUNGEN IN EUROPA

Die Europäische Union hat das Thema Energiearmut seit einigen Jahren im Blick. In der europäischen Gesetzgebung tritt Energiearmut als Begriff erstmals im Rahmen des Dritten Energiepakets der Europäischen Union aus dem Jahr 2009 auf. Hier wird in den Richtlinien zur Liberalisierung des Elektrizitätsbinnenmarktes (2009/72/EC) und des Erdgasbinnenmarktes (2009/73/EC) Energiearmut als eigenständiges Problem anerkannt und die Mitgliedstaaten aufgefordert, Instrumente zu entwickeln, um Energiearmut zu bekämpfen und „den nötigen Energiebedarf für gefährdete Verbraucher sicherzustellen“ (Bouzarovski et al. 2012: 77, eigene Übersetzung). Gerade dieser Bezug zu schutzwürdigen Verbraucher\_innen ist jedoch laut mehrerer Autor\_innen problematisch, da auch hier keine einheitliche, europäische Definition vorliegt und die Aufforderung in den Richtlinien somit einen großen Interpretationsspielraum zulasse (vgl. z.B. Bouzarovski et al. 2012: 77; European Fuel Poverty and Energy Efficiency 2009: 11).

### 2.1 PERSPEKTIVEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Europäische Kommission möchte die Wirkungen des Wettbewerbs auf den Energiemärkten verbessern. Es ist deutlich, dass ihr einige Marktregulierungen in Mitgliedstaaten ein Dorn im Auge sind. Zugleich zielt die Kommission darauf ab, bei der fortschreitenden Liberalisierung insbesondere sozial schwache Verbraucher\_innen zu schützen. Dies wird insbesondere im jüngsten Paket zur Energieunion sichtbar:

„Energiearmut hat negative Folgen für Lebensstandard und Gesundheit. Sie hat viele Ursachen, resultiert jedoch meist aus einer Kombination von niedrigem Einkommen und allgemeiner Armut, ineffizienten Wohngebäuden und für die Energieeffizienz wenig förderlichen Eigentumsverhältnissen. Ihr kann nur mit einer Kombination von Maßnahmen begegnet werden, die vor allem auf sozialem Gebiet und im Rahmen der Zuständigkeiten nationaler, regionaler und lokaler Behörden erfolgen müssen. Bei der allmählichen Beendigung der Preisregulierung müssen die Mitgliedstaaten – vorzugsweise im Rahmen des allgemeinen Sozialsystems – Mechanismen für besonders schutzbedürftige Verbraucher vorsehen. Er-

folgt dieser Schutz auf dem Energiemarkt, könnte er in Form eines Solidaritätstarifs oder als Nachlass auf die Energierechnungen gestaltet werden. Die Kosten dieser Regelungen müssten von allen nicht nachlassberechtigten Verbrauchern getragen werden. Es ist daher wichtig, dass sich die Systeme gezielt an die schutzbedürftigsten Verbraucher richten, um die Gesamtkosten niedrig zu halten und die mit regulierten Preisen verbundenen Verzerrungen zu begrenzen (und so beispielsweise eine weitere Erhöhung der Defizite bei den Stromtarifen der Mitgliedstaaten zu vermeiden)“ (Europäische Kommission 2015).

Die europäische Gesetzgebung hat verschiedene Initiativen gestartet. Sowohl die jüngste Gas-Richtlinie als auch die Elektrizitäts-Richtlinie fordern die Mitgliedstaaten zum Handeln auf. Bemerkenswert ist, dass insbesondere die Elektrizitätsrichtlinie auf Politikmaßnahmen verweist, die nach Meinung der europäischen Institutionen vorrangig sind. Dazu gehören insbesondere sozialpolitische Initiativen sowie verbesserte Effizienzstandards von Gebäuden. Die EU hebt damit spezifische Ursachen von Energiearmut hervor – Einkommens- und Effizienzprobleme –, die ihrer Meinung nach entscheidend sind. Ebenso geht die EU davon aus, dass Energiearmut ein wachsendes Problem ist, auch wenn die Datenlage dafür dünn ist.

#### Europäische Elektrizitätsrichtlinie (2009/72/EG) und Energiearmut

##### Art. 3, Absatz 7

„Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Maßnahmen zum Schutz der Endkunden und tragen insbesondere dafür Sorge, dass für schutzbedürftige Kunden ein angemessener Schutz besteht. In diesem Zusammenhang definiert jeder Mitgliedstaat das Konzept des „schutzbedürftigen Kunden“, das sich auf Energiearmut sowie unter anderem auf das Verbot beziehen kann, solche Kunden in schwierigen Zeiten von der Energieversorgung auszuschließen. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Rechte und Verpflichtungen im Zusammenhang mit schutzbedürftigen Kunden eingehalten werden. Insbesondere treffen sie Vorkehrungen, um Endkunden in abgelegenen Gebieten zu schützen. Die Mitgliedstaaten gewährleisten einen hohen Verbraucherschutz, insbesondere in Bezug auf die Transparenz der Vertragsbedingungen, allgemeine Informationen und Streitbeilegungsverfahren.

>

&gt;

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass zugelassene Kunden tatsächlich leicht zu einem neuen Lieferanten wechseln können. Zumindest im Fall der Haushalts-Kunden schließen solche Maßnahmen die in Anhang I aufgeführten Maßnahmen ein“ (Rat der Europäischen Union 2009).

*Art. 3, Absatz 8*

„Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Maßnahmen, beispielsweise im Zusammenhang mit der Ausarbeitung nationaler energiepolitischer Aktionspläne oder mit Leistungen im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme, um die notwendige Stromversorgung für schutzbedürftige Kunden zu gewährleisten oder Zuschüsse für Verbesserungen der Energieeffizienz zu gewähren sowie Energiearmut, sofern sie erkannt wurde, zu bekämpfen, auch im breiteren Kontext der Armut. Die Maßnahmen dürfen die in Artikel 33 geforderte Öffnung des Marktes oder das Funktionieren des Marktes nicht beeinträchtigen, und die Kommission ist erforderlichenfalls gemäß Absatz 15 dieses Artikels von ihnen in Kenntnis zu setzen. Diese Mitteilung kann auch Maßnahmen innerhalb des allgemeinen Systems der sozialen Sicherheit enthalten“ (Rat der Europäischen Union 2009).

Auch andere Richtlinien wie die zur Energieeffizienz (2012/27/EU) fordern die Mitgliedstaaten auf, spezifische Effizienzmaßnahmen vorzusehen, die insbesondere einkommensschwachen Haushalten zugutekommen. Zahlreiche beratende Gremien und Organisationen empfehlen der EU und den Mitgliedstaaten, aussagekräftige Indikatoren für Energiearmut zu entwickeln und darauf aufbauend Maßnahmen zu planen (Pye et al. 2015g).

Noch 2015 hat die Europäische Kommission die geplante Energieunion in ihrem Papier skizziert: „A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy“. Dort wird unter anderem betont, dass diese Strategie nur Erfolg haben könne, wenn Haushalte mit niedrigem Einkommen und energetisch ineffizienten Wohnungen besonders beachtet würden. Diese Initiativen und Empfehlungen finden durchaus Resonanz in den Mitgliedstaaten. Die Haltung der Europäischen Union zeigt aber auch, was der wesentliche Grund für die Diskussion um Energiearmut ist. Die höheren Klimaschutz-Standards verteuern tendenziell Energie und andere Basisgüter wie Wohnen. Das kann aber auf Kosten einkommensschwacher Haushalte gehen. Insofern geht es tatsächlich darum, die europäische – und die jeweiligen nationalen – Energiewenden sozialverträglich zu gestalten.

## 2.2 SCHWERPUNKTE IN DEN EU-MITGLIEDSTAATEN

Immerhin die Hälfte der 28 Mitgliedstaaten hat offiziell definiert, was sie sich unter verletzlichen Verbraucher\_innen im Energiemarkt vorstellen (Pye et al. 2015g). Ein wesentliches Kriterium dabei ist, dass Menschen Gefahr laufen, ihre Rechnungen für Strom und Heizung nicht zahlen zu können. Die meisten Regierungen beziehen sich bei der Abgrenzung des Phänomens daher auf sozialpolitische Kriterien, wie sie für Mindestsicherungssysteme gelten. Das zeigt Tabelle 3.

Die gesetzlichen Maßnahmen in den Ländern stützen sich in der Regel auf objektive sozio-ökonomische Indikatoren. Daneben existiert aber noch eine Vielzahl subjektiver Indika-

toren. Auch sie können genutzt werden, um das Ausmaß der Energiearmut abschätzen zu können. Für die in dieser Studie ausgewählten Länder zeigen sich dabei deutliche Unterschiede. Für repräsentative Befragungen im Rahmen von Eurostat gaben Haushalte an, ob sie Probleme mit ihrer Energieversorgung haben. Schaut man sich drei wesentliche Indikatoren für diese Probleme an, so sind deutliche Unterschiede zwischen den Ländern erkennbar, die in der vorliegenden Studie verglichen werden (Tabelle 4).

Insbesondere die Qualität der Gebäude scheint aus subjektiver Sicht sehr unterschiedlich zu sein, und objektive Daten bestätigen dieses Bild. Auch ist das Verschuldungsrisiko durch Energiekosten gerade in Großbritannien offenbar besonders groß, ein Grund, warum das Thema dort schon länger auf der politischen Agenda steht.

Auch die Spannweite der Instrumente gegen Energiearmut ist groß, aber es gibt einige besonders populäre Maßnahmen. Viele Mitgliedstaaten versuchen sicherzustellen, dass säumigen Zahler\_innen nicht der Strom gesperrt wird. Sozialtarife und Sozialleistungen wie Heizkostenzuschüsse sind ebenfalls weit verbreitet. Aber es gibt auch exotischere Ansätze wie steuerfinanzierte Mindestmengen an Energie als Grundversorgung, was in Belgien einige Jahre ausprobiert wurde. In manchen Mitgliedstaaten liegt der Akzent auf Heizkosten und schlecht gedämmten Wohnungen, in anderen konzentriert sich die Aufmerksamkeit auf die Strompreise.

In einer der wenigen vergleichenden Studien zu Energiearmut in Europa haben die Autor\_innen versucht, den Stellenwert politischer Instrumente in der Europäischen Union zu ermitteln (Abbildung 4).

Es ist deutlich, dass der Sozialpolitik der höchste Stellenwert zukommt. Dieses Ergebnis ist zwiespältig zu sehen. Den Löwenanteil stellen Sozialleistungen, vor allem Grundsicherungs- und Fürsorgeleistungen für einkommensschwache Haushalte. Dafür müssen sich diese einer Bedürftigkeitsprüfung unterziehen. Auch Instrumente, die nicht den Systemen sozialer Sicherung entspringen, sind häufig an Bedürftigkeitskriterien gekoppelt. Oder sie werden überhaupt nur dann gewährt, wenn die entsprechenden Personen bestimmte Sozialleistungen beziehen. Dieses „targeting“ mag sinnvoll erscheinen. Doch eine wichtige Gruppe profitiert kaum von all diesen Maßnahmen: Geringverdiener-Haushalte, deren Einkommen knapp oberhalb der Grenze zur Mindestsicherung liegt. Erkennt man Energiearmut als ein eigenständiges Phänomen an, so stoßen sozialpolitische Instrumente hier an ihre Grenzen (Abbildung 5).

Bemerkenswert ist, dass die Förderung von Energieeffizienz direkt an zweiter Stelle liegt. Allerdings sind damit auch die Maßnahmen gemeint, die ganz allgemein die energetische Qualität von Gebäuden und Geräten steigern. Ob diese Maßnahmen auch energiearmen Haushalten zugutekommen, ist eine offene Frage. Ein differenzierter Blick auf die Förderung der Energieeffizienz zeigt das Problem (Abbildung 6).

Rund die Hälfte aller Maßnahmen sind klima-, umwelt- und wirtschaftspolitisch motivierte Förderungen von Energieeffizienz. Eine soziale Komponente ist kein elementarer Bestandteil dieser Politik. Dennoch listen die meisten Studien solche Maßnahmen auf, wenn von der Bekämpfung der Energiearmut die Rede ist. Unterschlagen wird dabei bewusst oder unbewusst, dass der potenzielle Zielkonflikt zwischen

Tabelle 3  
**Definition verletzlicher/schutzbedürftiger Personen in europäischen Mitgliedstaaten**

Definition	Mitgliedstaaten
Haushalte mit geringem Einkommen und hohen Energieausgaben	Frankreich, Italien, Schweden
Bezieher_innen von Grundsicherungsleistungen	Bulgarien, Zypern, Deutschland, Dänemark, Ungarn, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Portugal
Behinderung/chronische Erkrankung	Tschechische Republik, Niederlande, Slowakei, Irland
Auswahl verschiedener sozio-ökonomischer Gruppen	Österreich, Belgien, Spanien, Griechenland, Rumänien, Großbritannien

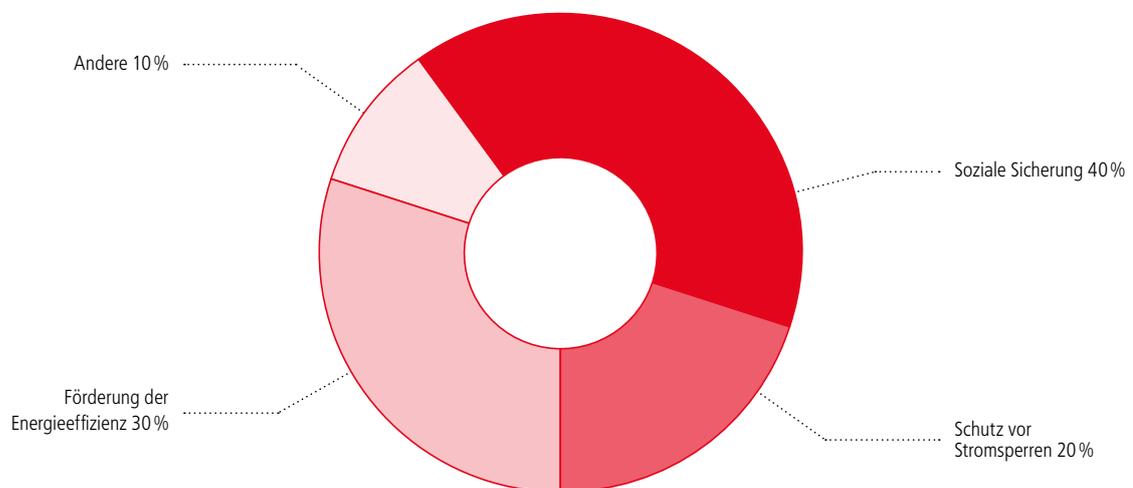
Quelle: Pye et al. 2015g: 27, eigene Darstellung.

Tabelle 4  
**Indikatoren für Energiearmut: die sechs Länder im Vergleich** (Angaben in %)

	Zahlungsrückstände gegen- über dem Energieversorger	Schwierigkeiten, die Wohnung warm zu halten	Wohnung ist schlecht gedämmt
Großbritannien	30,3	19,4	21,4
Frankreich	17,8	15,2	22,1
Bulgarien	50,7	70,0	29,5
Belgien	14,0	18,8	26,2
Dänemark	5,5	7,1	25,3
Deutschland	8,6	14,8	21,0

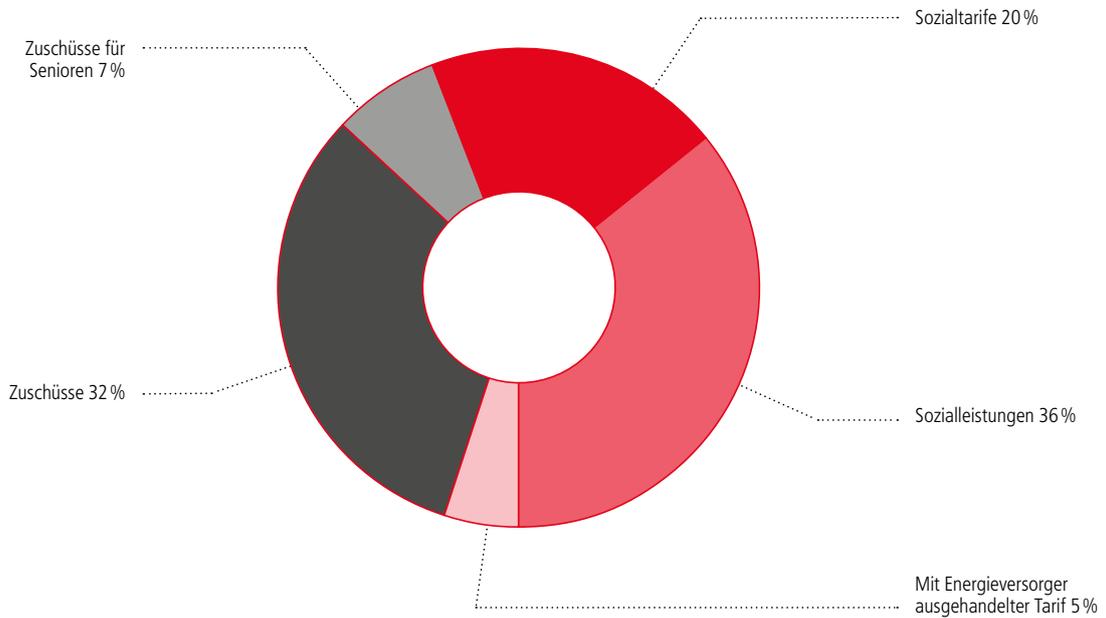
Quelle: Atanasiu et al. 2014, Zahlen von Eurostat 2012, eigene Darstellung.

