

Stellungnahme

Energiearmut

Position zu Stromsperrn und zugehörigen sozialen Fragen

Berlin, Januar 2020. Das Thema Energiearmut ist komplex und berührt viele Handlungsebenen. Dazu gehören die Sozialpolitik, soziale Arbeit und die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Energielieferung. Bei der Entwicklung von Lösungsansätzen sind die Grundsätze sozialstaatlicher Verantwortung und unternehmerischen Handelns, die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums sowie sozialer Schutz, Wettbewerbskonformität und die Ziele der Energiewende zu beachten. Geeignete Lösungen sind schwer europäisch zu vereinheitlichen und müssen in ressort- und fachübergreifende Handlungsstrategien eingebettet werden.

I. Einleitung

Mit der Verabschiedung des EU-Legislativpakets „Saubere Energie für Europäer“ und dem Inkrafttreten der neugefassten Strommarkttrichtlinie im Juni 2019 ist auch das Thema Energiearmut verstärkt auf die politische Agenda der EU getreten. Die EU-Kommission hatte für das Thema bereits im Dezember 2016 eine Beobachtungs- und Koordinationsstelle, das „EU Energy Poverty Observatory“, eingerichtet und 2019 eigens eine Task Force aufgesetzt, die politische Handlungsmöglichkeiten eruiieren soll.

In den meisten europäischen Ländern betrachten Regierungen Energiearmut als das Problem, die eigene Wohnung nicht ausreichend heizen und eine ausreichende Stromversorgung sicherstellen zu können. Es gibt auch ein anderes Verständnis, wonach überproportional hohe Energieausgaben dazu führen, dass Haushalte armutsgefährdet sind. Allerdings ist eine einheitliche Definition von

Energiearmut nach wie vor sehr schwierig; dafür sind Problemlagen, Verständnis und Datenlage in den europäischen Ländern zu unterschiedlich.

In Deutschland hat das Problem der Unterbrechungen der Stromversorgung (kurz „Stromsperrern“) in den vergangenen Jahren ebenfalls erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit erfahren und Rufe nach Maßnahmen zur Minderung von Stromsperrern wurden laut. In ihrem ersten Berichtsentwurf des integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes im Rahmen der EU-Governance-Verordnung vom Januar 2019 betont die Bundesregierung, dass es für Deutschland wichtig sei, dass Energie auch im Zuge der Energiewende bezahlbar bleibt. Sie bemerkt jedoch, dass sie den Begriff der Energiearmut nicht als eigenständigen Begriff verwende. Vielmehr verfolgt die Bundesregierung einen umfassenden Ansatz zur Armutsbekämpfung im Sozialrecht, der sich nicht auf einzelne Bedarfelemente konzentriert. Dies begrüßt der bne ausdrücklich. Die Mitglieder des Verbandes haben durchaus auch Erfahrung im Umgang mit Kunden, die von einer Sperrung bedroht sind, und den damit verbundenen sozialpolitischen Fragen. Diese werden im Folgenden herangezogen, um eine grundsätzliche Positionierung des bne zum Thema Energiearmut vorzunehmen. Dabei wird auch auf die Situation in der EU eingegangen und ein Vergleich mit mehreren Mitgliedstaaten herangezogen.

II. Die Situation in Deutschland

Die Bundesregierung verfolgt zur Armutsbekämpfung im Sozialrecht einen umfassenden Ansatz. Wenn finanzielle Unterstützung zur Sicherung des Lebensunterhalts erforderlich ist, werden Leistungen der Mindestsicherungssysteme nach dem zweiten und zwölften Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitssuchende – SGB II und Sozialhilfe – SGB XII) gewährt. Hierunter fällt u.a. der sog. Regelbedarf, der bspw. auch die Kosten für den allgemeinen Haushaltsstrom abdeckt. Aufwendungen für Heizenergie werden bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung in Höhe der angemessenen tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt. Darüber hinaus können auch Energieschulden in der Regel darlehensweise übernommen werden.

