



Kölner Impulse zur Wirtschaftspolitik

Nr. 6/2021 | 02. November 2021

In dieser Ausgabe

... greifen Amir Ashour Novirdoust und Maria Kotzias die aktuelle Debatte um steigende Energiepreise und den dadurch drohenden sozialen Verwerfungen auf. Sie erläutern, was sich hinter dem Begriff "Energiearmut" verbirgt, schildern die aktuelle Situation in Deutschland und diskutieren bestehende wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Reduzierung von Energiearmut. Herr Ashour Novirdoust ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Energiewirtschaftlichen Institut an der Universität zu Köln (EWI) und Maria Kotzias ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Uni Köln.



Aktuelles aus dem iwp

Rebekka Müller-Rehm verlässt das Institut, um sich neuen Herausforderungen zu stellen und die Geschäftsstelle des SVR Gesundheit zu unterstützen. Wir wünschen ihr viel Erfolg und Glück in der neuen Stellung.

Die diesjährige Ringvorlesung zum Thema „Die Wirtschaftspolitik vor, während und nach der Coronakrise“ ist gut angelaufen. Um jeweils aktuelle Hinweise zum Veranstaltungsort zu erhalten, bitten wir um Anmeldung per Mail an Christian Müller (christian.mueller@wiso.uni-koeln.de).

Nächste Termine:

Am 08.11.2021 „Die deutsche Schuldenpolitik während und nach der Coronakrise“ von Prof. Dr. Torsten Schmidt.

Am 15.11.2021 „Europäische Geldpolitik in und nach der Pandemie – Überprüfung der geldpolitischen Strategie“ von Jens Ulbrich.

Energiearmut in Deutschland: Ein Impuls zur aktuellen Lage

Von Amir Ashour Novirdoust und Maria Kotzias

Die aktuelle Entwicklung der Energiepreise löst EU-weit Besorgnis aus, allen voran die Auswirkungen auf gering verdienende Haushalte (Europäische Kommission 2021). Auch in Deutschland ist im Vergleich zum Vorjahr der Endverbraucherpreis von Gas im September 2021 um 33%, der Preis von Heizöl um 81% gestiegen. Der Strompreis für Haushalte stieg bislang nur um 4% (Tagesschau 2021; FAZ 2021). Die Großhandelspreise im Strommarkt haben sich indes um ein Vielfaches schneller erhöht. Da Großhandelspreise mit einer Verzögerung bei Endkunden ankommen, ist auch hier im kommenden Jahr mit einer wesentlichen Verteuerung zu rechnen.

Betrachtet man die Entwicklung aus der Perspektive der klassischen Ökonomie, so geht man davon aus, dass autonome Konsument:innen ihr knappes Budget entsprechend ihrer Präferenzen auf verschiedene Güter verteilen. Aufsteigende Preise bestimmter Güter würden die Individuen reagieren, indem sie ihren Konsum anpassen. Je nachdem, welche Güter den jeweiligen Haushalten besonders wichtig sind, kann dabei der Konsum des verteuerten Gutes fallen (Substitutionseffekt) oder der Konsum anderer Güter fallen (Einkommenseffekt). Angestrebt wird der Substitutionseffekt beispielsweise in der Klimapolitik. Hier soll die Bepreisung von Kohlenstoffemissionen langfristig zu Investitionen im Gebäudesektor und kurzfristig zur Reduktion des Konsums emissionsintensiver Güter führen. Aufgrund von geringen Nachfrageelastizitäten¹ der Haushalte

bezüglich der Energieversorgung ist jedoch anzunehmen, dass Haushalte ihren Energieverbrauch nur geringfügig anpassen. Aus dieser Erwartung folgt, dass Haushalte weniger finanzielle Ressourcen für andere Konsumgüter zur Verfügung haben werden, was jedenfalls klimapolitisch nicht beabsichtigt ist. Ebenfalls kritisch stellt sich eine Situation dar, in der Haushalte, um dem zusätzlichen Kostendruck in der kurzen Frist gerecht zu werden, ihren Konsum notgedrungen unter ihren Bedarf anpassen – ihre Wohnung beispielsweise nicht ausreichend heizen. Wenn solche Sparmaßnahmen zu einer erkennbaren Unterversorgung mit Energie führen, wird diese Situation mit dem Begriff „Energiearmut“ bezeichnet.

Im Grundsatz hat die Soziale Marktwirtschaft den Anspruch, die Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsaktivitäten so zu gestalten, dass Wohlstand geschaffen und soziale Absicherung gewährleistet wird. Letztere ist garantiert im „Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums [...], das jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu[sichert], die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.“ (BverfGE 2010). Die weitestgehend junge Literatur zu Decent Livings Standards hat sich unter anderem zum Ziel gesetzt die energetische Basis eines allgemeingültigen Existenzminimums systematisch zu quantifizieren. Die Ergebnisse der Forschung von Rao,

¹ Die Nachfrageelastizität beschreibt, wie „empfindlich“ die Nachfrage eines Haushaltes nach einem Gut auf eine Änderung des Preises oder Einkommens rea-

giert. Bei geringer Empfindlichkeit passt der Haushalt den Konsum des Gutes nur geringfügig an. Bei hoher Empfindlichkeit passt der Haushalt den Konsum des Gutes stark an (Varian 2010, S.274).

Min, Millward-Hopkins und Mitstreitern zeigen, dass sämtliche Komponenten, die als Grundbedarf anerkannt sind, den Konsum von Energiedienstleistungen voraussetzen (siehe beispielsweise O'Neill et al. 2018; Millward-Hopkins et al. 2020; Rao und Min 2018).