Abbildung 4  
**Die wichtigsten Maßnahmen gegen Energiearmut in den EU-Mitgliedstaaten**



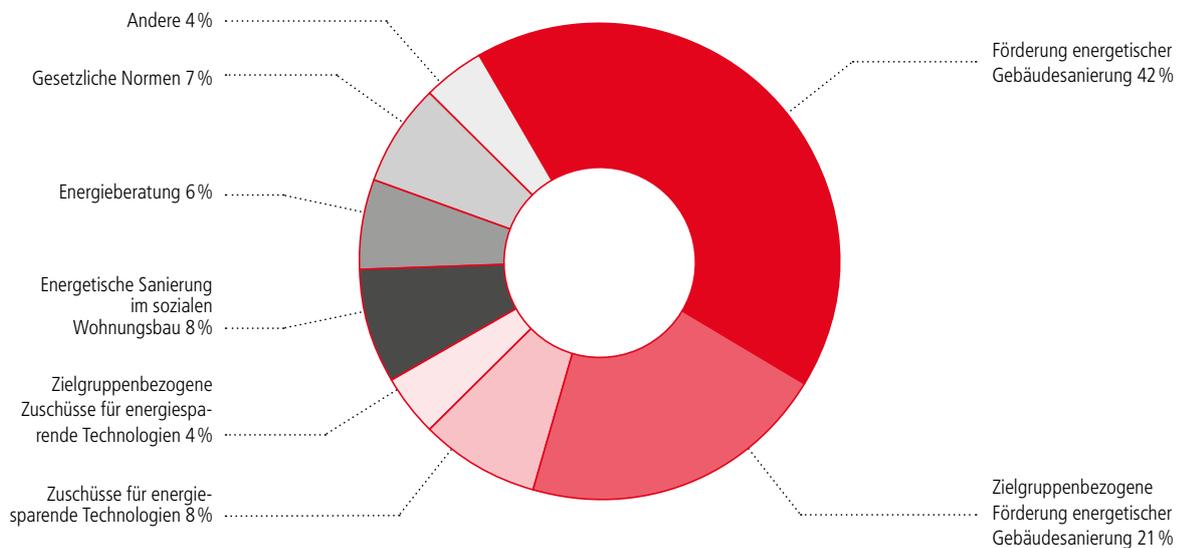
Quelle: Pye et al. 2015g: 61, eigene Darstellung.

Abbildung 5  
**Sozialpolitische Maßnahmen gegen Energiearmut in den EU-Mitgliedstaaten**



Quelle: Pye et al. 2015g: 46, eigene Darstellung.

Abbildung 6  
**Förderung der Energieeffizienz in den EU-Mitgliedstaaten**



Quelle: Pye et al. 2015g: 50, eigene Darstellung.

Umwelt- und Sozialpolitik einer der heikelsten Aspekte der Energiewende in Europa ist (Bontrup/Marquardt 2014; Heindl et al. 2014; Kopatz 2013). Je nachdem, wie die Gebäudesanierung gefördert wird, profitieren armutsgefährdete Haushalte gar nicht davon oder müssen sogar mit höheren Kosten rechnen.

Weit verbreitet sind Informationskampagnen und Beratungsangebote, auch hier mit einem Schwerpunkt auf Energieeffizienz. Wie sich Stromsperrern vermeiden oder ihre negativen Konsequenzen abfedern lassen, gehört ebenfalls dazu. Im Detail zeigen sich in manchen europäischen Ländern ausge-

fallene Lösungen; wie sehr diese auf schutzbedürftige Haushalte zugeschnitten sind und ihnen nützen, bleibt offen.

In Deutschland spielte Energiearmut lange Zeit keine große Rolle in der öffentlichen Debatte. Doch die hohen Energiepreise haben dieses Thema auch hierzulande auf die politische Agenda gebracht. Die deutsche Situation wird im nächsten Kapitel zunächst etwas ausführlicher geschildert, um die grundsätzlichen Diagnosen und Therapien im Kampf gegen Energiearmut deutlich zu machen.

# 3

## GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE ZWISCHEN AUSGEWÄHLTEN EUROPÄISCHEN LÄNDERN

Auch wenn Deutschland kein Vorreiter, sondern eher ein Nachzügler ist, startet der Ländervergleich mit einem Blick auf die Bundesrepublik. Während die Bundesregierung kaum Initiative zeigt, existieren zahlreiche Ansätze und Projekte in den Bundesländern und Kommunen. Einige davon werden ausführlicher skizziert. Sie machen sichtbar, welche unterschiedlichen sozialen Probleme mit dem Begriff der „Energiearmut“ gemeint sein können. Sie zeigen zugleich, dass Energiearmut kein soziales Problem im engeren Sinne ist.

### 3.1 DEUTSCHLAND

Deutschland ist kein Vorreiter auf dem Feld der Energiearmut: Es gibt keinen abgestimmten Plan der Bundesregierung, eine offizielle Definition fehlt, und die Datenlage ist eher schlecht. Andererseits engagieren sich zahlreiche Landesregierungen, Kommunen und zivilgesellschaftliche Organisationen für dieses Thema. Und es gibt einen prominenten Aufhänger für die Diskussion: Die deutschen Strompreise sind mit rund 30 Cent pro Kilowattstunde die zweithöchsten in der Europäischen Union, nach Dänemark.

Daher hat es das Thema Energiearmut auch hierzulande in die Medien geschafft. Auf der politischen Agenda der Bundesregierung ist es hingegen nicht wirklich angekommen. Weil das vorliegende Papier nach Erkenntnissen für Deutschland fragt, wird die Situation im Folgenden etwas ausführlicher dargestellt. Die anschließenden Länderporträts verdeutlichen, dass einige typische Instrumente im Kampf gegen Energiearmut in Deutschland bislang fehlen.

Tatsächlich geht es in der Bundesrepublik nicht nur um die Kosten, sondern auch um den Zugang zu Energie. Die relativ hohe Zahl von Stromsperrern – im Jahr 2014 hatten 352.000 Haushalte zumindest kurzzeitig keinen Strom oder nur minimale Mengen – ist ein wesentlicher Zankapfel.

Wie viele Haushalte und wer von Energiearmut betroffen sind, dazu gibt es keine offiziellen Daten. Da es auch keine Verständigung über eine Definition gibt, variieren Schätzungen je nach verwendetem Indikator zwischen knapp 14 oder 26 Prozent.

Auch wenn es keine offizielle Definition und keine regierungsamtliche Strategie gegen Energiearmut gibt, so existieren

doch zahlreiche Instrumente, die einen indirekten oder direkten Bezug zum Problem haben. Da Deutschland der Referenzpunkt des Diskussionspapiers ist, werden diese Instrumente im Folgenden etwas ausführlicher geschildert.

Wie auch in den meisten anderen Ländern federt das soziale Sicherungssystem einige Härten ab, die durch Energiekosten entstehen. Wer in Deutschland Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende oder Sozialgeld bezieht, dem werden die Kosten für Unterkunft und Heizkosten „in angemessener Höhe“ erstattet.

Wer keine Grundsicherungsleistungen bezieht, aber aufgrund seines niedrigen Einkommens einen Anspruch auf Wohngeld hat, für den gab es zunächst seit 2009 einen Heizkostenzuschuss aus Bundesmitteln. Die Regierung reagierte damit auf die stark gestiegenen Energiepreise. Durch diese Reform des Wohngeldes wurde die Förderung von durchschnittlich 90 Euro auf 142 Euro monatlich erhöht. Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011 wurden diese Regelungen zur Heizkostenanrechnung jedoch nach nur zwei Jahren wieder aus dem Gesetz gestrichen. Das Wohngeld wurde zwar 2016 wieder erhöht; doch separate Heizkostenzuschüsse sind weiterhin nicht vorgesehen.

Die Energieausgaben pro Quadratmeter in den energiearmen Haushalten sind in der Regel höher als in nicht-energiearmen Haushalten. Dies verweist darauf, dass die Gebäude und die stromverbrauchenden Geräte in den Wohnungen weniger effizient sind (Strünck et al. 2016). Im Unterschied zu fast allen anderen Ländern spielt die Gebäudequalität in der Diskussion um Energiearmut in Deutschland aber praktisch keine Rolle. Energetische Sanierung ist in Deutschland ganz klar der Klima- und Umweltpolitik zugeordnet; sozialpolitische Ziele sind damit nicht verbunden. Anders stellt es sich bei der Geräteeffizienz dar. Effizientere Geräte könnten helfen, die Ausgaben zu reduzieren, allerdings sind die hohen Ausgaben für die Anschaffung von neuen Geräten für armutsgefährdete Haushalte abschreckend bzw. schwer aufzubringen. Verschiedene lokale Projekte versuchen, diese Problematik zu adressieren, etwa in Form von Kooperationen zwischen Stadtwerken, Verbraucherzentralen und Wohlfahrtsverbänden. Im Dezember 2012 haben die Wuppertaler Stadtwerke (WSW) beispielsweise ein Pilotprojekt zum Mini-Contracting für

Kühlschränke ins Leben gerufen. Die Zielgruppe sind Menschen mit geringem Einkommen (Geringverdiener\_innen, Transferleistungsempfänger\_innen, arme Rentner\_innen, Studierende).

Hat ein WSW-Kunde/eine WSW-Kundin aus der Zielgruppe einen (alten) Kühlschrank, der einen Verbrauch von mehr als 350 kWh pro Jahr hat, dann meldet er/sie sich direkt bei WSW oder wird über Soziale Dienste oder Verbraucherzentralen auf das Angebot aufmerksam gemacht. Der Kunde/die Kundin erhält eine umfassende Energieberatung und muss den Energieverbrauch des alten Gerätes messen. Liegt der Verbrauch deutlich über dem neuen Gerät (A++; 140 kWh/a), dann kommt der Kunde/die Kundin für das Projekt in Frage. Dem Kunden/der Kundin wird ein Markengerät der Klasse A++ mit ca. 140 l Volumen und Gefrierfach als Standgerät – neu – ab Mai 2014 ein Großgerät der Klasse A++ mit ca. 230 kWh/a und 190 l bzw. 111 l Volumen angeboten. Er/Sie schließt einen Kreditvertrag mit einer Laufzeit von 27 Monaten mit einer monatlichen Rate von zehn Euro für das kleinere Gerät und 16 Euro für das größere Gerät. Zusätzlich gewähren die WSW einen Zuschuss aus dem WSW Klimafonds in Höhe von 50 Euro für WSW Kund\_innen. Das neue Gerät wird angeliefert und installiert und das Altgerät zur Entsorgung mitgenommen. Die Gewährleistung für das Neugerät gilt über die Gesamtlaufzeit des Vertrages (Mucke 2014). Nach der Abzahlung des Kaufpreises geht das Gerät in den Besitz des Kunden/der Kundin über, der/die weiterhin zusätzlich über die niedrigeren Strom-Abschlagzahlungen profitiert.

Auch der etablierte „Stromspar-Check“, ein Verbundprojekt des Deutschen Caritasverbandes und des Bundesverbands der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands (eaD), sieht Zuschüsse vor, wenn neue Kühlschränke erworben werden. Doch dieser Ansatz geht darüber hinaus, ähnlich wie die Energieberatung der Verbraucherzentralen. Der Stromspar-Check richtet sich seit 2008 an Bezieher\_innen von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Wohngeld. Die sozialpolitische Zielsetzung des Stromspar-Checks ist darauf ausgerichtet, einkommensschwache Haushalte bei den Strom- und Heizungskosten sowie – über eingesparte Sozialausgaben in den Bereichen Wasser und Heizenergie – auch Kommunen finanziell zu entlasten. Klimapolitisch sollen CO<sub>2</sub>-Emissionen gespart und damit ein sichtbarer Beitrag von einkommensschwachen Haushalten zu den Klimaschutzzielen der Bundesregierung geleistet werden. Die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung ist darauf ausgerichtet, Langzeitarbeitslose durch sinnvolle Beschäftigung zu Stromsparhelfer\_innen zu qualifizieren (Cari-Teams) und sie damit an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Bildungspolitisch sollen einkommensschwache Haushalte für eine effiziente Energienutzung sensibilisiert und durch die Kosteneinsparungen eigene Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

An mehr als 100 Standorten besuchen die Stromsparhelfer\_innen einkommensschwache Haushalte und generieren Einspareffekte z.B. über den Einbau von Adaptern zur Strom-, Heizenergie- und Wassereinsparung sowie Lerneffekte aus den Beratungsmodulen. Die Wirkungen des Stromspar-Check wurden umfangreich evaluiert (Tews 2012; Stieß/van der Land 2010).

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt das Projekt „NRW bekämpft Energiearmut“. Die Verbraucherzentrale NRW bietet in Kooperation mit örtlichen Energieversorgungsunterneh-

men einkommensbenachteiligten Haushalten eine Budget- und Rechtsberatung bei Zahlungsproblemen rund um die Energierechnung an. Um die monatliche Kostenbelastung der von Energiearmut betroffenen Haushalte zu verringern und Nachzahlungen in der Jahresabrechnung zu vermeiden, wird der wirtschaftlich-rechtliche Beratungsansatz mit einer Energiesparberatung (z.B. mit dem Stromspar-Check der Caritas in NRW und des Bundesverbandes der Energie- und Klimaschutzagenturen (eaD)) verknüpft und umfangreich evaluiert (Verbraucherzentrale NRW 2014).

Die Ergebnisse zeigen, dass Verbraucher\_innen mit Zahlungsschwierigkeiten erst spät Beratungseinrichtungen aufsuchen, z.B. wenn Stromsperren bereits angekündigt sind. Nahezu immer sind es mehrere Ursachen, die zu Zahlungsschwierigkeiten führen. Neben steigenden Energiepreisen und Niedrigeinkommen sind es v.a. hohe Energieverbräuche, Arbeitslosigkeit und kritische Lebensereignisse. Die Situation verschärft sich durch die mangelnde Finanz- und Planungskompetenz von Verbraucher\_innen. In den allermeisten Fällen können durch die Beratung und Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten zur Reduktion der Zahlungsschwierigkeiten Vereinbarungen getroffen werden, so dass in 86 Prozent der Beratungsfälle die angekündigten Stromsperren vermieden werden.

Neben der Reduzierung der Energieausgaben durch Energieeffizienz und Energieeinsparberatung ist der Zugang zum Basisgut Energie ein zentrales Thema. Zahl und Praxis der Stromsperren in Deutschland werden seit Jahren von Verbraucherzentralen und Sozialverbänden angesprochen. Da es sich bei Energielieferungen wie Strom und Gas um grundlegende Güter handelt, hat der Gesetzgeber hohe Hürden vorgesehen, bevor bei Zahlungsrückständen die Lieferungen eingestellt werden. Demnach kann eine Energiesperre nur dann verhängt werden, wenn Außenstände von mindestens 100 EURO vorliegen, die Sperre mindestens vier Wochen und der Vollzug der Sperre drei Werktage vorher angekündigt wurde, die Sperre verhältnismäßig ist und der/die Verbraucher\_in dem Energieversorger nicht in Aussicht stellen konnte, seine/ihre Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Leben besonders schutzbedürftige Personen im Haushalt, wie Kleinkinder oder chronisch Kranke, dürfen die Energieversorger nicht sperren.

Während des Verfahrens gibt es insofern mehrere Möglichkeiten, durch die Kontaktaufnahme zwischen dem/der Verbraucher\_in und dem Lieferanten eine Stromsperre, z.B. über die Vereinbarung von Ratenzahlungen, zu verhindern.

Darüber hinaus gibt es bereits verschiedene Versorger, die im Verlauf des Forderungsprozesses auf eigene Beratungsmöglichkeiten und Beratungsangebote z.B. der Verbraucherzentralen verweisen. Ziel ist dabei, das Verfahren soweit offen zu halten, dass eine Sperre mit ihren Zusatzkosten gar nicht erst vollzogen wird.

In zahlreichen Bundesländern und Kommunen gibt es Modellprojekte, in denen spezielle Ratenpläne, zusätzliche Beratungsangebote und andere Maßnahmen Stromsperren verhindern helfen sollen. Meist arbeiten hier Energieversorger mit gemeinnützigen Organisationen zusammen.

Ein spezieller Ansatz ist die „Lastbegrenzung“. In einem Kooperationsmodell zwischen der Rheinenergie Köln GmbH, den Sozialbehörden der Stadt Köln und mehreren sozialen Beratungseinrichtungen (z.B. Caritas Köln) wird seit September 2013 ein Modellprojekt über die Wirkungen von Lastbegren-

zungen erprobt. Das Modell wird durch die Fachhochschule Düsseldorf umfangreich evaluiert (Münch 2014, 2015). In den teilnehmenden Haushalten werden smart meter installiert. Im Wesentlichen geht es darum, das sonst übliche und rein maschinell verlaufende Mahn- und Sperrverfahren im Stadtteil Kölnberg durch eine Lastbegrenzung auf 1.000 Watt zu ergänzen. Praktisch heißt das für die Verbraucher\_innen, dass nur noch eine beschränkte Energiemenge (bspw. ausreichend für gleichzeitigen Betrieb von Kühlschrank, Licht und einer Herdplatte auf mittlerer Stufe) gleichzeitig verbraucht werden kann. Neben dem damit verbundenen Sparzwang werden dadurch „Zwischenschritte“ im Mahnverfahren implementiert, durch die nahezu automatisch Kontakte zwischen Verbraucher\_in und Energieversorger sowie sozialen Beratungseinrichtungen entstehen, die dann zu einer Vermeidung von Stromsperren führen können.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die verschiedenen Instrumente im Kampf gegen Energiearmut in Deutschland.

Im Gegensatz zur Bundesebene, auf der es keine größeren Programme speziell gegen Energiearmut gibt, prägen zahlreiche weitere Modellprojekte in Ländern und Kommunen den Kampf gegen Energiearmut, wie weiter oben geschildert. Es ist allerdings ähnlich wie in anderen Ländern etwas diffus, worin die Akteure das Kernproblem sehen. Sind hohe Energiepreise der eigentliche Knackpunkt? Oder haben viele energiearme Haushalte in erster Linie ein Schuldenproblem? Kann der Umweg über die Energieberatung dann ein Ansatz sein, um gemeinsam Lösungen in einer bestimmten Lebenslage zu finden? Und drittens: Sind die haushaltsbezogenen Energieausgaben tatsächlich in armutsgefährdeten Haushalten zu hoch, sind die Gebäude zu ineffizient? Indizien gibt es einige, aber eine zielgruppengenaue Förderung energetischer Maßnahmen ist bislang kein Thema in Deutschland. Das ist anders im Pionierland Großbritannien, wo schlecht gedämmte Wohnungen ein wesentlicher Anlass für politische Maßnahmen waren und sind.

Tabelle 5  
**Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in Deutschland**

<b>Fördermaßnahmen und KfW-Kredite für energetische Sanierungen</b>	Zahlreiche Förderprogramme, die aber nicht speziell auf einkommensschwache Haushalte abzielen; verwaltet von verschiedenen Ministerien.
<b>Mini-Contracting für effizientere Haushaltsgeräte</b>	Auf kommunaler Ebene bieten einzelne Energieversorger einkommensschwachen Kund_innen an, effizientere Geräte wie Kühlschränke auszutauschen, ein modernes Gerät zu günstigen Konditionen zu finanzieren, inklusive Zuschüssen aus Sondermitteln.

Quelle: Pye et al. 2015f, eigene Darstellung.