Die Erfahrungen der bne-Mitgliedsunternehmen in Bezug auf Stromsperrern in Deutschland zeigen allerdings, dass man bei der Diskussion des Themas drei unterschiedliche Zielgruppen unterscheiden und im Blick haben muss:

Betroffene Gruppen, spezifische Charakteristika und sozialpolitische Handlungsoptionen

So gibt es einerseits die **Haushalte, die sich in der Grundsicherung befinden** (SGB II oder SGB XII). Andererseits gibt es aber auch die **Gruppe der Geringverdienenden**, die knapp über der Grenze der Grundsicherung liegt und damit nicht abgesichert ist; sowie die dritte Gruppe der **Anspruchsberechtigten, die dies aus Scham oder sonstigen Gründen nicht geltend macht**.

Die **erste Gruppe** ist grundsätzlich abgesichert, da über das SGB II und XII die Kosten für Unterkunft und Strom übernommen werden. Auch Heizenergiekosten werden übernommen. Hartz IV- und Sozialhilfebezieher können die Abschläge an das Energieversorgungsunternehmen direkt von den staatlichen Ämtern überweisen lassen. Problematisch ist der häufig zu niedrig angesetzte Bedarf für Strom in den Mindestsicherungsleistungen. Dieser ist insgesamt zu wenig variabel und hält zudem nicht Schritt mit den steigenden Stromnebenkosten. Der Regelsatz müsste

entsprechend erhöht werden. Zudem sollte der Stromkostenanteil jährlich angepasst und entsprechend der tatsächlichen Verbrauchszahlen ermittelt werden. Außerdem wäre eine stärkere Berücksichtigung der Wohnsituation durch die sozialen Sicherungssysteme notwendig. Beispielsweise sollte bei der Definition von „angemessenen Heizkosten“ die Gebäudeeffizienz miteinbezogen werden.

Bei der **zweiten Gruppe**, jener der Geringverdienenden, stellen insbesondere schwierige Lebensphasen wie bspw. Übergang in Rente oder Arbeitslosigkeit, Geburt eines Kindes, Trennungen, Erkrankungen, Pflege- oder Todesfall in der Familie ein erhöhtes Risiko dar, um in Zahlungsrückstand zu geraten. In diesen Fällen existiert keine soziale Absicherung. Für diese Gruppe ist der Handlungsspielraum für eine öffentliche Unterstützung viel geringer, daher sollte sie auch stärker in den Fokus gerückt werden.

Ein Hebel hierbei wäre bspw. das Wohngeld, welches zur Entlastung beitragen kann und als staatlicher Zuschuss an einkommensschwache Haushalte gezahlt wird, die nicht Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld erhalten. Zum einen ist dafür Sorge zu tragen, dass alle Haushalte mit Anspruch auf Wohngeld diesen auch wahrnehmen. Zum anderen sollten die tatsächlichen Energiekosten stärker eingepreist werden. Mit der Wohngeldreform zum 01.01.2008 wurde eine sog. Heizkostenkomponente eingeführt. Die gesondert gezahlten Beträge für die Heizkosten als Teil des Wohngeldes wurden jedoch zum 01.01.2011 mit der Begründung gestrichen, dass die Heizkosten gesunken seien. Mit der am 01.01.2016 in Kraft getretenen Wohngeldreform wurden neben gestiegenen Kaltmieten zwar auch die Nebenkosten für Warmwasser und Heizung wieder stärker beachtet, allerdings auf eine pauschale Art und Weise, bei der die Energiekosten nicht transparent abgebildet werden. Leider ist auch mit dem 2019 verabschiedeten Wohngeldstärkungsgesetz die Chance verpasst worden, eine dynamische Heiz- und Stromkostenkomponente einzuführen. Dies muss bei der nächsten Reform dringend bedacht und in die Überarbeitung einbezogen werden. Auch die durch energetische Sanierungen bedingten Mietpreissteigerungen sollten im Rahmen einer Klimakomponente berücksichtigt werden. Hier kann die Energiewirtschaft mit ihren Erfahrungen, Daten und Fakten helfen.