Entsprechend können die eingangs angeführten Folgen der Preisentwicklungen bei Energieträgern die Gewährleistung der sozialen Sicherung gefährden. Es genügt daher nicht, sich dem Problem der Energiearmut mit Verweis auf eine präferenzbasierte Allokation von knappen Budgets durch die Individuen zu entziehen. Vielmehr müssen Maßnahmen diskutiert werden, die gesamtgesellschaftlich geeignet erscheinen, dem Problem einer existenzgefährdenden Unterversorgung Einzelner oder ganzer Bevölkerungsgruppen zu begegnen.

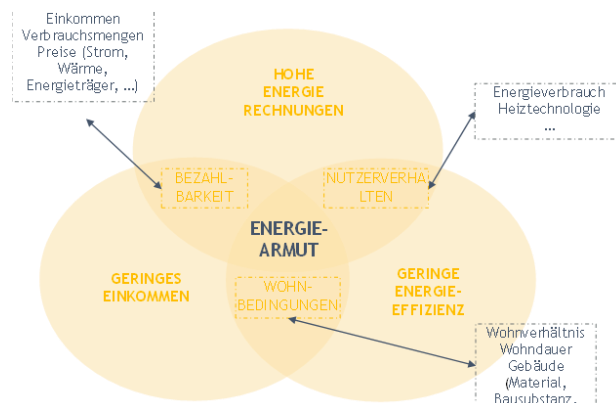
Der vorliegende Impuls soll eine Einführung in die Thematik und einen Überblick über die Situation in Deutschland geben.

Energiearmut: Definition und empirische Erhebung

Energiearmut ist als Konzept bislang nicht eindeutig definiert. In der wachsenden Fachliteratur kristallisiert sich zunehmend eine inklusive Beschreibung für Entwicklungsländer und Industriestaaten heraus, die Energiearmut als den Zustand erfasst, „in dem ein Haushalt nicht in der Lage ist, moderne Energiedienstleistungen zu erwerben, die das Minimum an materiellen wie sozialen Notwendigkeiten ermöglichen“ (Thomson et al. 2017,

S.2). Dieses Minimum unterscheidet sich von Region zu Region und über die betrachtete Zeit. Für Industrieländer wurden drei Hauptkomponenten identifiziert, die häufig zu solchen Zuständen beitragen. Hierbei stellen (1) Niedriges Einkommen und (2) hohe Energiepreise konstituierende Faktoren und (3) Wohnräume mit mangelhafter Energieeffizienz eine strukturelle Ursache dar (Thomson 2020, S.640).²

Abbildung 1: Hauptindikatoren der Energiearmut und zugehörige Indikatoren.



Quelle: Pye et al. 2015, S. 10

Entsprechen kann ein einzelner Indikator dem multidimensionalen Konzept der Energiearmut nicht gerecht werden. In der Literatur werden daher verschiedene Indikatoren mithilfe von Umfragen, nationalen Statistiken und über direkte Messungen erstellt und diskutiert³. Die EU beispiels-

2 In der Literatur gibt es ebenfalls den Begriff Fuel Poverty. Dieser wird mittlerweile synonym mit dem Begriff Energy Poverty (Energiearmut) verwendet. Fuel Poverty wurde in der Literatur zunächst für Industriestaaten verwendet und beschrieb die Problemfelder Bezahlbarkeit und Energieeffizienz. Energiearmut hingegen wurde in der Literatur zunächst für Entwicklungsländer verwendet und beschrieb die mangelnde Infrastruktur und problematisierte die gesundheitlichen und ökonomischen Folgen der energetischen Unterversorgung. Seit einigen Jahren setzt sich eine universelle Definition von Energiearmut durch, welche grundsätzlich den Zustand der Unterversorgung mit grundlegenden modernen

Energiedienstleistungen beschreibt. Der Fokus auf Dienstleistungen erlaubt eine umfangreichere Untersuchung von Ursachen und Folgen, wobei Betrachtungsdimensionen für Industrie- und Entwicklungsländer gleich sind, aber andere Ausprägungen aufweisen. Für nähere Informationen zur Begriffshistorie und der neuerlichen synonymen Verwendung von Energiearmut siehe auch Bouzarovski und Petrova 2015.

³ Ausgabenbasierte Indikatoren werden mithilfe von nationalen Statistiken erstellt, indem Ausgaben von Haushalten mit absoluten oder relativen Schwellwerten verglichen werden und so eine Unterversorgung abgeschätzt wird. Umfragebasierte Indikatoren

weise erfasst Energiearmut mithilfe von 23 Umfrage- und Statistikindikatoren. Diese bestehen aus vier Primär- und 19 Sekundärindikatoren. Die vier Primärindikatoren lauten:⁴

- (PI-1) Anteil an Haushalten in der Bevölkerung, die nicht im Stande sind, ihren Wohnraum adäquat zu heizen
- (PI-2) Anteil an Haushalten in der Bevölkerung, dem Strom- und / oder Gassperren widerfahren sind
- (PI-3) Anteil an Haushalten, die mehr als doppelt so hohe Ausgaben für die Energieversorgung haben als der nationale Median
- (PI-4) Anteil an Haushalten, die verglichen mit dem nationalen Median weniger als halb so viel für Energieversorgung ausgeben (Thema und Vondung 2020, S.7).