Tabelle 6  
**Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in Deutschland**

<b>Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung für Haushalte in Grundsicherung</b>	Haushalt in der Grundsicherung für Arbeitssuchende oder mit Sozialgeld bekommen die Kosten für Unterkunft und Heizung in angemessener Höhe erstattet; verwaltet von lokalen Sozialbehörden.
<b>Sozialtarife einzelner Energieversorger</b>	Einzelne E.ON Töchter, CareEnergy u.a. bieten spezielle Sozialtarife für Geringverdiener_innen an. Die Tarife sind allerdings häufig zeitlich begrenzt und ggf. teurer als die günstigsten Regeltarife bei Wettbewerbern.

Quelle: Pye et al. 2015f, eigene Darstellung.

Tabelle 7  
**Maßnahmen zur Information und Beratung in Deutschland**

<b>„NRW bekämpft Energiearmut“ sowie weitere Programme in anderen Bundesländern</b>	Beratung bei Energieschulden durch die Verbraucherzentrale, in Verbindung mit dem Programm „Stromsparcheck“ der Caritas und des Bundesverbandes der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands (eaD). Stromsperren und weitere Verschuldung sollen vermieden, der zukünftige Energiekonsum gemeinsam geplant werden. Finanzierung vom nordrhein-westfälischen Verbraucherschutzministerium, umgesetzt von der Verbraucherzentrale NRW. Ähnliche Programme in Bayern.
<b>Energieberatung</b>	Reguläre Energieberatung durch die Verbraucherzentralen der Bundesländer; finanziert vom Bundeswirtschaftsministerium.
<b>Stromspar-Check</b>	Mobile Energieberatung für einkommensschwache Haushalte, Austausch von Kühlschränken, Einbau effizienterer Energiesysteme; finanziert vom Bundesumweltministerium, umgesetzt von der Caritas in Kooperation mit anderen Verbänden.

Quelle: Pye et al. 2015f, eigene Darstellung.

Tabelle 8  
Maßnahmen zum Verbraucherschutz in Deutschland

<b>Gesetzliche Regelung von Stromsperren</b>	Es müssen offene Rechnungen in Höhe von mindestens 100 Euro vorliegen; die Sperre muss vier Wochen im Voraus, der Vollzug drei Werkstage vorher angekündigt werden. Sperren müssen verhältnismäßig sein; leben chronisch Kranke, Kleinkinder oder andere schutzbedürftige Personen im Haushalt, darf nicht gesperrt werden.
<b>1.000 Watt Lösung für Köln</b>	In 660 Haushalten werden smart meter installiert. Bleiben Zahlungen aus, wird die Energielieferung auf 1.000 Watt begrenzt und eine Energieberatung angeboten. Zwischenschritte im Mahnverfahren sollen Sperren ganz verhindern. Getragen von der Stadt Köln, in Zusammenarbeit mit der Hochschule Düsseldorf sowie der Caritas.

Quelle: Pye et al. 2015f, eigene Darstellung.

### 3.2 GROSSBRITANNIEN

Großbritannien ist der Vorreiter in Europa, wenn es um den Kampf gegen Energiearmut geht. Schon zu Beginn der 1980er Jahre setzte eine Diskussion ein, angeführt von Senior\_innen, die nach kühlen Wintern starben und deren Wohnungen nicht ausreichend geheizt waren. Im jüngsten Report der National Energy Administration (NEA) schätzen die Autor\_innen, dass zwischen 2015 und 2030 ca. 125.000 Menschen an den Folgen nicht ausreichend geheizter Wohnungen sterben werden (NEA 2015). Tatsächlich gibt es in Großbritannien weitaus mehr Heizungsstage im Jahr als in den meisten anderen europäischen Ländern (Schumacher et al. 2015).

Wesentliche Impulse, das Thema wissenschaftlich und politisch aufzugreifen, stammen aus Großbritannien. Brenda Boardman hat die Standardwerke geliefert, John Hills den bislang avanciertesten Indikator für die Messung von Energiearmut entwickelt (Boardman 1988, 2010; Hills 2012). Folgt man diesem Low-Income-High-Cost-Indikator (siehe dazu auch Kapitel 1.1), so leiden von den 27 Millionen Haushalten rund vier Millionen unter Energiearmut. Es gelten also 15 Prozent aller Haushalte als energiearm, wobei Nordirland, Schottland und Wales relativ am stärksten betroffen sind.

Die britische Regulierungsbehörde Ofgem hat als einzige der wenigen in Europa versucht, die verletzlichen Verbraucher\_innen zu definieren (Ofgem 2013). Unter Verletzlichkeit verstehen die Expert\_innen dort eine Situation, in der die persönliche Lage der Haushalte sich ungünstig mit dem Marktgeschehen verbindet. Das kann bedeuten, dass die verletzlichen Verbraucher\_innen weniger als andere in der Lage sind, ihre Bedürfnisse und Interessen im Energiemarkt wahrzunehmen. Oder es ist deutlich wahrscheinlicher, dass sie einen Nachteil oder Schaden durch diese Situation erleiden. Diese Definition ist sehr breit und sie zeigt, dass die Regulierungsbehörde nicht bestimmte Zielgruppen definiert, sondern auf die konkrete Situation schaut.

Die britische Regierung hat die mangelhafte Qualität vieler Wohnungen als wesentliche Ursache für Energiearmut identifiziert. Daher stechen zwei Politik-Instrumente besonders heraus: Förderprogramme zur Dämmung von Gebäuden sowie direkte Heizkostenzuschüsse im Winter. Dabei ist zu bedenken, dass die Wohneigentumsquote in Großbritannien wesentlich höher ist als beispielsweise in Deutschland. Wenn Gebäudeeffizienz gefördert wird, profitieren unmittelbar die Nutzer\_innen davon. In jüngerer Zeit sind britische Regierungen jedoch dazu übergegangen, die Energieversorger selbst stär-

ker in die Verantwortung zu nehmen. Mit Hilfe der Energy Company Obligation sollen Energieversorger dazu gebracht werden, die Energieeffizienz in sozial benachteiligten Regionen zu verbessern.

Energieeffizienz zielt am stärksten auf die Qualität der Gebäude selbst ab, insbesondere auf Dämmung und Heizung. Das jüngste konzertierte Programm von 2014 verankert den Hills-Indikator als offizielle Leitlinie. Die Regierung überprüft anhand verfügbarer Daten, wie viele und welche Haushalte mit ihren notwendigen Energiekosten über dem Median aller Haushalte liegen. Liegen diese Haushalte nach Abzug der notwendigen Energiekosten von ihrem Einkommen dann auch unter der offiziellen Armutsgrenze, so betrachten die Behörden sie als energiearm. Es wird auch die regionale Konzentration energiearmer Haushalte ermittelt. Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz sollen primär für diejenigen Siedlungen sein, in denen viele energiearme Haushalte wohnen. Bis 2030 sollen energiearme Haushalte auf einen Effizienzstandard wie durchschnittliche Haushalte kommen (HM Government 2015). Diesen Weg hatte Großbritannien schon vorher beschritten, mit dem Warm Front Scheme, das 2013 vom neuen Affordable Warmth Scheme abgelöst worden ist.

Die zahlreichen Instrumente lassen sich wie in allen anderen Ländern grob in die folgenden Kategorien einsortieren:

- Förderung der Energieeffizienz;
- finanzielle Unterstützung;
- Information und Beratung;
- Verbraucherschutz.

Im Bewusstsein der Bevölkerung am stärksten verankert sind Maßnahmen, die auf die Gebäude und Wohnungen abzielen. Die wichtigsten sind in Tabelle 9 zusammengefasst.

Bekannt sind allerdings auch direkte Unterstützungszahlungen und Sozialleistungen an bedürftige Haushalte. Hier trennt der britische Sozialstaat noch stärker nach Zielgruppen als andere Sicherungssysteme (Tabelle 10).

Aber auch das Verhalten und Wissen der Haushalte steht im Fokus. Der Umgang mit Energie soll bewusster werden, Einsparmöglichkeiten werden in Kampagnen vermittelt (Tabelle 11).

Die Regierung hat neben den unverbindlichen Informationsangeboten aber auch verbindliche Regeln zum Verbraucherschutz erlassen. Einige davon gehen über die Standards hinaus, die etwa in Deutschland üblich sind, wenn es um Stromsperren und andere Maßnahmen geht (Tabelle 12).

Tabelle 9  
**Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in GB**

<b>Energy Company Obligation (ECO)</b>	Energieversorger sind gesetzlich verpflichtet, Effizienzmaßnahmen in einkommensschwachen Haushalten zu unterstützen. Refinanziert werden die Maßnahmen teilweise über Ersparnisse beim Energieverbrauch, die an die Versorger zurückfließen.
<b>Provision under Energy Act 2011</b>	Von April 2018 an dürfen nur noch Wohnungen vermietet werden, die einen Mindeststandard in der Gebäudeeffizienz erfüllen. Allerdings dürfen den Vermietern dadurch keine insgesamt höheren Kosten entstehen.
<b>The Decent Homes Programme 2000</b>	Sozialer Wohnungsbau muss vier Mindeststandards bei der Gebäudeeffizienz erfüllen, unter anderem eine angemessene Wärmedämmung.
<b>Home Energy Conservation Act (HECA)</b>	Kommunen müssen alle zwei Jahre dokumentieren, welche Energiesparmaßnahmen sie für die Wohnbevölkerung umsetzen.
<b>Department of Energy and Climate Change (DECC) Local Authority (LA) Competition</b>	An einem Wettbewerbsverfahren können sich alle Kommunen beteiligen. Ziele sind die Reduzierung der Zahl von energiearmen Haushalten, die Steigerung der Energieeffizienz sowie die Mobilisierung von Wechseln zwischen Energieversorgern.

Quelle: Pye et al. 2015a, eigene Darstellung.

Tabelle 10  
**Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in GB**

<b>Warm Home Discount (WHD) Scheme</b>	Direkt an die Energierechnung gekoppelte Zuschüsse in Höhe von ca. 150 Euro pro Jahr an einkommensschwache Haushalte (ca. zwei Millionen Haushalte). Daten zwischen Energieversorgern und Ministerien werden automatisch ausgetauscht.
<b>Winter fuel payment</b>	Zuschüsse von 350 Euro pro Jahr an Rentnerhaushalte.
<b>Cold weather payment</b>	Zuschüsse bei extrem kaltem Wetter an Rentnerhaushalte sowie Haushalte mit Sozialleistungsbezug.

Quelle: Pye et al. 2015a, eigene Darstellung.

Tabelle 11  
**Maßnahmen zur Information und Beratung in GB**

<b>Energy Best Deal</b>	Konzertierte Maßnahme von Verbraucherorganisationen, Regulierungsbehörden und Energieversorgern. Ziele sind eine höhere Wechselbereitschaft von Verbraucher_innen, Informationen über Hilfsangebote sowie Beratung zur Energieeffizienz.
<b>Big Energy Saving Week</b>	Kampagnenwoche, die gemeinsam von Verbraucherorganisationen, Regierung, Stiftungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen organisiert wird.
<b>Market Cheapest Deal</b>	Kampagne, die Tagesangebote der günstigsten Energieversorger kommuniziert.
<b>Home Heat Helpline</b>	Kostenlose Hotline für verletzte Verbraucher_innen.

Quelle: Pye et al. 2015a, eigene Darstellung.

Tabelle 12  
**Maßnahmen zum Verbraucherschutz in GB**

<b>Debt Assignment Protocol</b>	Haushalte mit Prepaid-Zähler können Schulden mitnehmen, um Anbieter leichter wechseln zu können.
<b>Disconnection Safeguards</b>	Um Stromsperrern zu vermeiden, müssen Energieversorger bei drohender Zahlungsunfähigkeit als Alternative einen Prepaid-Zähler installieren. Bestimmte Haushalte dürfen während der Wintermonate gar nicht gesperrt werden.
<b>Citizens Advice consumer helpline and Extra Help Unit</b>	Beratung der nationalen Verbraucherorganisation für Haushalte, die eine Stromsperrung riskieren oder schon bekommen haben.

Quelle: Pye et al. 2015a, eigene Darstellung.

Neben diesen Maßnahmenpaketen ist die Regulierungsbehörde Ofgem, die ein starkes Verbraucherschutzmandat hat, zu einem systematischen Monitoring verpflichtet. Energieversorger müssen außerdem zahlreiche Daten und Informationen mit Ofgem austauschen. Inzwischen verfolgt die britische Politik das Ziel, vorrangig die Energieversorger in die Verantwortung zu nehmen, um Energiearmut zu bekämpfen. Angesichts der erheblichen Effizienz-Mängel im Wohnungsbestand ist dies allerdings zwiespältig zu beurteilen.

Auch wenn Großbritannien eine Art Pionier ist, so zeigen die britischen Erfahrungen ebenfalls, wie diffus das Problem der Energiearmut ist. Selbst unter den eher günstigen politischen Bedingungen gelingt es nicht, effektive Maßnahmen zu entwickeln, die ihre Ziele auch erreichen. Die absolute Zahl an energiearmen Haushalten ist in Großbritannien seit Jahren relativ konstant. Auch fehlen nach wie vor wichtige Daten, um den offiziellen Low-Income-High-Cost-Indikator wirksam nutzen zu können (Schumacher et al. 2015).

Expert\_innen beurteilen einzelne Maßnahmen durchaus kritisch. Am stärksten im Visier sind die Maßnahmen, mit denen die Energieeffizienz gefördert werden soll. Diese erreichten nur rund die Hälfte aller von Energiearmut betroffenen Haushalte (Platt et al. 2013). Auch hätten die Energieversorger nur einen schwachen Anreiz, in die wirksamsten Maßnahmen zu investieren und würden eher eine Strafe der Regulierungsbehörde riskieren.

Andere Reports weisen darauf hin, dass Maßnahmen für ganze Siedlungsgebiete effektiver seien als haushaltsbezogene (Preston et al. 2014). Hier seien eher die Kommunen und NGOs gefragt als die Energieversorger.

Ein anderes Augenmerk fällt auf die Prepaid-Zähler, die häufig als probates Mittel gepriesen werden, um Stromsperrern zu verhindern. Die Bezahlung per Vorkasse führt zu einer größeren Transparenz über Verbrauch und Kosten und kann dadurch sowohl das Entstehen größerer Nachforderungen verhindern als auch zu einem bewussteren Umgang mit Energie anreizen. Doch Verbraucherorganisationen haben herausgefunden, dass sich eine wachsende Minderheit von Haushalten mit Prepaid-Zählern sozusagen selbst sperrt (Vyas 2014). Das ist technisch möglich, wenn den Haushalten das Geld fehlt, um die Zähler im Voraus zu laden. Auch Prepaid-Zähler können nicht verhindern, dass Haushalte von der Energieversorgung abgekoppelt werden. Abgesehen davon, sind Prepaid-Zähler oft auch mit ungünstigen Tarifen gekoppelt (Preston et al. 2014).

Immer wieder werden auch die bekannten Zuschüsse für die Heizkosten von Senior\_innen kritisiert. Denn sie werden pauschal an bestimmte Rentner-Haushalte gezahlt ohne zu prüfen, wie gravierend Energiearmut ist. Schätzungen zufolge leiden lediglich zehn Prozent der Rentner-Haushalte unter Energiearmut (Department of Energy and Climate Change 2015).

Auffällig ist an den britischen Ansätzen, dass sie zum einen sehr stark auf die Gebäudequalität abzielen, zum anderen aber auch auf günstigere Preise durch verstärkten Wettbewerb. Der soll vor allem dadurch angefacht werden, dass sozial schwache Haushalte zum Wechseln motiviert werden. In Deutschland würde dieser Ansatz bei vielen verpuffen, da energiearme Haushalte häufig in den teuren Grundversorgungstarifen gefangen sind und bei negativen Schufa-Einträgen nicht so einfach wechseln können.

Britischen Organisationen und Regierungen ist es am frühesten gelungen, Energiearmut auf die Agenda zu setzen sowie Messinstrumente und Maßnahmen zu entwickeln. Das hat auch etwas mit den speziellen Siedlungsstrukturen und Gebäuden zu tun, die teilweise mit moderner Infrastruktur nicht mehr Schritt halten können.

Doch auch das britische Beispiel zeigt, dass die Instrumente nicht immer wirkungsvoll sind, das Instrumentarium institutionell zerklüftet ist und Ausmaß wie Ursachen von Energiearmut diffus sein können.

### 3.3 FRANKREICH

Seit 2007 ist Energiearmut ein explizites Thema in Frankreich; doch die ersten Sonderprogramme, um Energieschulden privater Haushalte zu reduzieren, wurden bereits in den 80er Jahren eingeführt.

Frankreich nimmt in der Energieversorgung gewissermaßen eine Sonderrolle ein, da die wichtigsten Unternehmen noch in staatlicher Hand sind. Damit tritt der Kontext der Liberalisierung etwas in den Hintergrund, während die staatliche Verantwortung stärker sichtbar ist.

Die Energiepreise bewegen sich zwar unter dem EU-Durchschnitt, doch sind sie in den letzten Jahren überproportional gestiegen. Das liegt vor allem daran, dass ähnlich wie in Deutschland zusätzliche Abgaben fällig wurden, mit denen die Energiewende und Sozialleistungen wie Sondertarife finanziert werden.

Energiearmut ist in Frankreich ähnlich wie in anderen Ländern lange Zeit als eine Folge klassischer Einkommensarmut gesehen worden. Entsprechend sollten die sozialen Sicherungssysteme dafür sorgen, dass Haushalte ihre Stromrechnungen bezahlen können. Doch inzwischen betrachtet die Regierung den Zugang zu Energie als eine Art Grundrecht und hat im Jahr 2000 tatsächlich ein „Recht auf Energie“ geschaffen. Eine Ursache dafür waren steigende Energiepreise.

Ebenso wie in Deutschland schwoll die Diskussion im Kontext der Energiewende an, die in Frankreich etwas anders geschnitten ist als in Deutschland. Seit 2010 taucht der Begriff der Energiearmut in Gesetzesvorhaben auf (Dubois 2012). Verwendet wird bislang die Zehn-Prozent-Regel, wonach Haushalte als energiearm gelten, die mehr als zehn Prozent ihres verfügbaren Einkommens für Energie ausgeben. Hinzu kommt ein qualitatives Kriterium: Wer besondere Schwierigkeiten hat, seine Grundbedürfnisse an Energie zuhause zu befriedigen, gilt als energiearm. Allerdings wird im Französischen hier „prekär“ statt „arm“ verwendet, um eine klare Grenze zur Einkommensarmut zu markieren.