Am schwierigsten ist wohl der Umgang mit der **dritten Gruppe**: Anspruchsberechtigte, die dies nicht geltend machen. Hier finden sich Vertreter, die sich aus Scham nicht an staatliche oder karikative Einrichtungen wenden. Dabei handelt es sich häufig um ältere Menschen mit geringer Rente, die ergänzende Sozialleistungen aus Prinzip oder Stolz ablehnen. Auch Verbraucher, die aufgrund der persönlichen Sozialisierung oder ihrer Lebensumstände eine Offenlegung ihrer finanziellen Situation ablehnen, gehören dieser Gruppe an. Bürokratische Vereinfachungen von Seiten der Behörden, um unkomplizierte Hilfsangebote auf den Weg zu bringen, wären hier begrüßenswert. Auch eine dezidierte Mobilisierungs- und Aufklärungsstrategie durch Behörden, Verbraucherschutz-Vertreter und sonstige soziale Initiativen wäre hilfreich. In diesem Problemkreis hat die Energiewirtschaft aus verschiedensten Gründen keine direkte Einflussmöglichkeit.

Konzept der Grund- und Ersatzversorgung

Dem Schutz der Haushaltskunden dient zudem das bestehende **Konzept der Grund- und Ersatzversorgung**. Dieses stellt sicher, dass im Grundsatz jeder

Haushaltskunde einen gesetzlichen Anspruch darauf hat, mit Strom oder Erdgas von dem jeweiligen Grundversorger zu dessen veröffentlichten allgemeinen Bedingungen und allgemeinen Preisen beliefert zu werden. Dies geschieht durch Anordnung eines einseitigen Kontrahierungszwangs zu Lasten des jeweils grundversorgungspflichtigen Energieversorgungsunternehmens in den Grenzen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Zum Beispiel wird gesetzlich das Recht des Grundversorgers eingeschränkt, bei Zahlungsverzug die Belieferung sofort zu unterbrechen oder sich vom Kunden zu lösen. Auch ist für die Grundversorgung keine vertragliche Mindestlaufzeit vorgesehen; sie ist jederzeit und anlasslos für den Kunden kurzfristig kündbar. Grundversorger ist im jeweiligen Netzgebiet das Energieversorgungsunternehmen, das die meisten Haushalte beliefert.

Im Normalfall können Kunden ihren Lieferanten frei wählen und von wettbewerblichen Angeboten profitieren, da diese häufig deutlich günstiger sind. Allerdings ist es für manche Kunden aufgrund negativer Schufa-Einträge, wegen schlechter Bonität oder einer nicht optimalen Kundenhistorie schwierig, aus der Grundversorgung zu wechseln, da wettbewerbliche Anbieter ggf. eine Vertragsbindung scheuen. Denn diese Kunden bergen auch aus Energieversorgersicht hohe Ausfallrisiken. Diese müssen sich zwangsläufig in der Preiskalkulation der Versorgungsangebote wiederfinden. Auch ist die Betreuung einer hohen Zahl von zahlungssäumigen Kunden besonders personal- und somit kostenintensiv, was den Preis tendenziell ebenfalls erhöht. Das gilt natürlich gleichermaßen im Grundversorgungsbereich, was wiederum diesen tendenziell erhöht und dafür sorgt, dass diese Kunden ggf. in einem vergleichsweise hohen Tarif bleiben (müssen). So ist zwar im Sinne des Verbrauchers die Belieferung garantiert, allerdings kann dies nicht zu den günstigsten denkbaren Preise gewährleistet werden, da die Kosten und Risiken eben höher sind.