Die Sekundärindikatoren umfassen Angaben zu Preisen inkl. Steuern und Abgaben für Wärme- sowie Stromlieferanten (Kohle, Gas, Biomasse, Heizöl), Auskünfte zu Haushaltsgröße und -Typ (Zimmer, Bewohner, Lage, Armutsrisiko, Energieklassifizierung, Wärmedämmung, Miet- / Besitzverhältnis) sowie die Zuordnung der Haushalte zu Einkommensdezilen. Sie bieten ein differenziertes Bild der Haushalte und ermöglichen die Identifikation von Druckpunkten im Gesamtgefüge. Letztlich sind sie im Vergleich zu den Primärindikatoren aber nicht direkt indikativ für Energiearmut (Thema und Vondung 2020, S.8).

Bei genauer Betrachtung der Indikatoren werden methodische Schwierigkeiten deutlich, die in der Literatur auch diskutiert werden (Thema und Vondung 2020, S.39). Die auf Selbstauskunft basierten Indikatoren sind naturgemäß in hohem

Maße subjektiv. Ältere Menschen heizen bekanntlich mehr als junge, ebenso kann das Geschlecht hierbei eine Rolle spielen. Dabei wird beispielsweise nicht näher definiert, was eine adäquate Temperatur ist, sondern ein relativer Vergleich subjektiver Einschätzungen vorgenommen. Bei den klimatisch unterschiedlichen Bedingungen in Europa scheint es jedoch auch sinnvoll, an dieser Stelle keine harten Grenzen auf EU-Ebene zu bestimmen. Ausgabenbasierte Indikatoren weisen eine umfassende Datenbasis auf und werden auch in anderen Problemstellungen (beispielsweise bei der Ermittlung von Armut) herangezogen. Ihre Aussagekraft bezogen auf Energiearmut ist jedoch auch kritisch zu sehen, was anhand des Primärindikators PI-4 veranschaulicht werden kann. Hier werden außergewöhnlich geringe Ausgaben für Energiedienstleistungen als ein (un-)freiwilliger Mangelkonsum interpretiert. Die vergleichsweise geringen Ausgaben können aber auch in günstigen Tarifen, guter thermischer Isolation oder in persönlichen Präferenzen begründet sein. Dadurch dass dieser Indikator relativ gemessen wird, könnte er außerdem Energiearmut suggerieren, wenn beispielsweise im Zuge der Elektrifizierung der Mobilität die Stromausgaben bei einigen Haushalten steigen, während sie bei anderen konstant bleiben. In Kombination mit den anderen Indikatoren kann dieser Indikator dennoch einen wichtigen Beitrag für das Verständnis von Energiearmut liefern (Thomson et al. 2017, S.884).

Die Probleme einzelner Indikatoren verdeutlichen die Vielschichtigkeit und Problematik in der Darstellung von Wirkketten. Sie zeigen außerdem, dass Energiearmut nicht durch einen einzelnen Indikator abgebildet werden kann. So hat

werden über die Auswertung von Selbstauskünften erstellt, die eine Selbsteinschätzung von Haushalten zur eigenen Wohnsituation abbilden. Hier können relative Vergleiche zur Gesellschaft erstellt werden. Direkte Messungen aus Haushalten werden mit anerkannten Mindeststandards verglichen. Bsp.: Laut deutschem Mietrecht muss eine Mindesttemperatur von 20° C von Vermieter:innen ermöglicht werden.

⁴ Die Daten zu PI-1 und PI-2 werden über Selbstauskünfte und PI-3 und PI-4 über Angaben zu Haushaltsgeschäften konzipiert, die mithilfe der Europäischen

Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (Englisch: European Union Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC), respektive der Erhebungen über die Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte (Englisch: Household Budget Survey, HBS) für alle Mitgliedstaaten erfasst werden. Diese und ergänzende Statistiken der EU enthalten darüber hinaus die Angaben zu den ergänzenden Sekundärindikatoren.

sich auch die EU entschieden 23 Indikatoren gleichzeitig zu betrachten. Die Indikatoren bieten zusammengenommen eine geeignete erste Grundlage zur Einschätzung von Energiearmut.

Energiearmut in Deutschland in Zahlen

Die Bundesrepublik subsumiert, wie auch bspw. Schweden und die Niederlande, Energiearmut unter der Gesamtproblematik Armut. Letztere wird in Deutschland als eine sozialpolitische Herausforderung erfasst und hauptsächlich mithilfe verschiedener Komponenten der Sozialhilfe auf Basis der bestehenden Sozialgesetzgebung angegangen. Diese sichert jedem in Deutschland lebenden Menschen einen Mindestlebensstandard zu.

Der 2020 über die Beobachtungsstelle für Energiearmut der Europäischen Kommission (Englisch: Energy Poverty Advisory Hub, EPAH) veröffentlichte Länderbericht fasst die Lage der Energiearmut in Deutschland mithilfe der 23 oben beschriebenen Indikatoren zusammen. Es zeigt sich bei der Betrachtung der Primärindikatoren zunächst eine positive Entwicklung. Seit 2008 sank der Anteil der Bevölkerung, der nach Selbstauskunft seine Wohnungen „nicht adäquat zu heizen im Stande“ war von schätzungsweise 5,9% auf 2,7% in 2018 (PI-1). Darüber hinaus fiel der Anteil an Verbraucher:innen, die mit einer Energierechnung in Zahlungsverzug gerieten von 4,8% in 2006 auf 3% (2,49 Mio) in 2018 (PI-2). Bei der Betrachtung von weiteren Kennzahlen trübt sich das Bild jedoch. Laut der Bundesregierung stiegen die tatsächlich gesperrten Anschlüsse seit 2011 von 312.059 Sperren auf 343.865 im Jahr 2017. Bei Gas-sperren zeichnet sich ein ähnliches Bild. Die Zahl stieg seit 2011 von 33.595 Sperren auf 40.048 im Jahr 2017 (Deutscher Bundestag 2019). Des Weiteren haben 17,4% der Haushalte in Deutschland (EU: 16,2%) mehr als doppelt so hohe Ausgaben für Versorgungsgüter (z.B.: Strom und Gas) als der nationale Median (PI-3). Letztlich geben 17,4% der deutschen Haushalte weniger als die Hälfte des nationalen Medians viel für Energiedienstleistungen aus (EU: 14,6%). Wie oben ausgeführt wird hierbei unterstellt, dass diese Haushalte ihren Verbrauch unter das Existenzminimum reduzieren (PI-4).