Inzwischen verwenden Institutionen aber auch ähnliche Einkommens-/Ausgaben-Indikatoren wie in England. Demzufolge gelten 20 Prozent der Haushalte als energiearm (Nolay 2014). Auch werden neuerdings Daten über den Energieverbrauch von Gebäuden einbezogen. Dieses Procedere hat offenbart, dass ein Drittel des Wohnungsbestandes in Frankreich sehr schlechte Energieeffizienz-Standards hat; die meisten dieser Wohnungen liegen im Norden des Landes. Dies ist eine ähnlich schlechte Situation wie in Großbritannien.

Tatsächlich führte die Regierung mit dem Habiter mieux (Besser wohnen) Programm zum ersten Mal eine Maßnahme

Tabelle 13  
**Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in Frankreich**

<b>Besser Wohnen</b>	Budget von 600 Millionen Euro, von Zentralregierung verwaltet; Renovierungsmaßnahmen müssen mindestens 25 Prozent der Energiekosten einsparen; verschiedene Zuschussarten werden zusammengefasst; umgesetzt werden die Programme auf der lokalen Ebene, wo Bündnisse gegen Energiearmut gegründet werden müssen.
<b>Zuschüsse für Energieeffizienzmaßnahmen für geringverdienende Wohnungseigentümer_innen</b>	Von der nationalen Wohnungsbaubehörde verwaltet, richtet sich an Eigentümer_innen mit geringem Einkommen; Obergrenze: 20.000 Euro Fördersumme.
<b>Sozialfonds für energetische Maßnahmen</b>	Lokale Sozialbehörden und nationale Energieagentur identifizieren verletzte Haushalte, um die Gebäudedämmung zu verbessern; Zielgruppe sind einkommensschwache Haushalte oberhalb der sozialen Grundversicherungsgrenze.
<b>„Dächer zuerst“ Programm</b>	Zusätzliches Programm des sozialen Wohnungsbaus; zehn Prozent des Budgets fließen in den Neubau, 90 Prozent in Renovierungen, beides mit modernem energetischen Standard; der nationale Energieversorger EDF beteiligt sich, ebenso wie die Zentralregierung, Stiftungen sowie Kommunen.
<b>„Energie Solidarität“ Programm</b>	Fördert prioritäre Maßnahmen der Energieeffizienz in verletzlichen Haushalten, verwaltet vom Umwelt- und Energieministerium.
<b>Fonds zur Erneuerung von Heizungsanlagen</b>	Wohnungsbaugesellschaften können Modernisierungsmaßnahmen fördern lassen.

Quelle: Pye et al. 2015e, eigene Darstellung.

Tabelle 14  
**Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in Frankreich**

<b>Pauschale für Mietkosten</b>	Zusätzliche Pauschale zum Wohngeld, bis maximal 760 Euro pro Jahr, um Energiekosten zu decken, verwaltet von der Sozialversicherung.
<b>Unterstützung bei Energieschulden</b>	Zuschüsse zur Rückzahlung von Energieschulden, verwaltet von Kommunen.
<b>Übernahme von Energieschulden</b>	Katholische Organisationen übernehmen Energieschulden einkommensschwacher Haushalte.
<b>Sozialtarif für Primären Energiebedarf</b>	Pauschaler Rabatt auf den Stromtarif; Haushalte, in denen chronisch Kranke leben, werden automatisch in das Programm eingeschrieben; für andere gilt eine Einkommensgrenze, verwaltet von der Zentralregierung und Krankenversicherungen.
<b>Spezieller Solidaritätstarif für die Gasversorgung</b>	Rabatte auf Gasverträge, vergleichbar dem Tarif für Primärenergieverbrauch.
<b>Reduzierte Mehrwertsteuer auf Gemeinschaftsheizungen</b>	Wohnungsgesellschaften beantragen die Reduzierung beim Wohnungsministerium.

Quelle: Pye et al. 2015e, eigene Darstellung.

Tabelle 15  
**Maßnahmen zur Information und Beratung in Frankreich**

<b>Solidaritätskoffer Energie</b>	Nationaler Energieversorger und lokale Sozialbehörden vermitteln Energieberater an verletzte Haushalte; energiesparende Technologien werden eingebaut.
<b>Botschafter für Energieeffizienz</b>	Ehrenamtliche kümmern sich in Wohnungsgesellschaften um verletzte Haushalte.

Quelle: Pye et al. 2015e, eigene Darstellung.

Tabelle 16  
**Maßnahmen zum Verbraucherschutz in Frankreich**

<b>Verbot von Versorgungssperren im Winter</b>	Bezieher_innen von Grundsicherungsleistungen dürfen während der Wintermonate nicht gesperrt werden.
<b>Moratorium von Versorgungssperren</b>	Wenn sich verletzte Verbraucher_innen an Sozialbehörden wenden, dürfen Energieversorger zunächst nicht sperren.
<b>Grundversorger Gas</b>	Für Gas existiert ein Grundversorger, der Haushalte zwingend anschließen muss.

Quelle: Pye et al. 2015e, eigene Darstellung.

zur Gebäudeeffizienz ein, die speziell auf die Bedürfnisse einkommensschwacher Haushalte zugeschnitten ist. Solche auf Wohnverhältnisse zugeschnittenen Maßnahmen werden stark von zivilgesellschaftlichen Initiativen unterstützt, ähnlich wie in Großbritannien. Die größten Programme bietet jedoch der Wohlfahrtsstaat. Das sind zum einen einmalige Unterstützungsfonds, falls Haushalte Energieschulden machen müssen. Zum anderen existieren Sozialtarife bei den staatlichen Energieversorgern für Strom und Gas. Anspruchsberechtigte Haushalte unter einem definierten Einkommensniveau erhalten automatisch einen vergünstigten Tarif.

Habiter mieux sowie Sozialtarife sind die beiden prominentesten Instrumente gegen Energiearmut. Sie symbolisieren, dass auch in Frankreich die Regierung uneins darüber ist, ob die wesentlichen Ursachen bei den Energieausgaben oder eher beim Einkommen energiearmer Haushalte zu suchen sind. Neben diesen beiden Schwerpunktprogrammen existieren noch weitere Maßnahmen. Viele davon zielen nicht explizit auf Energiearmut ab, sondern sind umweltpolitisch oder sozialpolitisch motiviert, wie Abschreibungen auf Gebäudesanierungen oder Mietkostenzuschüsse. Die folgende Tabelle listet diejenigen Programme auf, die dezidiert für den Kampf gegen Energiearmut verabschiedet worden sind (Pye et al. 2015e).

Es ist erstaunlich, dass in einem zentralistischen Staat wie Frankreich viele der Maßnahmen auf lokaler Ebene ansetzen oder in Zusammenarbeit verschiedener Träger umgesetzt werden. Auch gibt es ernsthafte Versuche, Effizienzverbesserungen auf einkommensschwache Haushalte zu konzentrieren.

Der größte Kritikpunkt ist allerdings die mangelnde Zielgenauigkeit der Instrumente. Gerade im Bereich der Gebäudeeffizienz gibt es Indizien, dass einkommensschwache Haushalte nur bedingt profitieren. Sogar das explizit sozialpolitisch ausgerichtete Programm Habiter mieux ist zum Mittelschicht-Projekt mutiert. Die eigentliche Zielgruppe wurde nur ungenau eruiert, und in Anspruch nehmen es vor allem Vermieter\_innen (Crémieux 2014). Andererseits ist das institutionelle Design des Programms eher ungewöhnlich im zentralistisch organisierten Frankreich. Denn es lässt lokalen Verwaltungen einen eigenen Spielraum, die Zielgruppen zu identifizieren und Instrumente zu kreieren. Tatsächlich nutzen die Kommunen nicht die nationale Definition von Energiearmut, sondern konzentrieren sich auf einkommensschwache Haushalte. Allerdings erreichen die Instrumente meist nur Wohnungseigentümer\_innen und kaum Mieter\_innen (Dubois 2012). Verbesserungen sind jedoch spürbar: Die Hälfte der Haushalte, die am Programm

bislang teilnahmen, können Einsparungen erzielen. Und über zwei Drittel der Befragten geben an, im Winter nicht mehr in ihrer Wohnung zu frieren (Schumacher et al. 2015).

Auch die Sozialtarife scheinen die Zielgruppe der einkommensschwachen Mieter-Haushalte eher zu verfehlen. Um die Sozialtarife beziehen zu können, müssen Antragsteller\_innen u.a. bei einer spezifischen Krankenversicherung registriert sein. Das ist aber nicht bei allen der Fall. Von den vier Millionen offiziell Anspruchsberechtigten nehmen nur rund eine Million die Sozialtarife in Anspruch (Nolay 2014). Eine durchschnittliche Ersparnis von acht Euro im Monat verbessert außerdem die wirtschaftliche Position der Haushalte nur marginal. Abgesehen davon, diskriminiert die absolute Einkommensgrenze prekäre Haushalte, die keine Sozialleistungen beziehen. Angesichts der Vielzahl von Leistungen und der mangelnden Zielgenauigkeit stellt sich auch in Frankreich die Frage, wie effektiv Energiearmut bekämpft wird.

### 3.4 DÄNEMARK

Dänemark hat anders als Frankreich seine Energieversorger frühzeitig privatisiert, kennt aber auch noch staatliche Unternehmen. Die Energiepreise zählen zu den höchsten in der EU, was vor allem an staatlichen Abgaben liegt. In Dänemark werden erneuerbare Energien schon lange gefördert. Ebenso verbreitet sind Programme, welche die Energieeffizienz von Gebäuden steigern. Diese Maßnahmen gelten jedoch als energiepolitisch und klimapolitisch motiviert. Soziale Ziele spielen keine prominente Rolle.

Dänische Regierungen haben Energiearmut bislang nicht als eigenständiges Thema auf die Agenda gesetzt. Etwaige Probleme mit Energiekosten würden durch existierende Sicherungssysteme aufgefangen. So argumentiert die nationale Regulierungsbehörde in einem Report gegenüber der EU:

„Verletzte Verbraucher\_innen sind durch die sozialen Sicherungssysteme geschützt. Schutzmaßnahmen gibt es auch in der Energieregulierung. So sind Verbraucher\_innen geschützt durch Regelungen zur Abschaltung, durch Regulierung von Anschlusspreisen und Zahlungsbedingungen und die Möglichkeit, Strom oder Gas zu regulierten Preisen zu erhalten. [...] mit dem the Energy Supplies Complaint Board wurde ein zentraler Ansprechpartner für den Endverbraucher etabliert“ (Danish Energy Regulatory Authority 2014, eigene Übersetzung).

Dänemark hat bereits Anfang der 80er Jahre ein Förderprogramm aufgelegt, damit energetische Sanierungen an Häusern vorgenommen und veraltete Heizungen ersetzt werden können. Dieses Programm war weniger umweltpolitisch oder sozialpolitisch, als vielmehr energie- und wirtschaftspolitisch motiviert. Auf dem Wärmemarkt gibt es außerdem eine Besonderheit: Rund 60 Prozent der Haushalte sind an das Fernwärmenetz angeschlossen. In Dänemark ist diese Energieversorgung meist kostengünstiger als eine individuelle Gasheizung, da eine Kraft-Wärme-Kopplung-Technik verwendet wird, mit einem Mix aus erneuerbaren Energien, Erdgas, Kohle und Öl (Gram-Hanssen/Haunstrup Christensen 2011).

In der Hälfte aller Haushalte sind bereits intelligente Stromzähler (smart meter) installiert. Auch in Dänemark wird ca. ein Prozent der Haushalte im Jahr der Strom gesperrt. Allerdings dauert es im Durchschnitt 90 Tage von der Androhung bis zur Sperrung. Mit dieser Frist steht Dänemark im europäischen Vergleich relativ gut da (ACER/CEER 2014). Die Vielzahl von Instrumenten täuscht auf den ersten Blick starkes Engagement vor. Tatsächlich jedoch sind darunter kaum Maßnahmen, die explizit auf Energiearmut abzielen. Die Ziele sind eher funktionsfähiger Wettbewerb, allgemeine Verbraucherstandards und Energieeffizienz.

Unter diesen Marktregulierungen finden sich dennoch einige, die verletzte Verbraucher\_innen besonders schützen sollen. Zum Beispiel existieren Grundversorgungstarife und sollen Tarife schneller und leichter vergleichbar sein. Spezifische finanzielle Unterstützung schüttet der dänische Wohlfahrts-

staat nur an Senior\_innen aus, die Heizkostenzuschüsse bekommen können, ähnlich wie in Großbritannien. Die meisten Maßnahmen zur Effizienzsteigerung verfolgen kein sozialpolitisches Ziel. Sie dienen vor allem dazu, industriepolitische Lösungen zu entwickeln, um die Werthaltigkeit des Wohnungsbestandes zu verbessern. Daher sind im Folgenden lediglich Maßnahmen aufgelistet, die das Problem Energiearmut direkt oder indirekt adressieren.

Dänemark ist eines der europäischen Länder, in denen Energiearmut kein relevantes Problem in Politik und Öffentlichkeit zu sein scheint. Die existierenden wettbewerbspolitischen Regeln und die Standards im Verbraucherschutz werden als ausreichende Regulierung angesehen. Maßnahmen zur Effizienzsteigerung haben vor allem das Ziel, die Infrastruktur generell zu modernisieren.

Tabelle 17

**Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in Dänemark**

<b>Ersatz alter Ölheizungen</b>	Haushalte mit alten Ölheizungen können Subventionen bekommen, um moderne Systeme zu installieren; verwaltet vom Energieministerium.
<b>Förderung energetischer Modernisierung</b>	Die Erneuerung von Fenstern, Dächern und Heizungssystemen wird bezuschusst; verwaltet vom Energieministerium.

Quelle: Pye et al. 2015d, eigene Darstellung.

Tabelle 18

**Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in Dänemark**

<b>Heizkostenzuschüsse für Rentner-Haushalte</b>	Übersteigen die Heizkosten eine definierte Höhe, werden Zuschüsse bis zu drei Vierteln der Gesamtkosten gezahlt; degressive Staffelung nach Einkommen; verwaltet von der Regierung.
--------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Quelle: Pye et al. 2015d, eigene Darstellung.

Tabelle 19

**Maßnahmen zur Information und Beratung in Dänemark**

<b>Informationsweitergabe an NGOs</b>	Energy Service Denmark gibt seine Expertise zu Energieeffizienz und Services an zivilgesellschaftliche Organisationen weiter.
<b>Kampagnen zur Energieeffizienz</b>	Versorger müssen ein Budget zur Verfügung stellen, mit dem NGOs breite Kampagnen organisieren können.

Quelle: Pye et al. 2015d, eigene Darstellung.

Tabelle 20  
**Maßnahmen zum Verbraucherschutz in Dänemark**

<b>Schutzmaßnahmen gegen unfaire Preis- und Vertragsgestaltung in der Fernwärme</b>	Die Regulierungsbehörde kontrolliert Fernwärme-Anbieter, ob sie die Bedingungen der gemeinnützigen Netzgesellschaft erfüllen.
<b>Vereinfachte Rechnungen</b>	Verbraucher_innen können auf Antrag eine vereinfachte Rechnung bekommen; angeordnet von der Regulierungsbehörde.
<b>Regulierung von Energiesperren</b>	Die Versorger müssen zweimal warnen, bevor eine Sperre vollzogen wird; die Sozialbehörden müssen informiert werden, wenn Kinder im Haushalt leben.

Quelle: Pye et al. 2015d, eigene Darstellung.

### 3.5 BELGIEN

Seit einigen Jahren befeuern die steigenden Energiekosten die Armutsdebatte in Belgien. Tatsächlich gibt es Initiativen, nicht nur die Einnahmen einkommensschwacher Haushalte zu stabilisieren, sondern auch Ausgaben zu reduzieren. Dazu zählen insbesondere die Ausgaben für Strom und Heizung. Angeschoben haben die Diskussion zivilgesellschaftliche Organisationen. Es existiert sogar ein nationales Netzwerk von Organisationen (RAPPEL).

Diese Diskussion hat die Regierung zwischenzeitlich zu relativ drastischen Maßnahmen bewogen. Im Jahr 2013 froh sie die Energiepreise für ein Jahr ein, trotz wettbewerbspolitischer Bedenken zahlreicher Expert\_innen; allerdings ist der Energiemarkt in Belgien noch nicht vollständig privatisiert. Ein Jahr später reduzierte sie den Mehrwertsteuersatz auf Energie für Privathaushalte von 21 Prozent auf sechs Prozent. Allerdings sind nicht nur die allgemeinen Energiepreise im Fadenkreuz, sondern auch der relativ schlechte Gebäudebestand. Gerade einkommensschwache Mieter\_innen wohnen in Gebäuden mit veralteten Heizungen, relativ viele heizen sogar mit Strom.

Die offizielle Politik nutzt zwar keine anerkannte Definition von Energiearmut, doch versuchen die Verantwortlichen, verletzliche Gruppen zu identifizieren. In Bundesgesetzen zum Energiemarkt findet sich der Passus des „geschützten Verbrauchers“. Darunter fallen z.B. Haushalte in der Grundsicherung, Personen mit Behinderungen oder Haushalte in Sozialwohnungen mit Gasheizung. Die gewählten Kategorien sind zu einem gewissen Grad willkürlich und schließen andere wie Geringverdiener\_innen in klassischen Mietwohnungen aus. Einige Regionen in Belgien sind daher dazu übergegangen, weitere Gruppen einzuschließen, wie verschuldete Haushalte oder einkommensschwache Haushalte (Huybrechs et al. 2011).

Ein wesentlicher Ansatzpunkt ist die Gebäudequalität. Gut ein Drittel aller Wohnungen in Belgien sind vor dem zweiten Weltkrieg gebaut worden. Zugleich ist der Bestand an Sozialwohnungen relativ klein. Dennoch richten sich die meisten Maßnahmen gegen Energiearmut nicht primär auf die Infrastruktur, sondern auf die Bereitstellung der Energie. Die wichtigsten Ansätze sind Sozialtarife und Prepaid-Zähler. Ein anderes Instrument, eine Grundmenge an Energie kostenlos zur Verfügung zu stellen, wurde 2013 wieder aufgegeben.

Es fällt auf, dass die verschiedenen Regionen in Belgien unterschiedliche Konzepte verfolgen. In der Region Flandern sollen Verbraucher\_innen in liberalisierten Energiemärkten besser geschützt werden. In der Region Brüssel soll der Zugang zu Energie gesichert sein und in der Wallonie wollen die Verantwortlichen vor allem die Energieschulden privater Haushalte reduzieren. Insgesamt hat Belgien eine Vielfalt von Instrumenten entwickelt, stärker noch als Frankreich. Auch in Belgien gibt es zahlreiche Maßnahmen zur Effizienzsteigerung, die auf einkommensschwache Haushalte fokussieren. Das unterscheidet das Land sowohl von Dänemark als auch von Deutschland, in denen die Förderung nicht zielgruppenbezogen ist.