Regelungsrahmen bei Stromsperrung

Stromsperrungen finden nach den Regelungen in §19 Abs. 2 Stromgrundversorgungsverordnung (StromGVV) aus Gründen des Verbraucherschutzes unter sehr engen Voraussetzungen statt. Damit eine Sperre angedroht werden darf, müssen Zahlungsrückstände von mindestens 100 Euro vorliegen. Danach darf zunächst nur eine Androhung der Stromsperrung erfolgen, wobei zur Begleichung der ausstehenden Beträge, eine Frist von mindestens vier Wochen gesetzlich vorgegeben ist. Anschließend muss die Stromsperrung mindestens drei Tage vor der Umsetzung schriftlich angekündigt werden. Eine Stromsperrung ist nach den Vorgaben der StromGVV nicht zulässig, wenn diese außer Verhältnis zur Schwere der Zuwiderhandlung steht oder wenn hinreichende Aussicht besteht, dass der Kunde seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommt. Leben besonders schutzbedürftige Personen im Haushalt, wie Kleinkinder oder chronisch Kranke, dürfen Energieversorger schon jetzt nicht sperren. Hier ist also der soziale Verbraucherschutz schon jetzt durchaus prominent im Energierecht enthalten.

Aktuelles Engagement der Energieversorger

Ebenfalls bereits heute bieten viele Energieversorger eine Budget- und Rechtsberatung bei Zahlungsproblemen rund um die Energierechnung in Verbindung mit einer Energiesparberatung an. Als Beispiel soll hier die Kooperation der

Verbraucherzentrale NRW mit vielen örtlichen Energieversorgungsunternehmen genannt werden. In 86 Prozent der Beratungsfälle können angekündigte Stromsperrungen vermieden werden. Allerdings kommen Verbraucher mit Zahlungsschwierigkeiten in vielen Fällen erst spät in Beratungseinrichtungen und es sind nahezu immer mehrere Ursachen, die die Situation herbeigeführt haben: hohe Energieverbräuche, Arbeitslosigkeit, kritische Lebensereignisse, häufig gepaart mit mangelnder Finanz- und Planungskompetenz von Verbrauchern.

Generell wichtig ist erfahrungsgemäß die Bereitstellung von in einfacher Sprache verfasster Information, verknüpft mit einfach erreichbaren Beratungsangeboten, z.B. per Telefon. Gegebenenfalls werden Merkblätter auch in fremden Sprachen zur Verfügung gestellt. Eine derartige Informationspolitik ist vielfach bereits heute Standard bei Energieversorgungsunternehmen. Auch die Ausgestaltung des Mahnwesens und Forderungsmanagement wird von den Unternehmen sehr ernst genommen und Ratenzahlungsangebote als freiwilliges Instrument werden intensiv angeboten. Damit werden teilweise staatliche Aufgaben und Versäumnisse von den Unternehmen übernommen.

Eine deutsche Best-Practice-Initiative: [Der Stromspar-Check](#)

Gemeinsam mit dem Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands schickt die Caritas an mehr als 150 Standorten ausgebildete Stromsparhelfer in Haushalte von Empfängern von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Wohngeld. Auch Personen, deren Einkommen oder Rente unterhalb der Pfändungsgrenze liegt, haben einen Anspruch. Stromspar-Teams besuchen interessierte Haushalte, dokumentieren den Strom- und Wasserverbrauch des Haushalts und analysieren das Nutzerverhalten. Die Stromsparhelfer erstellen aus diesen Angaben eine individuelle Auswertung und berechnen die Einsparpotenziale. Bei einem zweiten Besuch erhält der Haushalt kostenlos sinnvolle Energie- und Wassersparartikel sowie praktische Tipps für Einsparmöglichkeiten durch Verhaltensänderungen, beispielsweise beim Heizen und Lüften, Kochen oder Waschen. Hinzu kommt ein 150-Euro-Gutschein für ein Kühlgerät, wenn der Haushalt sich zum Austausch seines alten "Stromfressers" gegen ein A+++-Gerät entscheidet.