Allen Primärindikatoren gemein ist die Entscheidung des Haushaltes über den Stromverbrauch und die Wärmeerzeugung. Besonders in den Fokus der aktuellen Debatte von Energiearmut rücken daher die Preise für Strom und Gas. Dabei gilt es den aktuellen Preisanstieg von vorherigen Entwicklungen zu unterscheiden, weil beide jeweils andere Ansatzpunkte für die Politikmaßnahmen zur Reduzierung von Energiearmut bieten.

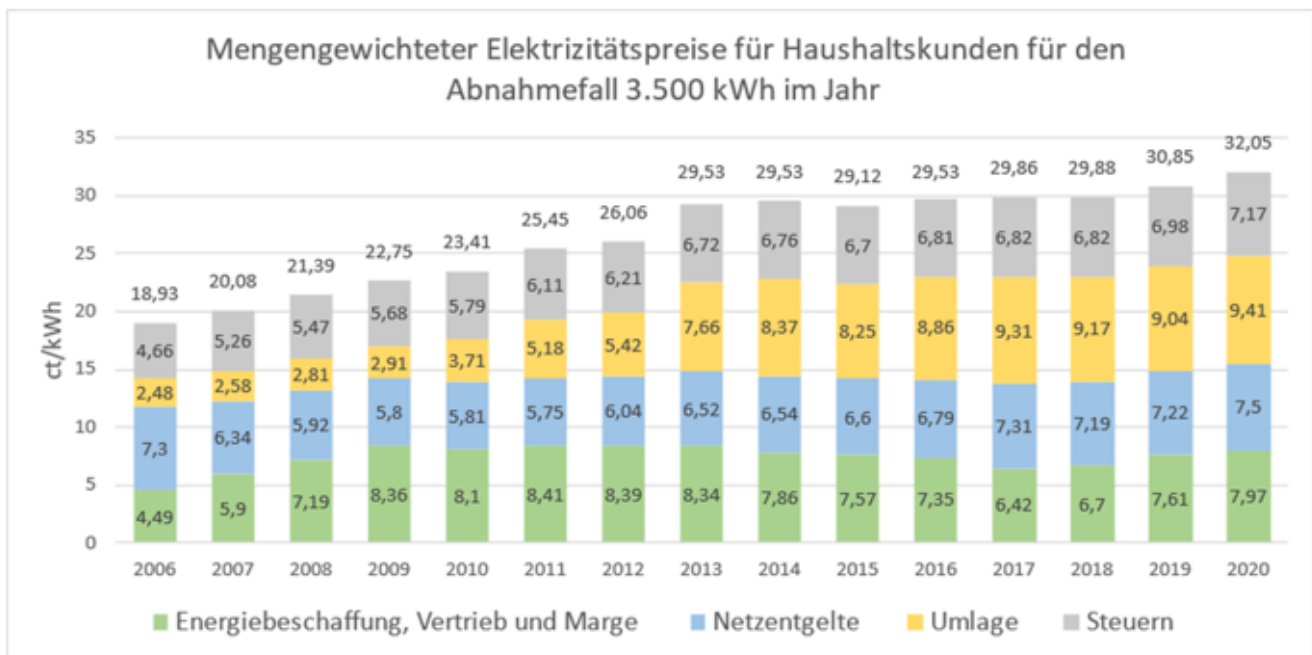
Der Strompreis in Deutschland setzt sich aus vier Komponenten zusammen: (1) Energiebeschaffung, (2) Netzentgelte, (3) Umlagen und (4) Steuern (Siehe Abbildung 2). Der aktuell viel thematisierte starke Anstieg der Energiepreise betrifft die Komponente (1) Energiebeschaffung, die bislang rund ein Viertel des Haushaltsstrompreis ausmachte. Der Anstieg ist durch externe Ursachen, wie beispielsweise der globalen Rohstoffknappheit, zu erklären (Çam et al. 2021). Vor 2021 zeigte sich keine signifikante Preisveränderung für die Energiebeschaffung. Insgesamt jedoch stieg der Endverbraucherpreis für Strom bereits vor 2021 kontinuierlich an. Diese Entwicklung seit 2009 ist zum größten Teil auf einen zunehmenden Effekt politisch erwünschter Preiseingriffe des Staates zurückzuführen. Steuern und Umlagen stiegen von 7,14ct/kWh im Jahr 2006 auf 16,58ct/kWh im Jahr 2020. Zusammen machten diese Komponenten zuletzt mehr als die Hälfte des Strompreises von Haushalten aus (Bundesnetzagentur 2020).