Einige der Maßnahmen zielen auf Personen ab, die nach Bundesrecht als besonders schutzbedürftig definiert werden. Die weiteren Umstände im Haushalt werden hier allerdings nicht erfasst. Die Definition antragsberechtigter Haushalte für Effizienzprojekte weicht davon außerdem in der Regel ab. Das führt zur Konfusion bei den zuständigen Behörden. Bestimmte Gruppen sind außerdem schwer zu erreichen. Das gilt beispielsweise für einkommensschwache Mieter\_innen, die besonders abhängig von ihrem/ihrer Vermieter\_in sind.

Die Prepaid-Zähler zeigen auch in Belgien ihr Janusgesicht: Sie sind ein Hilfsmittel, um die Auswirkungen von Stromsperren zu verhindern und eine Minimalversorgung zu garantieren. Diese hängt vom Budget ab, nicht von den Bedürfnissen der Haushalte. Energieschulden bleiben von Prepaid-Zählern außerdem unberührt.

Einige Maßnahmen der Sozialbehörden haben kontraproduktive Effekte. Wenn etwa Einkommensersatzleistungen daran geknüpft sind, einen bestimmten Betrag an Energieverbrauch nicht zu überschreiten, so treffen die Strafen gerade die Haushalte, die in energetisch schlechten Wohnungen leben.

Tabelle 21

**Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in Belgien**

<b>Renovierungsbonus Flandern</b>	Zuschüsse abhängig vom Einkommen; verwaltet von lokalen Wohnungsämtern.
<b>Strafzahlungen für nicht isolierte Dächer Flandern</b>	Objekte mit unzureichend gedämmten Dächern werden als „unbewohnbar“ klassifiziert und mit Strafzahlungen belegt; überwacht von der Regionalregierung.
<b>Soziales Projekt zur Dachdämmung</b>	Zuschüsse zur Dachdämmung, die von Haushalten mit Sozialleistungsbezug oder Prepaid-Zählern beantragt werden können; schließt eine gemeinsame Beratung von Vermieter_in und Mieter_in ein; verwaltet von der Vereinigung von Unternehmen zum Energiesparen.
<b>Energiebonus Brüssel und Wallonie</b>	Förderung von energetischen Investitionen wie Isolierung, Boileraustausch, Fenster, abhängig vom Haushaltseinkommen; verwaltet vom lokalen Umweltamt.
<b>Sozial-ökologischer Kredit Brüssel; ECOPACK Wallonie</b>	Haushalte können ein zinsfreies Darlehen für energetische Modernisierung beantragen; 85 Prozent aller Haushalte sind antragsberechtigt (Brüssel); verwaltet vom lokalen Umweltamt.
<b>MEBAR II Wallonie</b>	Zuschüsse bis zu einer Höhe von 1.400 Euro alle fünf Jahre, für einkommensschwache Haushalte für Verbesserungen der Energieinfrastruktur, ohne starke ökologische Anforderungen; verwaltet von der lokalen Behörde für Wohnen und Energie.
<b>Energie für alle</b>	Ausschreibungsverfahren für innovative Projekte, die Energiearmut bekämpfen, Preise sind Fördergelder und ein Training durch die NGO Ashoka; verwaltet von der königlichen Stiftung.

Quelle: Pye et al. 2015b, eigene Darstellung.

Tabelle 22

**Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in Belgien**

<b>Sozialtarif für Gas und Elektrizität</b>	Regulierter nationaler Tarif von privaten Versorgern, der automatisch allen als schutzwürdig definierten Haushalten zusteht; 30 Prozent niedriger als der Markttarif; finanziert durch den Bundeshaushalt, u.a. durch eine Sondersteuer auf Gas; großzügigere Kriterien auf regionaler Ebene.
<b>Sozialfonds für Ölheizungen</b>	Pauschale Zuschüsse zu Heizkosten für schutzwürdige Haushalte; verwaltet von lokalen Sozialbehörden.
<b>Sozialfonds Gas und Elektrizität</b>	Der Fonds stellt lokalen Sozialbehörden Personal und Geld zur Verfügung, um Haushalte im Zahlungsverzug zu unterstützen; Schulden werden teilweise übernommen; verwaltet von der Bundesregierung.
<b>Übernahme von Energiekosten</b>	Lokale Sozialbehörden können bei besonders ineffizienten Technologien wie Nachtspeicherheizungen bis zu 100 Prozent der Kosten für einkommensschwache Haushalte übernehmen.
<b>Power4you</b>	Sozial-ökologische Initiative von NGOs, um erneuerbare Energie zu günstigeren Tarifen anzubieten.

Quelle: Pye et al. 2015d, eigene Darstellung.

Tabelle 23

**Maßnahmen zur Information und Beratung in Belgien**

<b>Energiesparer</b>	Energieberater_innen besuchen einkommensschwache Haushalte, finanziert von den Energieversorgern; verwaltet von der Vereinigung von Unternehmen zum Energiesparen.
<b>Energieherausforderung</b>	Kurzzeitige Projekte, in denen Haushalte ihren Energiekonsum reduzieren lernen; verwaltet von lokalen Behörden.
<b>Energieaudits</b>	Energieversorger müssen für zwei Prozent der besonders schutzwürdigen Haushalte Energieberatungen durchführen.
<b>Soziale Energieberatung</b>	Sozialbehörden führen Energieaudits in schutzwürdigen Haushalten durch.
<b>Energiementoren Wallonie</b>	Arbeitslose werden zu Energieberater_innen geschult.
<b>Präventive Aktionspläne zur Energieberatung Wallonie</b>	Frühzeitige Aufklärung schutzwürdiger Haushalte, wie sich Energie im Haushalt sparen lässt.

Quelle: Pye et al. 2015d, eigene Darstellung.

Tabelle 24  
**Maßnahmen zum Verbraucherschutz**

<b>Fristen bei Sperren</b>	Nach der letzten Warnung haben Haushalte weitere 60 Tage Zeit, ihre Rechnung zu bezahlen; zuständig ist die Regulierungsbehörde.
<b>Grundversorgertarif</b>	Wenn ein gesperrter Haushalt keinen neuen Vertrag abschließt, wird er automatisch vom lokalen Grundversorger unter Vertrag genommen. Solange der Haushalt nicht besonders geschützt ist, liegt der Tarif höher als marktüblich. Damit sollen Haushalte motiviert werden, wieder in den normalen Markt einzusteigen. Zuständig ist die Regulierungsbehörde.
<b>Prepaid-Zähler</b>	Haushalte beim Grundversorger bekommen Prepaid-Zähler installiert, mit Notreserven, finanziert von Grundversorgern und Verbraucher_innen über die allgemeine Preisgestaltung; Sozialbehörden können Prepaid-Karten aushändigen.
<b>Aussetzen von Sperren im Winter</b>	Die Behörden können angeordnete Sperren aussetzen.

Quelle: Pye et al. 2015d, eigene Darstellung.

### 3.6 BULGARIEN

Bulgarien hat eine der höchsten Armutsquoten in der Europäischen Union: Rund die Hälfte aller Haushalte gelten als arm. Energiearmut ist hier nur eine Facette eines allgemeinen sozialen und ökonomischen Problems. Allerdings gehören gerade die Preise für Gas zu den höchsten in der EU, so dass viele Haushalte auf Strom als Heizquelle ausweichen. Dies ist ungewöhnlich für Europa, verdankt sich aber dem Umstand, dass die Strompreise noch zu den niedrigsten gehören.

Der Energiesektor ist ebenfalls anders als in den meisten westeuropäischen Ländern, da die Liberalisierung erst allmählich in Gang kommt. Auch die Wohnverhältnisse sind markant: Der weitaus überwiegende Teil der Bevölkerung besitzt eine eigene Wohnung oder ein eigenes Haus, fast 90 Prozent. Die Qualität der Gebäude ist allerdings unterdurchschnittlich. Unter den wenigen Maßnahmen, die sich explizit auf Energiearmut beziehen, finden sich Heizkostenzuschüsse für Haushalte in Grundsicherung, die aber nur rund acht Prozent aller Haushalte erfassen. Die Zuschüsse sind so knapp bemessen, dass Familien in der Regel nur ein Zimmer ausreichend heizen können. Die regelmäßige Befragung SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) weist Bulgarien als besonderen Problemfall aus: Zwei Drittel der Bevölkerung müssen demnach das Heizen der Wohnung im Winter einschränken (Schumacher et al. 2015).

Generell konzentriert sich die Regierung aber darauf, das allgemeine Armutsniveau zu reduzieren. Größere Programme, mit denen die Gebäudequalität verbessert werden könnte, existieren bislang nicht. Angesichts häufig veralteter Heizungen und eines teuren Gaslieferantenmonopols ist die Energiebilanz des Gebäudebestandes generell eher schlecht.

Der entscheidende Ansatzpunkt für Instrumente gegen Energiearmut ist die allgemeine Armutsbekämpfung. Ähnlich wie in Rumänien und anderen südosteuropäischen Ländern ist die allgemeine Armutsquote so hoch, dass die Regierungen in erster Linie das Einkommen zu erhöhen versuchen. Zur Lebenslage armer Bevölkerungsgruppen trägt auch der schlechte Zustand ihrer Wohnungen bei. Und diese Deprivation geht mit noch mehr Einschränkungen als Energiearmut einher.

Tabelle 25

**Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in Bulgarien**

<b>Nationale Strategie für den Wohnungsbau</b>	Verschiedene Maßnahmen, um die Gebäudequalität zu verbessern; verwaltet vom Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten.
<b>Nationales Wohnungserneuerungsprogramm</b>	Programm, mit dem die Energieeffizienz in Siedlungen verbessert werden soll; verwaltet von der Zentralregierung, in Kooperation mit Eigentümerverbänden und Unternehmen für Energieeffizienz.

Quelle: Pye et al. 2015c, eigene Darstellung.

Tabelle 26

**Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in Bulgarien**

<b>Heizkostenzuschüsse im Winter</b>	Einkommensschwache Haushalte bekommen Zuschüsse zu ihren Heizkosten; die Höhe hängt von der Art der Heizung ab; verwaltet vom Sozialministerium.
<b>Energie Assistenz</b>	Reduzierte Nachtтарife für Haushalte, die nicht an Gemeinschaftsheizungssysteme angeschlossen sind; verwaltet von der Zentralregierung.

Quelle: Pye et al. 2015c, eigene Darstellung.

# 4

## POLITIKOPTIONEN FÜR DEUTSCHLAND

Die Ansätze im Kampf gegen Energiearmut sind ähnlich, die Ergebnisse weniger, weil die Ausgangslage sehr unterschiedlich ist. Nur die britische Regierung hat eine offizielle Definition von Energiearmut und wendet den Low-Income-High-Cost-Indikator an, um betroffene Haushalte zu identifizieren (Schumacher et al. 2015). Aus dem Ländervergleich lassen sich einige generelle Erkenntnisse gewinnen, aus denen sich Lehren für die deutsche Situation ableiten lassen.

### 4.1 ERFAHRUNGEN UND ERGEBNISSE AUS DEM EUROPÄISCHEN LÄNDERVERGLEICH

Steigende Energiepreise, geringe Einkommen und ineffiziente Gebäude werden als wesentliche Ursachen für Energiearmut identifiziert. Was die Energiekosten angeht, so spielen die Mitgliedstaaten eine widersprüchliche Rolle. Der (teil)privatisierte Energiemarkt entzieht einerseits die Preisgestaltung mehr und mehr dem staatlichen Zugriff, zumindest dort, wo es primär privatwirtschaftliche Energieversorger gibt. In Ländern mit staatlichen Energieversorgern haben Regierungen hingegen ein Interesse daran, dass die Einnahmen stabil bleiben, weswegen generelle Preissenkungen politisch unerwünscht sind. Stattdessen haben zahlreiche Staaten Sozialtarife eingeführt, anders als Deutschland. Exotischere Regelungen wie Preiskontrollen im belgischen Fall sind Ausnahmen. Sozialtarife sind in der Regel öffentlich subventionierte Tarife von Energieversorgern. Im Vergleich zu Einkommensersatzleistungen setzen Sozialtarife passgenau bei den Energieausgaben an und verringern diese effektiv. Da Sozialtarife aber in der Regel nicht degressiv gestaffelt sind, ziehen sie eine scharfe Grenze zwischen Bedürftigen und Geringverdiener\_innen.

Andererseits belegen Staaten selbst die Energie mit zahlreichen Zusatzabgaben, insbesondere in Deutschland, wie Abbildung 7 zeigt.

Es ist daher durchaus gerechtfertigt, den Staat als zentralen Treiber bei Energiekosten zu sehen. Hierfür gibt es sicherlich eine Reihe von guten Gründen, unter anderem umwelt- bzw. klimapolitische. Doch die Verteilungswirkungen hoher Energiepreise erzeugen soziale Kosten an anderer Stelle.

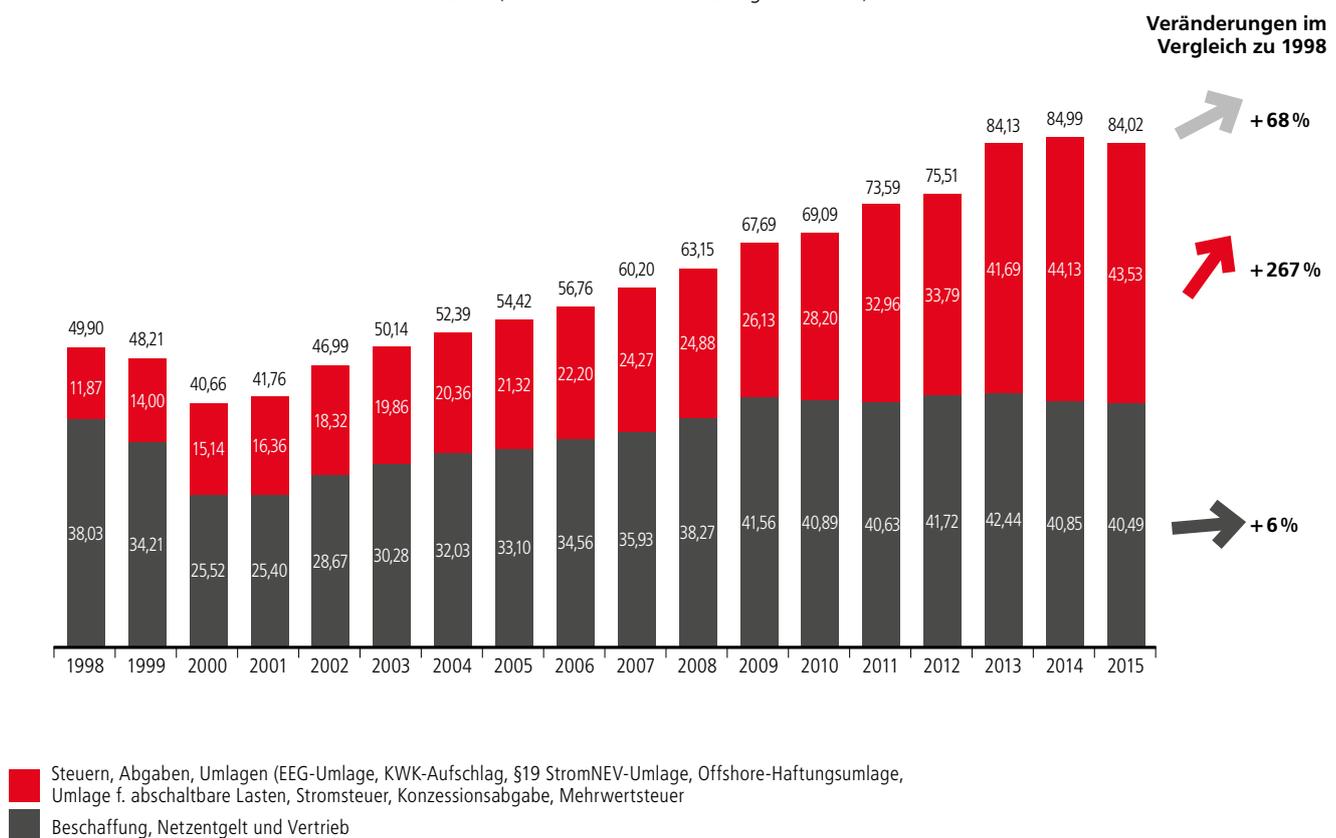
Die Einkommensentwicklung ist ebenfalls ein wichtiger Fokus. Je höher die Armutsquote in einem europäischen

Land ist, desto mehr steht die Energiearmut im Schatten der allgemeinen Einkommensarmut. In Bulgarien macht es auf den ersten Blick keinen Sinn, speziell die Energiearmut in Angriff zu nehmen, da so viele Haushalte nur über wenig Einkommen verfügen. Andererseits ist die Quote derjenigen, die ihre Wohnung nicht ausreichend heizen können, ebenfalls dramatisch hoch. Das mag zwar in erster Linie an geringen Einkommen liegen. Doch die Kombination aus niedrigen Einkommen und schlechter Gebäudequalität sorgt dafür, dass viele Menschen ihre Gesundheit gefährden. Bessere Gebäude würden diesen besorgniserregenden Effekt, der sich durchaus als Energiearmut deuten lässt, abmildern. Instrumente zur Bekämpfung der Energiearmut müssen also nicht unbedingt an den Ursachen ansetzen, sondern können auch die Auswirkungen abschwächen. Zu solchen Auswirkungen gehört es, nicht ausreichend mit Energie versorgt zu sein, einem eindeutigen Merkmal von Energiearmut.

Einkommenshilfen spielen jedoch in allen Ländern eine wichtige Rolle. Sie können unmittelbar auf Energie abzielen, indem Zuschüsse zu Heizkosten o.ä. gewährt werden, wie in einigen Ländern. Es können aber auch allgemeine Einkommensersatzleistungen sein, im Rahmen der sozialstaatlichen Absicherung des Existenzminimums. Hierbei gibt es drei unterschiedliche Probleme. Zum Ersten erfassen Sozialleistungen die realen Kosten von Energie nicht immer adäquat, gerade in Perioden rasch steigender Preise. Zum Zweiten verändern Sozialleistungen das Kostengefüge der Energieversorgung nicht, anders als etwa Sozialtarife für Energie. Es könnten sogar kontraproduktive Effekte auftreten, wenn durch Sozialleistungen die Preise für Energie eher stabilisiert werden. Und drittens sind diejenigen benachteiligt, die als Geringverdiener\_innen knapp oberhalb der Grenze zur Grundsicherung liegen. Direkte Finanzhilfen für energiearme Haushalte sind unterschiedlich effektiv. Bei hohen Armutsquoten wie in Bulgarien bewirken sie relativ viel. In reicheren Ländern gibt es Mitnahmeeffekte wie beim britischen winter fuel payment, das deshalb stark kritisiert wird.