Ein weiterer Aspekt des Projektes: Die Stromsparhelfer sind selbst langzeitarbeitslose Menschen. Sie bekommen eine theoretische und praktische Einweisung durch qualifizierte Trainer der regionalen Energie-Agenturen. Nach einer Einarbeitungsphase sind sie jeweils in Zweier-Teams vor Ort. Die regionalen Caritas-Verbände werben und betreuen die Stromsparhelfer und halten dabei engen Kontakt zu den örtlichen Sozialbehörden. Rund 20 Prozent der Stromsparhelfer finden im Anschluss an das Projekt eine Arbeitsstelle.

Auf lokaler Ebene wird der Stromspar-Check vielerorts von den Kommunen, Jobcentern, Energieversorgern, Wohnungsbaugesellschaften und weiteren Akteuren aus dem Sozial- und Umweltbereich unterstützt. Mehr als 271.000 Haushalte mit geringem Einkommen haben zwischen 2009 und 2017 am Stromspar-Check teilgenommen und dabei ihre Energiekosten um durchschnittlich 152 Euro pro Jahr reduziert.

Diskussion und Bewertung weiterer Vorschläge

Um Stromsperren zu vermeiden, kann auch die **Bezahlung per Vorkasse** genutzt werden. Mit den modernen Messeinrichtungen, die – entsprechend dem Digitalisierungsgesetz von 2016 – künftig bei Kunden mit weniger als 6.000 Kilowattstunden Jahresverbrauch eingebaut werden können, wäre technisch leicht eine jederzeit Prepaid-Funktion aktivierbar.

Leider verhindern der überkomplexe Zertifizierungsprozess und die daraus resultierenden Verzögerungen der Umsetzung des Digitalisierungsgesetzes sowie die Verringerung des Leistungsumfanges der modernen Messeinrichtung den möglichen Fortschritt und Vorteil für den Kunden. Freie Messsysteme dagegen können dies bereits, kommen aber im Grundversorgungsbereich praktisch nicht vor.

Bei der Umstellung auf Vorkasse nehmen Kunden Zahlungen auf ihr „Stromkonto“ im Voraus vor. Sobald das Guthaben fast aufgebraucht ist, erfolgt ein automatischer Hinweis (z.B. per App) an den Kunden. Eine solche Umstellung hat für Verbraucher und Energieversorger Vorteile. Aus Unternehmenssicht lassen sich Mahnkosten und Ausfallrisiko deutlich reduzieren. Verbraucher können ihre Ausgaben besser kontrollieren. Eine größere Transparenz über Verbrauch und Kosten würde so das Entstehen größerer Nachforderungen verhindern und gleichzeitig einen bewussteren Umgang mit Energie anreizen. Insbesondere das Entstehen von hohen Nachforderungsbeträgen muss gerade auch im Kundeninteresse unbedingt vermieden werden, denn erfahrungsgemäß wird es dann noch viel schwieriger für die Kunden sich aus dieser Lage wieder zu befreien. Der große Vorteil der modernen Messeinrichtung gegenüber einem herkömmlichen Pre-Paid-Zähler wird nicht zuletzt darin bestehen, dass er nicht zusätzlich zu diesem Zweck neu installiert werden muss. Allerdings löst auch eine Bezahlung durch Vorkasse nicht das grundsätzliche Problem eines zu geringen Haushaltsbudgets.

Ein von politischer Seite ab und an gefordertes generelles **Sperrverbot** ist **keine geeignete Lösung**, da dies zum einen auch notorische Nichtzahler mit krimineller Energie vor entsprechenden Konsequenzen schützen und zum anderen einen sorgloseren Umgang mit Energie fördern würde. Zudem kann ein solches Sperrverbot dann erst recht zu erhöhten Außenständen und damit zu Überschuldung führen. Derartige Vorschläge lehnt der bne daher ab.