Anhand der genannten Indikatoren zeigt sich, dass Energiearmut in Deutschland vorhanden ist. Die Ausführungen zum Strompreis allein veranschaulichen zwei unterschiedliche Ursachen für Preissteigerungen, die sich auf Energiearmut auswirken können. Sowohl marktwirtschaftliche Mechanismen als auch politische Entscheidungen üben dabei Druck auf Haushalte in Deutschland aus.

Maßnahmen zur Reduzierung von Energiearmut

Da Deutschland Armut und Energiearmut integriert betrachtet, sind die meisten Maßnahmen, die potenziell auch Energiearmut eindämmen, in den Maßnahmen zur allgemeineren Armutsbekämpfung enthalten (Deutscher Bundestag 2019, S.2f.). In der Bundesrepublik gibt es daher nur

Abbildung 2: Strompreise in Deutschland, Bundesnetzagentur



Quelle: Bundesnetzagentur (2020)

wenige gesonderte Maßnahmen zur Eindämmung von Energiearmut. Diese können in vier Maßnahmentypen eingeordnet werden, namentlich direkte finanzielle Hilfen, Effizienzsteigerungsmaßnahmen, Hilfestellungen und Informationen zu Möglichkeiten der Verhaltensanpassung sowie weitere Verbraucherschutzmaßnahmen (Pye et al. 2015, S.45).

Direkte finanzielle Hilfen im Rahmen der Mindestsicherungssysteme bilden den Schwerpunkt der Bekämpfung von Armut in Deutschland. Sie ermöglichen kurzfristig den Konsum von Energiedienstleistungen. Die Pauschalbeträge beispielsweise im Rahmen des Arbeitslosengelds II (ALG II) beinhalten Finanzhilfen für die Bedarfselemente der Sicherung des Existenzminimums. Die Pauschalleistungszuwendung ergibt sich aus der Fortschreibung der Kosten für einen existenzminimumsichernden Warenkorb, der auch einen als notwendig erachteten Stromkonsum enthält. Die Pauschale als Hilfestellung soll den Empfänger:innen

den die Ausgestaltung ihres Konsums nach Bedürfnissen und Notwendigkeiten ermöglichen. Die Kosten für Heizenergie hingegen, also allgemein die Erzeugung von Wärme und Warmwasser, werden für Leistungsbezieher:innen von ALG II über die Sozialhilfe sogar unmittelbar übernommen, insofern die Kosten angemessen sind. Bei überdurchschnittlich hohen Kosten kann im Rahmen eines Kostensenkungsverfahrens allerdings dazu aufgefordert werden, die Heizkosten künftig zu verringern. Auch Arbeitnehmer:innen mit geringem Einkommen aber außerhalb des Unterstützungsanspruchs durch das ALG II können grundsätzlich Wohngeld beantragen, wenn sie die Kosten für die Wohnung nicht stemmen können (Cludius et al. 2018, S.18).⁵

Die Effektivität der bestehenden Pauschalhilfen in Bezug auf Energiearmut wird kritisch betrachtet. In Deutschland stiegen die Preise für Strom in den letzten Jahren schneller als die Fortschreibung dies abbildet. So mussten Leistungsbezieher:innen bei gleichbleibendem Stromkonsum

⁵ Seit dem 01.01.2021 ist hierbei außerdem eine CO₂-Komponente in Kraft. Durchschnittlich werden 15 Euro monatlich mehr an Wohngeld bezahlt. Diese

Komponente ist pauschal angesetzt und richtet sich nicht nach dem tatsächlichen Verbrauch oder Bedarf.

den Konsum anderer Güter einschränken. Natürlich kann außerdem argumentiert werden, dass Haushalte, die von Energiearmut betroffen oder gefährdet sind, nicht zwangsläufig Sozialhilfe- oder Wohngeldempfänger sind und somit keinen Zugang zu den beschriebenen Maßnahmen haben. In diesem Fall würde man offensichtlich die vom Gesetzgeber beschlossenen Grenzen der Hilfebedürftigkeit in Frage stellen. Entsprechend werden im Kontext steigender Energiepreise und der Debatte um Energiearmut Stimmen laut, die für einkommensschwache Haushalte reduzierte Abgaben und Steuern auf den Energiekonsum fordern (Verbraucherzentrale NRW e.V. 2021; Neuhoff et al. 2012).

Die Praxis der Übernahme von Heizkosten im Rahmen des ALG II ermöglicht es prinzipiell, dass Leistungsbezieher:innen unabhängig von der Entwicklung der Preise für Energieträger heizen können. Schließlich steigen dann auch die durchschnittlichen Heizkosten, an denen sich die im Transferbezug übernommenen Heizkosten orientieren. Ein vergleichsweise schlechter energetischer Sanierungsstand kann jedoch einen überdurchschnittlich hohen Energiebedarf bedeuten. In diesem Fall steigt das Energiearmutsrisiko, wenn der übernommene Betrag nicht ausreicht, um den tatsächlichen Heizkostenbedarf zu decken.⁶ Es kommt hinzu, dass die strukturellen Probleme, denen sich Leistungsbezieher:innen gegenüber sehen, bspw. die Energieeffizienz von Wohngebäuden, von pauschalen Transferleistungen unberührt bleiben (Cludius et al. 2018, S.18).⁷