Anders als Einkommenshilfen können effiziente Gebäude die Energiekosten senken. Die Gebäudeeffizienz nimmt auch einen eigenen Stellenwert ein, wenn man die untersuchten europäischen Länder betrachtet. Gerade britische Regierungen

Abbildung 7  
**Durchschnittliche monatliche Stromkosten in Euro** (3.500 Kilowattstunden Energieverbrauch)



Quelle: BDEW, 02/2015.

arbeiten seit Jahren am Warm Front Scheme, um die energetische Qualität von Gebäuden für einkommensschwache Haushalte zu verbessern. In osteuropäischen Ländern wie Bulgarien sind in den meisten Gebäuden veraltete und kostenintensive Heizungssysteme eingebaut.

Unter den von europäischen Regierungen selbst gelisteten Maßnahmen sind überall Förderprogramme zu finden, welche die Energieeffizienz verbessern. Auch hierbei sind Probleme erkennbar. Zum einen verfolgen die Programme in der Regel allgemeine klimapolitische Ziele. Sie auf armutsgefährdete Haushalte zu fokussieren, ist in der Praxis häufig schwierig. Zum anderen kann es je nach Eigentumsstruktur der Wohnungsmärkte Anreizfallen geben. Vermieter\_innen investieren nur dann stärker in Energieeffizienz, wenn sie von den Effizienzgewinnen profitieren. Die niedrigen Energiekosten spüren aber in erster Linie die Mieter\_innen. Das steigert mittel- bis langfristig zwar auch den Wert der Wohnungen. Doch kurzfristig werden die höheren Kosten für die Investitionen auf die Mieten umgelegt. Ist das nicht möglich, werden Vermieter\_innen diese Investitionen aufschieben.

Der Ländervergleich offenbart, dass Strategien gegen Energiearmut noch am Anfang stehen. Oftmals fehlen klare Definitionen und Ansätze, wie verletzte Haushalte systematisch identifiziert werden können. Es ist daher unklar, wie zielgenau die verschiedenen Instrumente sind. Andererseits fördern die vorhandenen Studien einige Indizien zutage, an denen das Problem der Energiearmut deutlich wird:

- Energiearmut konzentriert sich auf einkommensschwache Haushalte;
- hohe Energiepreise belasten das Budget einkommensschwacher Haushalte am stärksten;
- einkommensschwache Haushalte haben häufiger ungünstige Tarife;
- einkommensschwache Haushalte haben ein größeres Risiko, Energieschulden zu machen;
- einkommensschwache Haushalte wohnen häufiger in ineffizienten Gebäuden als andere Haushalte;
- einkommensschwachen Haushalten fehlen Ersparnisse, um in effiziente Geräte zu investieren.

Diese Erkenntnisse treffen auch auf Deutschland zu (Strüncik et al. 2016). Unklar ist aber nach wie vor, welche dieser Erkenntnisse die wichtigsten sind, um Energiearmut zu bekämpfen. Da die methodischen Schwierigkeiten bei Definition und Messung nicht so schnell gelöst werden, bleibt vorerst nur ein pragmatischer Ansatz, nämlich ein Mix von Politikinstrumenten.

## 4.2 VOR- UND NACHTEILE VON POLITIKMASSNAHMEN

Der Vergleich europäischer Länder fällt ernüchternd aus. Energiearmut wird zwar von der Europäischen Union als Thema auf der Agenda gehalten. Doch fehlende Definitionen

und Indikatoren sowie die Zersplitterung der Instrumente zeigen, dass übergeordnete Strategien fehlen. Die Effektivität einzelner Instrumente dürfte auch in Deutschland sehr unterschiedlich ausfallen.

Ob tatsächlich Energieeffizienz „der Schlüssel zur Bekämpfung von Energiearmut“ (Kopatz 2013: 258) ist, kann man bezweifeln. Dafür müssten effizienzsteigernde Maßnahmen sehr zielgenau und mehr als kostenneutral für die betroffenen Haushalte sein. Höhere Energieeffizienz-Standards für Gebäude und Geräte sind aus verschiedenen Gründen wünschenswert. Es ist aber unwahrscheinlich, dass armutsgefährdete Haushalte davon kurz- bis mittelfristig profitieren. In den neuesten – und damit energetisch modernsten – Gebäuden leben kaum energiearme Haushalte. Zugleich sind die durchschnittlichen Energiekosten pro Quadratmeter bei energiearmen Haushalten signifikant höher, was nur durch die im Durchschnitt kleineren Wohnungen kompensiert wird (Strünck et al. 2016). Und effizientere Geräte sind nur langfristig günstiger, solange keine speziellen Förderprogramme greifen.

Einkommen und Energiepreise sind daher in Deutschland die wichtigsten Anknüpfungspunkte, weshalb auch neben der Sozialpolitik die Energiepolitik im Fokus bleibt. Die Energiepolitik ist auch deshalb besonders relevant, weil in Deutschland die Energiepreise aus umwelt- und klimapolitischen Gründen besonders stark mit Abgaben und neuen Umlagesystemen wie dem EEG staatlich beeinflusst sind. Wenn daraus soziale Schieflagen entstehen, muss nicht in erster Linie der Sozialstaat als Reparaturwerkstatt zuständig sein. Effektiver und möglicherweise auch verteilungsgerechter sind Lösungen in anderen Politikfeldern.

#### 4.2.1 ENERGIEPOLITIK

Die Energiepolitik hat einen mittelbaren Einfluss auf Preise und Energieangebot. Der Energiemix in Deutschland hat sich schon merklich verändert, und nach wie vor ist der Staat der wesentliche Treiber für die Energiepreise, insbesondere im Strombereich. Gerade für einkommensschwache Haushalte gibt es nur wenige Einsparmöglichkeiten, zumal Ersparnisse für Investitionen oftmals nicht vorhanden sind. Daher ist die Diskussion um eine Reform des EEG relevant, um armutsgefährdete Haushalte zu entlasten. Verschiedene Studien, welche die Auswirkungen der umlagefinanzierten Energiewende für einkommensschwache Haushalte analysieren, mahnen Veränderungen an (Heindl/Schuessler 2015; Kreider/Sommer 2016). Hierzu gehört etwa, die Energiewende nicht mehr hauptsächlich über Umlagen auf den Strompreis zu finanzieren, sondern eine stärkere Steuerfinanzierung einzuführen. In der Diskussion ist weiterhin neben einer Senkung der Stromsteuer der Vorschlag, einen Grundfreibetrag von 1.000 Kilowattstunden zu gewähren, was insbesondere einkommensschwachen Haushalten nützen würde (Neuhoff et al. 2012). Aber auch die Gestaltung der Tarife gerät in den Blick. Sozialtarife existieren in vielen Ländern; in Deutschland werden sie häufig aus umweltpolitischen Gründen abgelehnt.

#### Sozialtarife bei Energieversorgern

Sozialtarife für bedürftige Haushalte setzen mittelbar bei den

Energiepreisen an. Der deutsche Sozialstaat hingegen ist auf die Einkommensseite fixiert. Spezifische Ausgabenprobleme von Haushalten werden an die Schuldnerberatung delegiert oder individualisiert. Insofern wäre es ein lohnender Ansatz, auch die Ausgabenseite gezielt anzugehen und dafür Politikinstrumente zu nutzen, die eher der Energie- als der Sozialpolitik zuzuordnen sind. Es hätte den Nebeneffekt, die Akzeptanz der Energiewende effektiver zu steigern.

Ein entscheidender Punkt ist, wie Sozialtarife finanziert werden. Es muss nicht eine Umverteilung zwischen den Kund\_innen sein. Auch aus Steuermitteln könnte eine solche Maßnahme, die zielgenauer sein kann als Sozialleistungen, finanziert werden. Sozialtarife wären auch kein Fremdkörper. Andere infrastrukturelle Basisgüter wie Wohnen werden bereits gezielt gefördert, um die strukturellen Nachteile einkommensschwacher Haushalte auszugleichen. Sozialtarife müssen allerdings im Markt nicht automatisch die günstigsten Tarife sein. Doch der Wettbewerb nützt gerade verletzlichen Verbraucher\_innen nicht unbedingt.

Denn viele von ihnen hängen in den teuren Grundversorgungstarifen fest. Diese Tarife garantieren zwar eine entsprechende Mindestversorgung für alle. Allerdings wirkt hier der Preiswettbewerb kaum, und überschuldete Haushalte mit Schufa-Einträgen haben keine Wechsellmöglichkeiten. Diese kontraproduktive Regelung könnte energierechtlich durch stärkere Wettbewerbselemente aufgeweicht werden. Denkbar wäre ggf. auch, die Grundversorgung in einem Auktionsverfahren zu vergeben und dabei auch Zusatzleistungen wie präventive Energieberatung oder transparente Rechnungslegung zu bewerten.

Die Verbraucherzentralen haben weitere Verbesserungen vorgeschlagen, etwa eine lineare Ausgestaltung von Tarifen, ohne Mengenrabatte (Verbraucherzentrale NRW 2014). Damit würden stärkere Sparanreize geschaffen. Allerdings ist zu sagen, dass die Spielräume für Einsparungen in energiearmen Haushalten eng sind und meist schon maximal ausgenutzt werden. Die Energieeffizienz der Gebäude können sie praktisch gar nicht beeinflussen. Hier gibt es nach wie vor größere Handlungsspielräume für den Staat, als sie in Deutschland bislang genutzt werden.

Ohnehin neigen gerade armutsgefährdete Haushalte nicht dazu, Energie zu verschwenden. Darauf deuten auch empirische Indizien hin (Strünck et al. 2016). Insofern ist eines der populärsten Argumente gegen Sozialtarife, dass der Anreiz zum Energiesparen schwächer würde, nicht wirklich stichhaltig.

#### Vermeidung von Stromsperrern

Die Regelungen für Stromsperrern sind ebenfalls Bestandteil des Energierechts. Hier sind zwar schon einige Ausnahmeregelungen vorgesehen. Doch es fehlt eine klare Regelung zu schutzbedürftigen Verbraucher\_innen, ebenso wie die Präzisierung von Alternativen zur Stromsperre.

In der Praxis können Energieversorger schon jetzt die Verhältnismäßigkeit der Mittel eigenständig beurteilen und tun das auch. Alternativen wie Ratenpläne, Stundungen oder Vorkasse fordern Verbraucherschützer schon seit längerem (Verbraucherzentrale NRW 2014). Das Energiewirtschaftsrecht könnte aber noch klarer definieren, wer schutzwürdig ist und welche Verhältnismäßigkeit angezeigt ist.

Abhilfe schaffen könnten auch Prepaid-Zähler, wie sie z.B. in Großbritannien weit verbreitet sind. Die technische Version der Vorkasse hat einige Vorteile, aber auch Nachteile. Entgegen einem weit verbreiteten Vorurteil können Prepaid-Zähler Stromsperrern nicht komplett verhindern. Wenn die Automaten nicht gefüttert werden, fließt im Zweifelsfall auch kein Strom mehr oder nur noch eine Mindestmenge. Auch sperren nicht wenige Haushalte z.B. in Großbritannien sich selbst, wenn sie zu wenig Geld für Energie übrig haben (Vyas 2014).

Prepaid-Zähler können aber helfen, einen Überblick über den Energiekonsum zu gewinnen. Letztlich können sie auch dafür sorgen, dass nicht Energieschulden auflaufen und sich die Kosten für die Haushalte dafür vervielfachen. Dass sich die meisten Energieversorger in Deutschland dafür nicht so richtig erwärmen können, hat mit den relativ hohen Kosten zu tun. Wenn sie auf die Verbraucher\_innen umgelegt werden, kommt es die einkommensschwachen Haushalte insgesamt teurer zu stehen.

Die Diskussion über den Sinn von Prepaid-Zählern wird sich in den nächsten Jahren verändern, wenn der roll-out von intelligenten Stromzählern ansteht (Schneidewindt/Sieverding 2015). Wenn die Kosten für Verbraucher\_innen aufgrund von Mengeneffekten klein bleiben, wäre prepaid ein sinnvolles Instrument. Die Ursachen von Energiearmut erfasst es hingegen nicht. Sofern diese Ursachen in geringen Einkommen liegen, setzen die sozialen Sicherungssysteme an dieser Stelle an.

## 4.2.2 SOZIALPOLITIK

Der Sozialpolitik kommt in Deutschland quantitativ der größte Part zu, wenn Energiearmut bekämpft werden soll. Die Systeme der Grundsicherung übernehmen die Kosten für Unterkunft und Heizung; die Kosten für Strom sind in die Regelsätze einkalkuliert. In der Armutsforschung und auch in der Politik regt sich allerdings stets Kritik, ob die Regelsätze und die zusätzlichen Leistungen bedarfsgerecht sind (Becker 2013). Man kann auch der Ansicht sein, dass die untere Lohngrenze immer noch zu niedrig ist. Damit bewegt man sich dann in die grundsätzliche Debatte über Mindestlöhne, Tarifentwicklung und Niedriglohnsektor, die hier aber außen vor bleiben muss.

### Anpassung der Mindestsicherungsleistungen

Der Bezug von Mindestsicherungsleistungen schützt nicht vor Energiearmut. Dennoch ist der Mindestsicherungsbezug mit dem Thema Energiearmut eng verknüpft. So kritisieren Sozialverbände, dass der Bedarf für Strom in den Mindestsicherungsleistungen zu niedrig angesetzt sei und „um 27 Prozent unter den tatsächlichen Ausgaben“ (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2014) läge.

„Um diese Lücke zu schließen, müsse der Regelsatz entsprechend erhöht werden. Das entspräche einem Betrag von 9,26 Euro im Monat. In Relation zum Regelsatz von 391 Euro für einen Alleinstehenden ist das für die Betroffenen viel Geld. Diese Maßnahme würde nach Schneiders Angaben rund eine Milliarde Euro mehr im Jahr kosten. Die Zahl der Bezugsberechtigten stiege dann von 800.000 auf eine Million an“ (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2014).

Auch der Deutsche Caritasverband hat errechnet, dass der Stromanteil in der Berechnung des Regelsatzes um 20 Prozent

erhöht werden müsse, also um rund 7,50 Euro (Deutscher Caritasverband 2015). Jenseits der Energiekostenanteile in der Mindestsicherung spricht vieles dafür, die Regelsätze zu erhöhen. Nach Berechnungen der Hans-Böckler-Stiftung liegt die Mindestsicherung um rund 45 Euro unter den tatsächlichen Bedarfen (Becker 2015).

Auch die Kosten für Unterkunft und Heizung sind ein Ansatzpunkt. Die Übernahme von Wohnungs- und Heizkosten „in angemessener Höhe“ deckt in der Praxis nicht immer den Mindestbedarf. Gerichtsurteile weisen darauf hin, dass unrealistische Heizkosten zugrunde gelegt werden oder in Wohnungen vermittelt wird, die nur auf den ersten Blick „billig“ sind. Bei der Definition der „angemessenen Heizkosten“ sollte daher die Gebäudeeffizienz stärker berücksichtigt werden. Auch ist es nicht hilfreich, dass die Sozialbehörden stets die vermeintlich „günstigsten“ Wohnungen anmahnen und vermitteln. Hier sollte es mehr Sensibilität für die Besonderheiten von Wohnungsmärkten und Wohnungsqualität geben.

Auch was „angemessen“ ist, entscheiden die Kommunen sehr unterschiedlich. Die meisten haben Höchstgrenzen, die sich nach Quadratmetern oder der Personenzahl richten. Die angewandten Kriterien und Konzepte sind unüberschaubar. Eine pauschale Erstattung von Heizkosten ist nach einem Urteil des Bundessozialgerichts nicht mehr möglich. Aber es gibt Kommunen, die die tatsächlichen Heizungskosten erstatten.

Abschließend könnte der Kreis der Mindestsicherungsbezieher\_innen um diejenigen erweitert werden, die anspruchsberechtigt sind, dies jedoch nicht geltend machen. Dies ist allerdings ein Grundsatzproblem der sozialen Sicherungssysteme. In der vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung beauftragten und 2003 veröffentlichten „Dunkelzifferstudie“ kommen Becker und Hauser zu der Schlussfolgerung, „dass auf drei HLU-Empfänger\_innen mindestens zwei, eher drei weitere Berechtigte kommen“ (Becker/Hauser 2003). Trotz des beträchtlichen Zeitraums seit Veröffentlichung der Studie ist damit zu rechnen, dass auch heute viele Anspruchsberechtigte ihre Ansprüche gar nicht geltend machen.

### Reform des Wohngeldes

Wichtig sind aber auch die Ränder der sozialen Sicherung. Dazu gehören u.a. Haushalte, die Wohngeld beziehen. Hier könnte der Staat effektive Verbesserungen erzielen. Erstens könnte die Gruppe der Wohngeldbezieher\_innen ausgeweitet werden. Damit würden mehr unterversorgte Personen erreicht. Ergebnisse einer empirischen Studie belegen, dass besonders die Haushalte in prekären Einkommenslagen in weniger effizienten Gebäuden wohnen. Das zeigen die Unterschiede bei den Energiekosten pro Quadratmeter (Strünck et al. 2016).

Eine Ausweitung bietet weitere Vorteile. So profitieren Wohngeldbezieher\_innen davon, dass sie an bestimmten Programmen teilnehmen können, z.B. den Stromsparchecks, getragen vom Bundesumweltministerium. Weiterhin erhalten sie durch die Wohngeldstelle regelmäßigen Kontakt und Zugang zum Transferleistungssystem. Hier können Mitarbeiter\_innen auf weitere Hilfsangebote und Programme aufmerksam machen („Türöffnerfunktion“).

Zweitens müssten Menschen mobilisiert werden, ihre Ansprüche auf „erweiterte Mindestsicherungsleistungen“ auch tatsächlich geltend zu machen:

„Nur gut die Hälfte der Bevölkerung im untersten Dezil bezieht Grundsicherungsleistungen, Bafög oder Wohngeld. Im zweiten Dezil, in dem noch etwa die Hälfte der Bevölkerung (nach dem gängigen relativen Armutsmaß von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens) als armutsgefährdet eingestuft wird, beträgt diese Quote 28 Prozent. In diesen geringen Transferbezugsquoten spiegelt sich das weitverbreitete Phänomen wider, dass viele Berechtigte ihre Transferansprüche nicht wahrnehmen“ (Neuhoff et al. 2012: 6).