Ein weiterer Hebel zur Entlastung von einkommensschwachen Haushalten besteht in einer sinnvollen, dem Klimaschutz dienenden und gleichzeitig **sozialverträglichen Reform der Abgaben- und Umlagensystematik**. Denn (nur) der **staatlich induzierte Anteil am Strompreis** ist in den vergangenen Jahren massiv gestiegen. Maßgeblich hierfür ist neben dem Anstieg vorhandener und der Einführung neuer Umlagen auch der prozentuale Anstieg der Mehrwertsteuer, die auf den gesamten Strompreis (inkl. Abgaben, Umlagen und Steuern) erhoben wird. Daher ist ein erster Ansatz sicherlich Steuern, Abgaben und Umlagen beim Strompreis zu senken. Letztverbraucher zahlen heute sieben energiespezifische Steuern, Abgaben und Umlagen mit dem Strompreis. Eine solche Reform, bei der am Ende die einzelne Kilowattstunde günstiger wird, nutzt gerade und vorrangig den einkommensschwachen Verbrauchern und steuert dem allgemeinen Trend der steigenden Energiekosten entgegen.

III. Fazit

Armutsgefährdung durch hohe Energiepreise, Verschuldungsprobleme privater Haushalte, kritische Lebenssituationen, schlechte Wohnverhältnisse oder allgemeine Einkommensarmut: Das Problem hat sehr unterschiedliche Facetten und für komplexe Problemlagen gibt es keine einheitliche und systematische Antwort. Geeignete Lösungen finden sich nur im Dialog und sie müssen in abgestimmte ressort- und fachübergreifende Handlungsstrategien eingebettet werden.

Frühzeitige Hilfen für Betroffene unter Beteiligung relevanter Akteure können das Entstehen von Energieschulden begrenzen oder verhindern. Darum ist eine gute Kooperation aller Akteure (Jobcenter, Sozialamt, Schuldnerberatung, weitere soziale Hilfen der Wohlfahrtsverbände, Verbraucherzentralen, Energieversorger) enorm wichtig.

Trotz vielfältiger Faktoren ist Energiearmut in Deutschland letztlich auf ein Einkommensproblem zurückzuführen. Entsprechend sollten die staatlichen sozialen Sicherungssysteme dafür sorgen, dass Haushalte ihre Stromrechnung und den Wärmebedarf davon auch bezahlen können. Die Ungleichbehandlung von Strom und Wärme in den Sicherungssystemen ist abzuschaffen.

Die Senkung des Strompreises durch eine Reform des Abgaben- und Umlagensystems kann bei Haushalten mit einem niedrigen Einkommen zu einer deutlichen Entlastung führen, denn gerade hier ist der Anteil der Energiekosten am Haushaltseinkommen höher als bei Haushalten mit einem hohen Einkommen. Die im Sinne der Energiewende dringend notwendige Reform des Abgaben- und Umlagensystems muss zügig angegangen werden.

Da es in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten sehr unterschiedliche Ausgangsbedingungen gibt, sind Politikinstrumente und Ansätze zur Problembehandlung schwer europäisch zu vereinheitlichen. Zudem gibt es auf die jeweils komplexen Problemlagen auch innerhalb eines Mitgliedsstaates keine kongruente Antwort. Stattdessen ist ein dem Kontext angemessener pragmatischer Mix an Instrumenten in Verbindung mit einer sozial sensiblen Verbraucher- und Energiepolitik gefragt, die bei den anstehenden Reformen diese Fragen und eventuelle Konsequenzen stets im Blick behält. Dabei ist klar, dass die Energiepolitik die genannten Versäumnisse in der Sozialpolitik nicht kompensieren kann.

Der Bundesverband Neue Energiewirtschaft (bne)

Der bne steht für Markt, Wettbewerb und Innovation in der Energiewirtschaft. Seine Mitgliedsunternehmen lösen alte Grenzen auf und denken die Energiebereiche ganzheitlich neu.