Ohne zusätzliche Maßnahmen, welche die Höhe des Energiebedarfs adressieren, ist zudem davon auszugehen, dass bei steigenden Energiepreisen die Kosten für die Transferleistungen langfristig

ebenfalls steigen. Entsprechend sind in einer effizienten Strategie zusätzlich zu den direkten Finanzhilfen, die in der kurzen Frist den Energiebedarf der Haushalte ermöglichen, weitere Maßnahmen notwendig, die langfristig den Energiebedarf und damit verbundene Kosten reduzieren (Tews 2013, S.16). Investitionen in die Steigerung der Energieeffizienz von Bestandsbauten durch Sanierung, Wärmeisolationen, Austausch oder Erneuerung der Heiztechnologie, sind Grundvoraussetzung für einen geringeren Heiz- und Strombedarf. Durch sie erfolgt langfristig eine Anpassung des Kapitalstocks im Gebäudesektor. Gegeben steigende Energiepreise können Energieeffizienzmaßnahmen langfristig die Kosten für Haushalte und den Staat reduzieren. Die Finanzierung solcher Maßnahmen, die auch im Rahmen des Klimaschutzes eine der Kernaufgaben darstellt, wird von staatlicher Seite gefördert.⁸ Bei Bestandsbauten manifestieren sich diese Maßnahmen in finanziellen Hilfestellungen bei der energetischen Gebäudesanierung. Bei Neubauten gelten beispielsweise verschärfte energetische Vorgaben im Baurecht.

Diese Programme adressieren Wohnungs- und Gebäudebesitzer:innen. Der Länderbericht zu Energiearmut in Deutschland zeigt, dass Gebäudebesitzer:innen am seltensten von Energiearmut betroffen sind. Im Gegensatz dazu haben Mieter:innen nicht die unmittelbare Möglichkeit, die Energieeffizienz ihrer Wohnung zu verbessern, sind aber häufiger von Energiearmut betroffen. Die Akteurskonstellation von Mieter:innen mit beschränktem Handlungsspielraum die Gebäudehülle betreffend, Vermieter:innen mit Handlungsmöglichkeiten aber geringem wirtschaftlichen Interesse an der Effizienzsteigerung gilt es bei der Überlegung zur Gebäudesanierung

⁶ Die Problematiken verhalten sich bei Bezieher:innen von Wohngeld grundsätzlich ähnlich. Der pauschale Heizkostenzuschuss kann bei schlechtem energetischem Sanierungsstand oder veralteter Heizungs-technologie zu kurz greifen und zu Unterversorgung an Energie führen.

⁷ Ein Energiegeld, die Senkung der Mehrwertsteuer für Energieausgaben oder zusätzliche Einkommenssteuerfreibeträge werden aktuell zur kurzfristigen

Erleichterung von einkommensschwachen Haushalten vorgeschlagen und diskutiert. Die Bewertung dieser Vorschläge bedarf einer eigenen ausführlichen Analyse, die an dieser Stelle nicht vorgenommen wird.

⁸ Hier kann die Umsetzung der EU-Renovierungswelle in Deutschland als Beispiel für eine Maßnahme zur Effizienzsteigerung von Wohngebäuden angeführt werden oder das Bundesdeutsche Wohnraumförderungsgesetz.

zu berücksichtigen und ggf. durch institutionelle Veränderungen der Anreize oder mit staatlichen Fördermitteln zu adressieren (Cludius et al. 2018, S.19).

Die dritte Säule der Maßnahmen zur Bekämpfung von Energiearmut besteht in der Bereitstellung von Informationen zu Möglichkeiten des Stromsparens. Diese Maßnahmen können kurzfristig wirken, in dem sie Ratschläge zum Gebrauch von Heizungen geben. Ebenso können sie eine Anpassung des Kapitalstocks an die Herausforderung steigender Energiepreise fördern, beispielsweise durch die energetische Beratung beim Hausbau. Durch die 2012 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit gestartete Internetplattform Stromsparinitiative werden beispielsweise Informationen, Leitfäden und Empfehlungen zum Sparen von Strom im Haushalt bereitgestellt. Auch bieten Verbände Projekte an, die konkrete und regional differenzierte Hilfeleistungen stellen.⁹

Die aufbereiteten Informationen adressieren sowohl den Verbrauch als auch die energetische Investition. Sonderinitiativen wie der Stromspar-Check richten sich gezielt an einkommensschwache Haushalte und werden mit Hilfe von lokalen Organisationen umgesetzt. Hier zeigt sich die Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren und die Bedeutung von regional differenzierter Information zu den betroffenen Haushalten (Cludius et al. 2018, S.21).

Weiterhin ist in Deutschland umfassend reglementiert, inwiefern einem Haushalt bei Zahlungsverzug die Energieversorgung abgestellt werden kann. Ziel dieser Regelungen ist es, die Sperrung der Energieversorgung wenn möglich zu verhindern (Heindl und Liessem 2017, S.2). Dies reduziert auf direktem Wege das Risiko der Energiearmut für Haushalte mit geringem Einkommen. Derartige Maßnahmen sind entsprechend der oben angeführten Kategorisierung unter weiteren Verbraucherschutzmaßnahmen zu verbuchen.

⁹ Siehe [Stromspar-Check](#) (Deutscher Caritasverband e.V. und Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagentur Deutschlands e.V.) oder [NRW bekämpft Energiearmut](#) (Verbraucherschutzzentrale NRW).

Insgesamt offenbart sich ein komplexer Mix aus Akteuren und Adressaten einerseits und der unterschiedlichen zeitlichen Wirkung von Maßnahmen andererseits. Dieses Gefüge gilt es gezielt von staatlicher Seite zu koordinieren. Insbesondere mit Blick auf klimapolitische Ziele und Maßnahmen wird Energiearmut nicht mit der Finanzierung des Energiebedarfs aller Haushalte und ohne Reduzierung des Energiebedarfes effizient erreicht werden können (Tews 2013, S.48).