Bürokratische Vereinfachungen und weitergehende Information sind hier die Lösung. Zielgruppen sollten explizit angesprochen werden.

Drittens könnten bei der Berechnung der Wohngeldhöhe Preissteigerungen bei Heiz- und Stromkosten stärker berücksichtigt werden (vgl. Neuhoff et al. 2012: 8). Nach wie vor werden die Energiepreise – die bekanntermaßen einen entscheidenden Ausgabenposten beim Wohnen darstellen – nicht ausreichend bei der Wohngeldberechnung einkalkuliert. Dies wird beispielsweise vom Deutschen Städtetag kritisiert:

„Mit dem Gesetzentwurf wurden die seit 2009 gestiegenen Heizkosten zwar einmalig eingepreist, allerdings gelingt es so nicht, die steigenden Heizkosten dauerhaft zu berücksichtigen, obwohl sie einkommensschwache Haushalte besonders belasten“ (Deutscher Städtetag 2015).

Die jüngste Wohngeldreform vom Januar 2016 hat hier graduelle Verbesserungen gebracht.

### 4.2.3 UMWELT- UND KLIMASCHUTZPOLITIK

In Ländern wie Großbritannien, Frankreich oder Dänemark konzentrieren sich Maßnahmen gegen Energiearmut inzwischen auf die Gebäudeeffizienz. In Deutschland ist das Augenmerk in der Forschung schon länger auf Effizienzfragen gelenkt worden (Tews 2014). Leider gibt es nur Indizien und kleinräumige Studien, aber keine repräsentativen Daten zu den Verteilungswirkungen von Gebäude- und Gerätestandards.

Effiziente Haushaltsgeräte scheinen das kleinere Problem im Vergleich zu veralteten Heizungssystemen zu sein. Dennoch sind Geräteaustauschprogramme wie das Mini-Contracting einiger Stadtwerke ein gangbarer Weg, um Effizienzvorteile neuer Technologie breiter zu verteilen. Allerdings haben selbst solche Programme ihre Tücken, wenn dadurch neue Schulden auflaufen. Sinn machen solche Ansätze nur, wenn die Energierrechnung zeitgleich mindestens kostenneutral ausfällt. Sie müssten außerdem flächendeckend aufgelegt werden, um Wirkung zu entfalten.

Gravierender fallen die Gebäudestandards ins Gewicht. Die Deutsche Energieagentur schätzt, dass 65 Prozent der Fassaden ungedämmt und 60 Prozent der Fenster energetisch in einem schlechten Zustand sind. Außerdem entsprächen 80 Prozent der Gas- und Ölheizungen nicht dem Stand der Technik (Deutsche Energie-Agentur 2014).

Es gäbe Möglichkeiten, energetische Sanierungen zielgruppenbezogen zu fördern. Derzeit besteht in vielen Städten das Problem, dass sich Sanierungen bei gleichbleibendem Mietpreis für die Eigentümer\_innen nicht lohnen und bei steigenden Preisen die ärmsten Haushalte nicht von der gestei-

gerten Effizienz profitieren, da sie sich die teurer gewordenen Kaltmieten nicht mehr leisten können. Das zentrale Problem ist also nach wie vor die Anreizfalle in einem Mietermarkt, wie ihn das deutsche System darstellt. Denn von niedrigeren Energiekosten profitieren zunächst nur die Mieter\_innen, auch wenn der Wert der Wohnung langfristig steigt. Die Investitionskosten werden daher in der Regel auf die Mieten umgelegt. Die Förderung müsste also so hoch sein, dass die Umlage auf die Mieten mindestens kostenneutral für die Mieterhaushalte ist. Der bisherige Mix aus Zuschüssen und günstigen Darlehen in Deutschland reicht dafür nicht aus. Würde man neben den klima- und wirtschaftspolitischen auch die sozialen Ziele ähnlich hoch gewichten, müssten die Programme deutlich aufgestockt und zielgruppenschärfer werden.

Nicht umsonst konzentriert sich das französische Programm „Habiter mieux“ auf Wohnungsbesitzer\_innen mit geringem Einkommen, denn hier schnappt die Anreizfalle nicht zu. Die Vorteile sinkender Energiekosten kommen direkt den Eigentümer\_innen zugute. Allerdings gäbe es indirekte Möglichkeiten, die Anreizfalle zu entschärfen, zum Beispiel bei Haushalten in Grundsicherung. Ein möglicher Ansatzpunkt ist, dass bei der Prüfung der Angemessenheit der Wohnung für Bezieher\_innen von Mindestsicherungsleistungen der Energieverbrauch mit berücksichtigt wird (Malottki 2012). Die Stadt Bielefeld nimmt hier seit 2007 eine Vorreiterposition ein. Bei der Wahl der Wohnungen gilt: Je geringer der Energieverbrauch, desto höher darf die Kaltmiete pro Quadratmeter sein. So können etwas teurere Kaltmieten-Wohnungen angemietet werden, wenn sie einen geringeren Energieverbrauch aufweisen:

„Voraussetzung für die Berücksichtigung höherer Quadratmeterpreise ist eine energetische Gebäudesanierung und der entsprechende Nachweis durch einen Gebäudeenergieausweis. Dieser sogenannte Bielefelder Klimabonus kann maximal bis 0,65 Euro/m<sup>2</sup> über den sonst als angemessen geltenden Quadratmeterpreisen liegen“ (Tews 2013: 44).

Wohnungseigentümer\_innen erhalten so einen Anreiz zur Sanierung ihrer vermieteten Wohnungen. Der Gesetzgeber könnte daher auch die Warmmieten zum Referenzmaßstab machen.

Es gibt generell Spielräume für Eigentümer\_innen, energetische Maßnahmen im Komplex mit anderen Arbeiten an Gebäuden zu kombinieren und damit Lohnkosten und andere Posten zu minimieren (Kopatz 2013). Die vielen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbaugesellschaften haben ohnehin andere Möglichkeiten und Ziele und sie betrachten ihren Bestand langfristig. Mit Vorzeigeprojekten könnten sie auch andere Marktteilnehmer davon überzeugen, dass die Wertigkeit von Wohnungen steigt. Die Wohnungspolitik kann hierfür und für andere Maßnahmen einen neuen Rahmen setzen.

Denkbar sind aber auch stärkere Kooperationen zwischen verschiedenen Bauträgern. Kleineren Gesellschaften fällt es schwer, Kostenvorteile bei der Sanierung zu realisieren. Werden größere Träger mit Gesamtansanierungen beauftragt, kann dies die Kosten deutlich senken.

### 4.2.4 WOHNUNGSPOLITIK

Jenseits des Mietrechts haben insbesondere die Kommunen mehr Gestaltungsspielräume, als vielfach angenommen wird.

Auch wenn die Mietpreisbremse nach bisherigen Erkenntnissen widersprüchliche Effekte hat, gibt es andere Ansätze. Gerade in den teuren Städten verabschieden die kommunalen Räte immer häufiger wohnungspolitische Handlungskonzepte. Dort werden Investoren dazu verpflichtet, einen bestimmten Prozentteil preisgedämpfte Wohnungen und Sozialwohnungen zu errichten, wenn sie größere Objekte bauen. Die wesentlichen energetischen Standards sind dann für das gesamte Gebäude identisch, nur Größe, Lage und Ausstattungsmerkmale variieren.

Wenn Kommunen eigene Wohnungsbaugesellschaften haben, können sie günstige Wohnungen mit guten energetischen Standards und moderner Heizungstechnik auch sozial schwächeren Mieter\_innen anbieten. Dieses naheliegende Instrument steht allerdings nur den Kommunen zur Verfügung, die sich in den letzten Jahren nicht von ihrem eigenen Wohnungsbestand getrennt haben. Die ambitionierten Ziele im Klimaschutz in Kombination mit neuen sozialen Herausforderungen können nicht alleine durch den privaten Wohnungsmarkt erreicht werden.

Kaum zu steuern sind Prozesse der Segregation in Stadtteilen. Wenn einkommensschwache Mieter\_innen in günstige Altbauviertel mit einer heterogenen Eigentümerstruktur ziehen, ist der politische Einfluss auf die Entwicklung der Warmmieten begrenzt. Aber Programme wie „Soziale Stadt“ könnten Energiearmut stärker thematisieren und Instrumente für eine sozial gerechte Klimapolitik kreieren. Dafür müssten Bund und Länder einen geeigneten Förderrahmen schaffen.

Die Wohnungspolitik bzw. die Stadtentwicklungspolitik ist aber auch der Ansatzpunkt für eine praktikable Messung von Energiearmut. Wie der europäische Vergleich zeigt, müssen schutzbedürftige Haushalte eher im lokalen Kontext identifiziert werden. In Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren kann die Kommunalpolitik dazu beitragen, Quartiere zu identifizieren, in denen aufgrund verschiedener räumlicher und sozio-ökonomischer Variablen das Risiko der Energiearmut besonders hoch ist.

#### 4.2.5 VERBRAUCHERSCHUTZ UND VERBRAUCHERBERATUNG

Stromsperren machen Energiearmut sichtbar. Tatsächlich entspricht eine Stromsperre gewissermaßen dem Kriterium „absoluter Einkommensarmut“, da der Zugang zu Energie für eine Zeit fehlt. Die entscheidende verbraucherpolitische Maßnahme ist daher, Strom- und Energiesperren zu regulieren, bis hin zu einem denkbaren Verbot solcher Sperren.

Verschiedene Maßnahmen sind immer wieder im Gespräch, insbesondere die Installation von Prepaid-Zählern und Smart Metern. Solange hier nicht erhebliche Zusatzkosten auf die Haushalte zukommen, können sie Verschuldungen vorbeugen, auch wenn sie die Ursachen für Probleme nicht beheben.

Unterhalb dieser technischen Maßnahme, deren Kosten auch auf die Haushalte umgelegt werden können, gibt es andere Ansätze. Die Verbraucherzentrale NRW propagiert verschiedene Lösungen, die sich die Energieversorger zu eigen machen könnten (Verbraucherzentrale NRW 2014).

Zum Beispiel könnten die laufenden Ratenzahlungen an den tatsächlichen Energieverbrauch angepasst werden. Hohe Nachzahlungen sind ein wesentlicher Grund, warum manche

Haushalte die Rechnungen nicht zahlen können, weil sie keinen Überblick über den Energieverbrauch haben. Auch könnten verschiedene Nebenkosten bei Zahlungsverzug überprüft und die Mahnpraxis transparenter gemacht werden.

Die Preisgestaltung der Energieversorger ist ebenfalls ein Ansatzpunkt. Obwohl viele einkommensschwache Haushalte sparsam mit Energie umgehen (müssen), belohnt das System aus festen Grundgebühren und variabler Komponente dieses Verhalten nicht. Ökologisch ist diese Tarifarchitektur ohnehin nicht. Daher steht die Forderung im Raum, einen linearen Tarif einzuführen.

Was die Energiepreise angeht, so nützt gerade verschuldeten Haushalten der Wettbewerb häufig wenig. Sie können nicht aus dem teuren Grundtarif in andere Tarife wechseln. Der Grundtarif ist außerdem kaum dem Preisdruck der Märkte ausgesetzt. Verbraucherschützer plädieren daher dafür, ein Regulierungsregime für die Grundtarife aufzusetzen, damit auch verschuldete Haushalte vom Wettbewerb profitieren können.

Die Verbraucherberatung kann aber auch das Verhalten der Haushalte beeinflussen. Die Beratung kann Menschen helfen, umsichtiger mit Schulden umzugehen, diese zu vermeiden und auch weitere Effizienzreserven in ihrer Wohnung zu entdecken. Wie bei jeder Beratung stellt sich das Problem der „Kommstrukturen“. Wer sich beraten lässt, hat das Problem bereits erkannt. Inzwischen gibt es jedoch andere Mechanismen – in Zusammenarbeit zwischen Energieversorgern, Sozialbehörden und Verbraucherzentralen –, wie sie Haushalte einfacher und besser erreichen können.

# 5

## FAZIT

Die Lektionen aus dem Ländervergleich, die sich aus den wenigen verfügbaren Studien zur Energiearmut ziehen lassen, sind nach Ansicht der meisten Expert\_innen klar. Neben der allgemeinen Bekämpfung von (Einkommens-)Armut sollten die EU und die Mitgliedstaaten die Wohnungsinfrastruktur modernisieren und Effizienzstandards bei Haushaltsgeräten und Energieversorgung erhöhen (Pye et al. 2015g; Schumacher et al. 2015). Die Liberalisierung der Energiemärkte habe außerdem sozial unerwünschte Nebeneffekte, denen die Mitgliedstaaten mit einer Reform ihrer energiewirtschaftlichen Gesetze begegnen müssten. Unerwähnt bleibt dabei meist, dass die Staaten selbst mit ihren Abgaben die Energiekosten für private Haushalte deutlich beeinflussen.

Allen europäischen Staaten fällt es schwer, die speziell von Energiearmut betroffenen Haushalte zu identifizieren bzw. sie von der allgemeinen Einkommensarmut zu unterscheiden. Aussagen über die Zunahme und die Unterschiede zwischen Ländern sind daher nach wie vor mit Vorsicht zu genießen. Was jedoch den Einfluss der Energiepreise angeht, so ist die soziale Schieflage schnell zu erkennen: Einkommensschwache Haushalte sind hier überproportional benachteiligt (Kreider/Sommer 2016).

Das Basisgut Energie billiger für bedürftige Haushalte zu machen und Effizienzgewinne breiter zu verteilen: Dies scheint bei allen Unterschieden im Detail das erkennbare Muster in Europa zu sein. In Deutschland sind diese beiden Ansätze jedoch bislang nicht sonderlich populär. Sozialtarife sind kein typisches Instrument sozialer Sicherung, sondern eher der Energiepolitik. Außerdem stehen sie im Ruf, den Anreiz zum Energiesparen abzuschwächen, was allerdings eine eher theoretische Debatte ist. Alternativen wie eine steuerfreie Grundmenge an Energie gehören noch zu den exotischen Forderungen.

Förderprogramme zur energetischen Sanierung wiederum sind nicht zielgruppenspezifisch, weil sie in erster Linie dem Klimaschutz dienen. Beide Instrumente – eine günstige Basisversorgung mit Energie sowie sozialpolitisch flankierte Sanierungsprogramme für Wohngebäude – könnten die bisherigen Ansätze sinnvoll ergänzen.

Die Wirkungen der jeweiligen Instrumente sind allerdings limitiert und müssen durch weitere Maßnahmen flankiert

werden. Um Haushalte vor Armut zu bewahren, müssten nämlich die Energiekosten der gefährdeten Haushalte im Schnitt um die Hälfte sinken (Strünck et al. 2016). Das erscheint momentan wenig realistisch, angesichts hoher staatlicher Abgaben auf Energie (Bontrup/Marquardt 2014). Es wäre aber ein Grund mehr, über eine steuerfinanzierte Flankierung der Energiewende nachzudenken, möglicherweise in Form einer Basisversorgung, ergänzt um eine zielgruppenspezifische energetische Förderung von Wohngebäuden.

Allerdings ist die Situation auf dem deutschen Wohnungsmarkt eine andere als in den meisten anderen europäischen Ländern. Viele Kommunen haben ihre großen Wohnungsbestände verkauft, und der deutsche Wohnungsmarkt ist ein typischer Mietermarkt. Großflächige Sanierungen im öffentlichen Bestand, wie sie in Frankreich, England oder Belgien mit hohen Effizienzvorteilen möglich sind, haben hierzulande ihre Grenzen. Dennoch könnten neue Förderkulissen aufgebaut werden, die vor allem verletzlichen Haushalten Vorteile bringen.

Eine wesentliche Ursache für Energiearmut sind (zu) geringe Einkommen. Dennoch lehrt der Ländervergleich, dass bezahlbare Basisgüter wie Energie und Wohnen ein ebenso wichtiges Thema sind wie die Einkommensverteilung. Die Diskussion um Energiearmut in Deutschland lenkt daher den Blick ebenso auf die Ausgaben privater Haushalte. Einkommensschwache Haushalte sparen eher an notwendiger Energie, als dass sie sie verschwenden. Die Energiewende sozialverträglich zu gestalten, kollidiert daher nicht mit umweltpolitischen Zielen.

Es bleibt eine offene Frage, ob Energiearmut als eigenständiges soziales Problem (in Deutschland) gesehen werden sollte. Politik, Wirtschaft und Wissenschaft haben den Energiekonsum privater Haushalte bislang eher stiefmütterlich behandelt. Jahrzehnte anbieterorientierter Forschung und Politikberatung haben hier gigantische weiße Flecken entstehen lassen. Entsprechend schwierig ist es, Evidenz für Politikinstrumente zu liefern, die verletzlichen Haushalten helfen sollen. Das Problem der Energiearmut liefert gute Gründe, dieses Defizit zu beheben.