Es lässt sich festhalten, dass in Deutschland ein Bündel aus Maßnahmen auf die Energiearmut einwirkt. Häufig wird argumentiert, man solle jedes politische Ziel mit einer spezifischen Maßnahme adressieren. Dazu allerdings müsste „Energiearmut“ als eigenständiges Problem anerkannt und hinreichend operationalisiert werden. Die Betrachtungsweise von Energiearmut als Subkomponente von Armut greift daher zu kurz und verhindert ein tieferes Verständnis des Sachverhaltes. So wird langfristig die Politik nicht in der Lage sein das Problemfeld effizient zu adressieren.

Energiearmut und Klimapolitik

Während die Bekämpfung von Energiearmut zwar medial zunehmend präsent, aber auf der politischen Agenda in Deutschland eher ein Randthema ist, hat die Bekämpfung des Klimawandels einen wesentlich höheren Stellenwert in der öffentlichen Debatte. In der Politik wie in der Forschung wurden beide Phänomene und ihre Behandlung lange Zeit getrennt betrachtet und angegangen. Dabei zeigen sich signifikante Wechselwirkungen zwischen den jeweiligen Maßnahmen zur Minderung beider Probleme. Die Beachtung dieser Zusammenhänge und Wechselwirkungen ist unabdingbar zur effizienten Erreichung einer gleichzeitig sozial abgesicherten und emissionsarmen Gesellschaft. Anhand der Maßnahmen zum Energieverbrauch lassen sich diese Wechselwirkungen gut veranschaulichen.

Bezüglich des Ausstoßes an Treibhausgasemissionen ist anzuführen, dass die direkten finanziellen Hilfen im Rahmen der Sozialsicherungssysteme keinen dezidierten Anreiz zu energiesparendem Verhalten setzen, der über die Allokation des knappen Budgets des Haushaltes hinausgeht. Daher haben sie bei der jetzigen Ausgestaltung keine positiven Auswirkungen auf die Erreichung klimapolitischer Ziele. Die Hilfestellung von regionalen sozialen Akteuren fördert hingegen gezielt durch die Bereitstellung von Informationen stromsparendes und damit klimafreundliches Verhalten.

Bei der Bekämpfung von Energiearmut wie dem Klimawandel ist der Gebäudesektor entscheidend. Er ist in Deutschland samt der zugehörigen Energieerzeugung für 28% der deutschen Emissionen verantwortlich. Folglich stellt die Dekarbonisierung des Gebäudesektors eine Schlüsselposition bei der Erreichung der Emissionsziele dar. Entsprechend wurden zunehmend die regulatorischen Anforderungen an den Wohnungsbau erhöht. Die dadurch entstehenden Kosten für Bauherren werden teilweise mithilfe von finanziellen Förderprogrammen von staatlicher Seite übernommen. Dennoch werden Teile der Baukosten auch auf Mieter:innen umgewälzt. Dies führt zu steigenden Kaltmieten. Daher ist beispielsweise bei der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen darauf abzielen, dass zusätzliche Mietkosten, die sich aus klimapolitischen Anforderungen ergeben, die Energiekosteneinsparungen nicht übersteigen. Andernfalls drohen die steigenden Wohnkosten die Armut zu befeuern. In Anbetracht von zukünftig weiter steigenden Energiepreisen kann bei geeigneter Ausgestaltung der Förderprogramme Energiearmut und Armut gleichzeitig beseitigt werden. Auf die geeignete Ausgestaltung kommt es jedoch an.

Konfliktbehaftet in Bezug auf Energiearmut ist weiterhin die Bepreisung von Emissionen ohne sozialpolitische Flankierung. Im Rahmen des Europäischen Emissionshandels müssen Unternehmen der Stromerzeugung sowie der energieintensiven Industrien seit 2005 CO₂-Zertifikate für ihre Emissionen erwerben. Dadurch ist für emissionsintensive Unternehmen ein Anreiz geschaffen worden, in klimafreundliche Technologien und Ef-

fizienzsteigerungen zu investieren. So wird langfristig die Transformation hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft gefördert. Solange emittierende Unternehmen weiterproduzieren, legen sie die entstehenden Kosten auf die produzierten Konsumgüter um, was die Angebotspreise für die Endverbraucher erhöht. Betrachtet man in diesem Zusammenhang den Dreiklang der Energiearmut, wird erkenntlich, dass hohe Preise in Kombination mit geringem Einkommen das Energiearmutsrisiko erhöhen (Ürge-Vorsatz und Herrero 2012, S.86).

Zur Gewährleistung einer sozialen Absicherung, auch im Rahmen der Transformation hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft, ist es unabdingbar, Energiearmut als eigenständiges Problemfeld in Deutschland anzuerkennen. Eine systematische Erfassung des Phänomens ermöglicht ein tieferes Verständnis. Dieses ist Grundvoraussetzung für die Beachtung und Nutzung von Wechselwirkungen im Rahmen der Sozial- und Klimapolitik und letztendlich deren effiziente Ausgestaltung.

Literaturverzeichnis

Bouzarovski, Stefan; Petrova, Saska (2015): A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty–fuel poverty binary. In: *Energy Research & Social Science* 10, S. 31–40. DOI: 10.1016/j.erss.2015.06.007.

Bundesnetzagentur (2020): Verbraucher-Kennzahlen zum Monitoringbericht 2020. Online verfügbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2020/Monitoringbericht_Verbraucher-Kennzahlen2020.pdf?__blob=publication-File&v=3, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

BVerfG (2010): Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010 aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. Oktober 2009. Online verfügbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/02/ls20100209_1bv1000109.html, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

Çam, Eren; Arnold, Fabian; Gruber, Konstantin (2021): Anstieg der Strompreise im Sommer 2021. Wie Brennstoff- und Zertifikatspreise sowie die Residualnachfrage auf Großhandelsstrompreise wirken. Eine Analyse mit dem EWI Merit-Order Tool. Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (EWI) gGmbH. Online verfügbar unter https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2021/09/EWI-Merit-Order-Jul-Update_2021.pdf, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

Cludius, Johanna; Hünecke, Katja; Noka, Viktoria; Schumacher, Katja; Förster, Hannah; Kunert, Denise; Fries, Tilman (2018): Policy instruments and measures to alleviate energy poverty in Germany - learning from good practices in other European countries. Öko-Institut e.V. Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/WP-Energy-Poverty-2018.pdf>, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sven Lehmann, Dr. Julia Verlinden, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeord-

neter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 19/8383. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/088/1908879.pdf>, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

Europäische Kommission (2021): Energiepreise: Kommission stellt Instrumentarium aus Maßnahmen zur Bewältigung der Ausnahmesituation und ihrer Auswirkungen vor. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_5204, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

FAZ (2021): Der Preis für Heizöl verdoppelt sich nahezu. Online verfügbar unter <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/preisanstieg-beim-heizoel-seit-september-um-81-prozent-17471351.html>, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

Heindl, Peter; Liessem, Verena (2017): Ursachen von Stromsperren in Privathaushalten: Empirische Ergebnisse aus der Allgemeinen Sozialberatung. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) (17-061). Online verfügbar unter <https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp17061.pdf>, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

Millward-Hopkins, Joel; Steinberger, Julia K.; Rao, Narasimha D.; Oswald, Yannick (2020): Providing decent living with minimum energy: A global scenario. In: *Global Environmental Change* 65, S. 102168. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2020.102168.

Neuhoff, Karsten; Bach, Stefan; Diekmann, Jochen; Beznoska, Martin; El-Laboudy, Tarik (2012): 12-41-1. Steigende EEG-Umlage: Unerwünschte Verteilungseffekte können vermieden werden. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (41). Online verfügbar unter https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.409391.de/12-41-1.pdf, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

O'Neill, Daniel W.; Fanning, Andrew L.; Lamb, William F.; Steinberger, Julia K. (2018): A good life for all within planetary boundaries. In: *Nat*

Sustain 1 (2), S. 88–95. DOI: 10.1038/s41893-018-0021-4.

Pye, Steven; Baffert, Claire; Brajkovic, Jurica, De Miglio, Rocco, Deane, Paul (2015): Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/INSIGHT_E_Energy%20Poverty%20-%20Main%20Report_FINAL.pdf, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

Rao, Narasimha D.; Min, Jihoon (2018): Decent Living Standards: Material Prerequisites for Human Wellbeing. In: Social indicators research 138 (1), S. 225–244. DOI: 10.1007/s11205-017-1650-0.

Tagesschau (2021): „Energie nicht nur etwas für Reiche“. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/heizkosten-zuschuss-geringverdiener-hartz-4-gaspreise-energiepreise-101.html>, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

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).

Thema, Johannes; Vondung, Florin (2020): EPOV Indicator Dashboard: Methodology Guide-book. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH. Online verfügbar unter https://energy-poverty.ec.europa.eu/system/files/2021-09/epov_methodology_guidebook_1.pdf, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

Thomson, Harriet (2020): Quantification beyond expenditure. In: Nature Energy 5 (9), S. 640–641. DOI: 10.1038/s41560-020-00682-9.

Thomson, Harriet; Bouzarovski, Stefan; Snell, Carolyn (2017): Rethinking the measurement of energy poverty in Europe: A critical analysis of indicators and data. In: Indoor and Built Environment : the journal of the International Society of the Built Environment 26 (7), S. 879–901. DOI: 10.1177/1420326X17699260.

Ürge-Vorsatz, Diana; Tirado Herrero, Sergio (2012): Building synergies between climate change mitigation and energy poverty alleviation. In: Energy Policy 49, S. 83–90. DOI: 10.1016/j.enpol.2011.11.093.

Varian, Hal R. (2010): Intermediate microeconomics. A modern approach. 8th ed. New York: W.W. Norton & Co.

Verbraucherzentrale NRW e.V. (2021): Hartz IV: Das Geld reicht für die Stromrechnung nicht aus. Berechnungen zur Deckungslücke bei Haushaltsenergiekosten und dezentraler Warmwasserbereitung für Sozialleistungsbezieher. Online verfügbar unter www.verbraucherzentrale.nrw/gen-energiearmut, zuletzt geprüft am 01.11.2021.

IMPRESSUM

Autor:innenkontakt:

Amir Ashour Novirdoust
Energiewirtschaftliches Institut
an der Universität zu Köln
gGmbH
Vogelsanger Straße 321a
50827 Köln
Tel.: 0221 - 277 29-321
amir.ashour@ewi.uni-koeln.de

Herausgeber:

Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstraße 1
50969 Köln
Tel. 0221 / 470-5347
Fax 0221 / 470-5350
iwip@wiso.uni-koeln.de

Redaktion und V.i.S.d.P.:

Prof. Dr. Steffen J. Roth
Tel. 0221 / 470-5348
steffen.roth@wiso.uni-koeln.de

Abbildung S. 1: <https://pixabay.com/de/photos/elektrizit%c3%a4t-strommasten-4666566/>