## Abbildungsverzeichnis

- 9 Abbildung 1  
**Anteile energiearmer Haushalte nach Energieausgaben**
- 10 Abbildung 2  
**Welche Haushaltstypen sind häufig energiearm?**
- 12 Abbildung 3  
**Energiepreise privater Haushalte 1991 – 2014**
- 15 Abbildung 4  
**Die wichtigsten Maßnahmen gegen Energiearmut in den EU-Mitgliedstaaten**
- 16 Abbildung 5  
**Sozialpolitische Maßnahmen gegen Energiearmut in den EU-Mitgliedstaaten**
- 16 Abbildung 6  
**Förderung der Energieeffizienz in den EU-Mitgliedstaaten**
- 31 Abbildung 7  
**Durchschnittliche monatliche Stromkosten in Euro (3.500 Kilowattstunden Energieverbrauch)**

## Tabellenverzeichnis

- 7 Tabelle 1  
**Thesen zur Entstehung von Energiearmut**
- 10 Tabelle 2  
**Maßnahmen für eine bessere Messung von Energiearmut**
- 15 Tabelle 3  
**Definition verletzlicher/schutzbedürftiger Personen in europäischen Mitgliedstaaten**
- 15 Tabelle 4  
**Indikatoren für Energiearmut: die sechs Länder im Vergleich**
- 19 Tabelle 5  
**Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in Deutschland**
- 19 Tabelle 6  
**Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in Deutschland**
- 19 Tabelle 7  
**Maßnahmen zur Information und Beratung in Deutschland**
- 20 Tabelle 8  
**Maßnahmen zum Verbraucherschutz in Deutschland**
- 21 Tabelle 9  
**Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in GB**
- 21 Tabelle 10  
**Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in GB**
- 21 Tabelle 11  
**Maßnahmen zur Information und Beratung in GB**
- 21 Tabelle 12  
**Maßnahmen zum Verbraucherschutz in GB**
- 23 Tabelle 13  
**Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in Frankreich**
- 23 Tabelle 14  
**Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in Frankreich**
- 23 Tabelle 15  
**Maßnahmen zur Information und Beratung in Frankreich**

# Abkürzungsverzeichnis

- 24 Tabelle 16  
**Maßnahmen zum Verbraucherschutz in Frankreich**
- 25 Tabelle 17  
**Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in Dänemark**
- 25 Tabelle 18  
**Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in Dänemark**
- 25 Tabelle 19  
**Maßnahmen zur Information und Beratung in Dänemark**
- 26 Tabelle 20  
**Maßnahmen zum Verbraucherschutz in Dänemark**
- 27 Tabelle 21  
**Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in Belgien**
- 27 Tabelle 22  
**Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in Belgien**
- 27 Tabelle 23  
**Maßnahmen zur Information und Beratung in Belgien**
- 28 Tabelle 24  
**Maßnahmen zum Verbraucherschutz in Belgien**
- 29 Tabelle 25  
**Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz in Bulgarien**
- 29 Tabelle 26  
**Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in Bulgarien**

DECC	Department of Energy and Climate Change
DERA	Danish Energy Regulatory Authority
ECO	Energy Company Obligation
EDF	Électricité de France
EEG	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien
EPEE	European Fuel Poverty and Energy Efficiency
EU-SILC	European Statistic on Income and Living Conditions
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
HECA	Home Energy Conservation Act
LIHC	Low-Income-High-Cost-Indikator
NEA	National Energy Administration
SOEP	Sozio-Ökonomisches Panel
WHD	Warm Home Discount
WSW	Wuppertaler Stadtwerke

# Literaturverzeichnis

- ACER/CEER 2014: Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2013, Ljubljana (17.9.2016).
- Atanasiu, Bogdan; Kontonasiou, Eleni; Mariottini, Francesco 2014: Alleviating Fuel Poverty in the EU. Investing in Home Renovation, a Sustainable and Inclusive Solution, Brüssel, [http://bpie.eu/uploads/lib/document/attachment/60/BPIE\\_Fuel\\_Poverty\\_May2014.pdf](http://bpie.eu/uploads/lib/document/attachment/60/BPIE_Fuel_Poverty_May2014.pdf) (21.9.2015).
- Becker, Irene 2013: Hartz IV: Regelsatz-Berechnung weiter fragwürdig, in: Böckler Impuls 11 (27.3.2014).
- Becker, Irene 2015: Grundsicherung: Verdeckte Armut drückt Hartz IV, in: Böckler Impuls (2), [http://www.boeckler.de/impuls\\_2015\\_02\\_1.pdf](http://www.boeckler.de/impuls_2015_02_1.pdf) (10.2.2015).
- Becker, Irene; Hauser, Richard 2003: Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie). Endbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bundesministerium Gesundheit und Soziale Sicherung, Frankfurt am Main, [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsprojekt-a342-nicht-inanspruchnahme-zustehender-sozialhilfe.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsprojekt-a342-nicht-inanspruchnahme-zustehender-sozialhilfe.pdf?__blob=publicationFile) (24.9.2014).
- Boardman, Brenda 1988: Fuel Poverty, London: Belhaven Press.
- Boardman, Brenda 2010: Fixing Fuel Poverty. Challenges and solutions, London, Sterling, VA: Earthscan.
- Bontrup, Heinz-J.; Marquardt, Ralf-M. 2014: Verteilungskonflikte infolge der Energiewende: Elektrizitätsarmut, Hannover/Lüdinghausen (15.4.2014).
- Bouzarovski, Stefan; Petrova, Saska; Sarlamanov, Robert 2012: Energy Poverty Policies in the EU: A Critical Perspective, in: Energy Policy 49, S. 76–82.
- Bundesnetzagentur/Bundeskartellamt (Hrsg.) 2016: Monitoringbericht 2015, Bonn (4.10.2016).
- Chester, Lynne 2014: The Growing Un-affordability of Energy for Households and the Consequences, in: IAEE Energy Forum, S. 23–27.
- Crémieux, Michel 2014: Propositions pour renforcer la lutte contre la precarite energetique (hrsg. v. terra nova), Paris (16.9.2016).
- Danish Energy Regulatory Authority 2014: National Report Denmark 2014, Copenhagen (17.9.2016).
- Department of Energy and Climate Change 2015: Annual Fuel Poverty Statistics, Report 2015, London (4.4.2014).
- Deutsche Energie-Agentur 2014: Wirtschaftlichkeit – Wirksamkeit – Wohnkomfort: Der dena-Faktencheck zur Modernisierungsdebatte (28.5.2014).
- Deutscher Caritasverband (Hrsg.) 2015: Position des Deutschen Caritasverbandes zur Bekämpfung von Energiearmut (4.10.2016).
- Deutscher Städtetag 2015: Spitzengremien des Deutschen Städtetages berieten in Berlin. Deutscher Städtetag begrüßt geplante Wohngeldreform – Heizkosten sollten dauerhaft berücksichtigt werden, <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/072609/index.html>.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2012: Soziale Härten bei der EEG-Umlage vermeiden, Berlin, DIW Wochenbericht, 41.
- Dubois, Ute 2012: From Targeting to Implementation: The Role of Identification of Fuel Poor Households, in: Energy Policy 49, S. 107–115, DOI: 10.1016/j.enpol.2011.11.087.
- Dubois, Ute; Meier, Helena 2014: Households Facing Constraints. Fuel Poverty put into Context, in: EWI Working Paper (14/07) (28.3.2014).
- Dünnhoff, Elke; Stieß, Immanuel; Hoppenbrock, Cord 2006: Sondierungsprojekt: Energiekostenanstieg, soziale Folgen und Klimaschutz, ifeu / ISOE, Heidelberg / Frankfurt am Main, [https://ifeu.de/energie/pdf/ifeu\\_ISOE\\_Bericht\\_20\\_11\\_2006\\_fin.pdf](https://ifeu.de/energie/pdf/ifeu_ISOE_Bericht_20_11_2006_fin.pdf).
- Ecke, Julius; Herrmann, Nicolai; Kuhnhenne-Krausmann, Eckhard; Altmann, Martin; Lehnert, Wieland; Thomas, Henning 2014: Weiterentwicklung des EEG aus Verbraucherperspektive. Handlungsbedarf, Ausgestaltungsoptionen, rechtlicher Rahmen. Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, in: WISO Diskurs (4) (13.4.2014).
- E-Control Austria (Hrsg.) 2013: Energiearmut in Österreich. Definitionen und Indikatoren, Wien, [http://www.e-control.at/portal/page/portal/medienbibliothek/publikationen/dokumente/pdfs/Energiearmut\\_Definitionen%20und%20Indikatoren\\_14082013.pdf](http://www.e-control.at/portal/page/portal/medienbibliothek/publikationen/dokumente/pdfs/Energiearmut_Definitionen%20und%20Indikatoren_14082013.pdf).
- Europäische Kommission 2015: Paket zur Energieunion. Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, Brüssel, [http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion_de.pdf) (15.5.2015).
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2010: Stellungnahme zum Thema „Energiearmut im Kontext von Liberalisierung und Wirtschaftskrise“, Brüssel (TEN, 420).
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2013: Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Für ein koordiniertes europäisches Vorgehen zur Prävention und Bekämpfung von Energiearmut“ (Initiativstellungnahme), TEN/516, Brüssel, <http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/wsa/2013/ces-2013-2517-de.pdf>.
- European Fuel Poverty and Energy Efficiency 2009: Tackling Fuel Poverty in Europe, Recommendations Guide for Policy Makers.
- Fowler, Tom; Southgate, Rosamund J.; Waite, Thomas; Harrell, Ruth; Kovats, Sari; Bone, Angie et al. 2015: Excess Winter Deaths in Europe: a multi-country descriptive Analysis, in: European Journal of Public Health 25 (2), S. 339–345. DOI: 10.1093/eurpub/cku073.
- Gram-Hanssen, Kirsten; Haunstrup Christensen, Toke 2011: Energy Efficiency in existing detached Housing. Danish Experiences with different Policy Instruments, 1. Edition, Horsholm (SBI).
- Heindl, Peter; Schuessler, Rudolf 2015: Dynamic Properties of Energy Affordability Measures, in: Energy Policy 86, S. 123–132. DOI: 10.1016/j.enpol.2015.06.044.
- Heindl, Peter; Schübler, Rudolf; Löschel, Andreas 2014: Ist die Energiewende sozial gerecht?, in: Wirtschaftsdienst 94 (7), S. 508–514. DOI: 10.1007/s10273-014-1705-7.
- Hills, John 2012: Getting the Measure of Fuel Poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review, Department of Energy and Climate Change, London.
- HM Government 2015: Cutting the Cost of keeping warm. A Fuel Poverty Strategy for England (14.9.2016).
- Huybrechts, Frédéric; Meyer, Sandrine; Vranken, Jan 2011: La Précarité Énergétique en Belgique, hrsg. v. Université libre des Bruxelles/Universiteit Antwerpen, Bruxelles/Antwerpen (22.9.2016).
- Kopatz, Michael 2013: Energiewende - aber fair! Wie sich die Energiezukunft sozial tragfähig gestalten lässt, München, oekom.
- Kreider, Irina; Sommer, Maximilian 2016: Energiewende und Energiearmut Haushalte – Der Einfluss steigender Energiepreise auf vulnerable Haushalte, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (1), S. 70–87.

Malotki, Christian von 2012: Empirische Aspekte bei der Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft, in: info also (3), S. 99–108 (14.2.2014).

Mucke, Andreas 2014: Pilotversuch: Kühlschranktausch für einkommensschwache Haushalte. Vortrag beim Expertenworkshop „Wirkungsvolle Mechanismen und Anreizsysteme zur Steigerung der Energieeffizienz in privaten Haushalten“ am 4.6.2014 in Berlin, Deutsche Energie-Agentur (dena), Berlin, [http://www.dena.de/fileadmin/user\\_upload/Veranstaltungen/2014/E-Workshop\\_4.6.14/7\\_Andreas\\_Mucke\\_dena\\_4\\_Juni\\_2014\\_Versand.pdf](http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Veranstaltungen/2014/E-Workshop_4.6.14/7_Andreas_Mucke_dena_4_Juni_2014_Versand.pdf) (5.10.2014).

Münch, Thomas 2014: Forschung Modellversuch „Lastbegrenzung“. „Energiearmut“ – oder in welchem Spannungsfeld sich Forschung bewegen kann, Vortrag an der Fachhochschule Düsseldorf, Düsseldorf.

Münch, Thomas 2015: „Lastbegrenzung statt Sperre – Pilotprojekt zur Bekämpfung von Energiearmut im Stadtteil Köln Meschenich“, Vortrag am 21.4.2015 im „Arbeitskreis Energiearmut“ des MWEIMH in Düsseldorf, Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW, Düsseldorf.

NEA 2015: UK Fuel Poverty Monitor 2014–2015, Newcastle (23.9.2016).

Neuhoff, Karsten; Bach, Stefan; Diekmann, Jochen; Beznoska, Martin; El-Laboudy, Tarik 2012: Steigende EEG-Umlage: Unerwünschte Verteilungseffekte können vermindert werden, in: DIW Wochenbericht (41), S. 3–12.

Nolay, Pierre 2014: ONPE – Premier rapport – Définitions indicateurs, premiers résultats et recommandations, hrsg. v. ONPE, Paris (15.9.2016).

Ofgem 2013: Consumer Vulnerability Strategy (27.9.2016).

Philipps, Robert 2013: Verbraucherperspektiven bei der EEG-Reform, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Platt, Reg; Aldridge, Jimmy; Washan, Pratima 2013: Help to Heat. A Solution to the affordability Crisis in Energy, hrsg. v. IPPR, London (15.9.2016).

Preston, Ian; White, Vicki; Blacklaws, Katharine 2014: Fuel and Poverty. A Rapid Evidence Assessment for the Joseph Rowntree Foundation, hrsg. v. Centre for Sustainable Energy, Bristol (15.9.2016).

Pye, Steve; Dobbins, Audrey; Baffert, Claire; Brajkovi, Jurica; Grgurev, Ivana; De Miglio, Rocco; Deane, Paul 2015a: United Kingdom. Appendix II, in: Energy Poverty and vulnerable Consumers in the Energy Sector across the EU: Analysis of Policies and Measures, Brussels (Policy Report, 2) (14.9.2016).

Pye, Steve; Dobbins, Audrey; Baffert, Claire; Brajkovi, Jurica; Grgurev, Ivana; De Miglio, Rocco; Deane, Paul 2015b: Belgium. Appendix II, in: Energy Poverty and vulnerable Consumers in the Energy Sector across the EU: Analysis of Policies and Measures, Brussels (Policy Report, 2) (14.9.2016).

Pye, Steve; Dobbins, Audrey; Baffert, Claire; Brajkovi, Jurica; Grgurev, Ivana; De Miglio, Rocco; Deane, Paul 2015c: Bulgaria. Appendix II, in: Energy Poverty and vulnerable Consumers in the Energy Sector across the EU: Analysis of Policies and Measures, Brussels (Policy Report, 2) (14.9.2016).

Pye, Steve; Dobbins, Audrey; Baffert, Claire; Brajkovi, Jurica; Grgurev, Ivana; De Miglio, Rocco; Deane, Paul 2015d: Denmark. Appendix II, in: Energy Poverty and vulnerable Consumers in the Energy Sector across the EU: Analysis of Policies and Measures, Brussels (Policy Report, 2) (14.9.2016).

Pye, Steve; Dobbins, Audrey; Baffert, Claire; Brajkovi, Jurica; Grgurev, Ivana; De Miglio, Rocco; Deane, Paul 2015e: France. Appendix II, in: Energy Poverty and vulnerable Consumers in the Energy Sector across the EU: Analysis of Policies and Measures, Brussels (Policy Report, 2) (14.9.2016).

Pye, Steve; Dobbins, Audrey; Baffert, Claire; Brajkovi, Jurica; Grgurev, Ivana; De Miglio, Rocco; Deane, Paul 2015f: Germany. Appendix II, in: Energy Poverty and vulnerable Consumers in the Energy Sector across the EU: Analysis of Policies and Measures, Brussels (Policy Report, 2) (14.9.2016).

Pye et al., Steve. 2015g: Energy Poverty and vulnerable Consumers in the Energy Sector across the EU: Analysis of Policies and Measures, Brussels (Policy Report, 2) (13.9.2016).

Rat der Europäischen Union 2009: Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:DE:PDF> (29.9.2014).

Rat für Nachhaltige Entwicklung 2014: Die soziale Seite der Energiewende, Berlin, <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/index.php?id=8184>, (3.2.2015).

Schneidewindt, Holger; Sieverding, Udo 2015: Intelligente Stromzähler (Smart Meter) – mehr Risiken als Nutzen für Verbraucherinnen und Verbraucher?, Bonn, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Schumacher, Katja; Cludius, Johanne; Förster, Hanna; Greiner, Benjamin; Hünecke, Katja; Kenkmann, Tanja; van Nuffel, Luc 2015: How to end Energy Poverty? Scrutiny of Current EU and Member States Instruments. European Parliament, Brussels (14.9.2016).

Stieß, Immanuel; van der Land, Victoria 2010: Arbeitsmarktpolitische Potenzialanalyse des Cariteam-Energiesparservice – Abschlussbericht, hrsg. v. der Hans-Böckler-Stiftung, Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt am Main, [www.boeckler.de/pdf\\_fof/S-2008-173-4-2.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2008-173-4-2.pdf) (4.7.2014).

Strünc, Christoph; Luschei, Frank; Bleckmann, Lisa; Schreiner, Nadine 2016: Energiearmut als neues soziales Risiko? Eine empirische Analyse als Basis für existenzsichernde Sozialpolitik, Projektnummer 2013-654-4, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Tews, Kerstin 2012: Evaluierung des Projektes „Stromspar-Check für einkommensschwache Haushalte“, Ergebnisse zur erzielten Energieeinsparung/Klimawirkung in Phase 1 und 2 (2008–2010), Vortrag auf der 2. Sitzung des Beirats Stromspar-Check am 24.10.2012 im BMU, Berlin, Forschungszentrum für Umweltpolitik/FU Berlin, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, [http://www.stromspar-check.de/index.php?elD=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin%2FInternbereich%2FDownloads%2FAnleitungen\\_und\\_Arbeitshilfen%2FEvaluation\\_Stromspar-Check\\_\\_2008-2010\\_-\\_Präsentation\\_.pdf&t=1387012293&hash=d8a76b01750c53058355430d0e586c75](http://www.stromspar-check.de/index.php?elD=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin%2FInternbereich%2FDownloads%2FAnleitungen_und_Arbeitshilfen%2FEvaluation_Stromspar-Check__2008-2010_-_Präsentation_.pdf&t=1387012293&hash=d8a76b01750c53058355430d0e586c75) (13.12.2013).

Tews, Kerstin 2013: Energiearmut definieren, identifizieren und bekämpfen – Eine Herausforderung der sozialverträglichen Gestaltung der Energiewende. Vorschlag für eine Problemdefinition und Diskussion des Maßnahmenportfolios, in: FFU-Report (04-2013) (22.10.2013).

Tews, Kerstin 2014: Energiearmut – vom politischen Schlagwort zur handlungsleitenden Definition, in: GAIA 23 (1), S. 14–18, (8.4.2014).

Verbraucherzentrale NRW 2014: Dossier Energiearmut: Energiearmut bekämpfen, Daseinsvorsorge sichern, unter Mitarbeit von Claudia Bruhn, Düsseldorf, <http://www.vz-nrw.de/dossier-energiearmut> (2.7.2014).

Verseck, Keno 2013: Regierungsrücktritt in Bulgarien: Revolte im Armenhaus der EU, in: SPIEGEL Online 2013, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/bulgarien-regierung-tritt-nach-protesten-gegen-strompreise-zurueck-a-884557.html> (20.8.2015).

Vyas, Dhara 2014: Topping-up or dropping-out: Self-Disconnection among Prepayment Meter Users, hrsg. v. Citizens Advice, London (15.9.2016).







Impressum:

© 2017

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
Fax 0228 883 9205, [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

Bestellungen/Kontakt: [wiso-news@fes.de](mailto:wiso-news@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

**ISBN: 978-3-95861-764-3**

Titelmotiv: © [a\\_sto/photocase.de](http://a_sto/photocase.de)

Gestaltung: [www.stetzer.net](http://www.stetzer.net)

Druck: [www.bub-bonn.de](http://www.bub-bonn.de)

