

POSITIONSPAPIER

zur Energielieferung für einkommensschwache Haushalte

Berlin, 24.06.2013

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.400 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser und Abfallwirtschaft. Mit 235.000 Beschäftigten wurden 2010 Umsatzerlöse von rund 95 Milliarden Euro erwirtschaftet und etwa 8 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 49,1 Prozent in der Strom-, 58,4 Prozent in der Erdgas-, 77,2 Prozent in der Trinkwasser-, 60,0 Prozent in der Wärmeversorgung und 16,5 Prozent in der Abwasserentsorgung.

Sachverhalt

Das Thema „bezahlbare Energie“ / „Energiearmut“ wird derzeit sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene diskutiert mit dem Ziel, dass Energie für jeden Kunden, unabhängig von seiner finanziellen Situation, bezahlbar bleibt und als Konsequenz Stromsperrungen in Zukunft vermieden werden können.

Im Monitoringbericht 2012 der BNetzA werden für das Jahr 2011 312.000¹ Sperrungen im Strombereich aufgeführt. Dies sind weit weniger Sperrungen als die in der Presse oft zitierten und von einer Schätzung des Verbraucherverbandes NRW hochgerechneten 600.000.

Grundsätzlich muss bei den getätigten Sperrandrohungen, die nach dem BNetzA-Monitoringbericht für 2012 bundesweit bei ca. sechs Millionen² liegen, in drei Gruppen unterschieden werden:

- Endverbraucher, welche auf Transferleistungen angewiesen sind („Transferleistungsempfänger“);
- Einkommensschwache Haushalte ohne Bezug von Sozialleistungen („Geringverdiener“);
- Endverbraucher, welche über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, die Energierechnung jedoch aus anderen Gründen nicht oder erst bei Sperrandrohung bezahlen.

In der letzten Gruppe sind überwiegend Gewerbetreibende zu finden, die sich „strategisch“ verhalten, die nicht Zielgruppe der im Rahmen dieses Positionspapiers angestrebten Lösungsvorschläge sind.

Für Geringverdiener und Transferleistungsempfänger wird die Situation oft besonders schwierig, wenn neben den laufenden Abschlägen zusätzlich Nachzahlungen zu leisten sind, welche sich aus folgenden Gründen ergeben können:

- Zu niedrige Abschlagzahlungen;
- Schätzwerte für die Jahresabrechnung, welche zu niedrig angesetzt wurden und korrigiert werden mussten;
- Überdurchschnittlicher Energieverbrauch aufgrund ineffizienter Geräte und/oder nicht auf Energieeinsparungen orientiertes Verbrauchsverhalten.

Hinzu kommt das Grundproblem, dass bei diesen Haushalten erfahrungsgemäß die Zahlungsprobleme nicht auf den Energiebereich beschränkt vorliegen, sondern die gesamten Haushaltsfinanzen problematisch sind (chronische Überschuldung der Haushalte). Steigende Energiepreise, zu großen Teilen durch steigende Steuern und Abgaben sowie Umlagen verursacht, verschärfen dieses Problem, sind aber nicht der Auslöser für die Überschuldung.

¹ Quelle: Monitoringbericht 2012 BNetzA, Seite 12

² Quelle: Monitoringbericht 2012 BNetzA, Seite 12

Eine erste Abmilderung der Situation könnte durch eine Sensibilisierung zur Nutzung vorhandener Energieeffizienzpotenziale erreicht werden. Einkommensschwachen Haushalten stehen zahlreiche Möglichkeiten offen, sich über ihre haushaltsindividuellen Energieeinsparpotenziale zu informieren. Neben der Beratung durch kommunale Energieversorgungsunternehmen, stehen u.a. im Internet verschiedenen Online-Plattformen, wie z.B. www.die-stromsparinitiative.de mit zahlreichen Stromspartipps zur Auswahl. Weiterhin haben Transferleistungsempfänger z.B. auch die Möglichkeit, sich bei den Verbraucherzentralen beraten zu lassen sowie an dem Programm Stromspar-Check Plus der Caritas³ teilzunehmen.

Bei der großen Gruppe der Arbeitslosengeld II- (ALG-II) Empfänger, die im Rahmen ihres monatlichen Leistungsbezuges auch den Satz für die Stromkosten als Pauschale vom Job-Center erhalten, werden die steigenden Ausgaben für Strom bei der Berechnung dieser Pauschale nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. Laut Berechnungen des paritätischen Wohlfahrtsverbandes ist der im ALG-II Regelsatz berücksichtigte Betrag für Haushaltsstrom aktuell, je nach Haushaltsgröße, um 60 – 160⁴ Euro im Jahr zu niedrig. Um Strom für Transferleistungsempfänger bezahlbar zu halten, sollten laut paritätischem Wohlfahrtsverband die zu zahlenden Raten einen Anteil von 10% des Regelsatzes nicht überschreiten.

An dieser Stelle ist aus Sicht des VKU grundsätzlich nicht nachvollziehbar, warum ausgerechnet bei der Energielieferung, und somit in einer liberalisierten und durch den Wettbewerb geprägten Branche, eine Diskussion um die Einführung eines vom Grundversorger finanzierten gesonderten Tarifs für einkommensschwache Haushalte entstanden ist. Bei keiner anderen Dienstleistung, Produktlieferung oder sonstigen Gegenständen des täglichen Gebrauchs, ist bisher ein im Wettbewerb stehendes Wirtschaftsunternehmen gesetzlich verpflichtet, einkommensschwachen Haushalten vergünstigte Konditionen einräumen. Demgegenüber ist die Abfederung sozialer Härten, die soziale Absicherung des zum Leben zur Verfügung stehenden Existenzminimums und somit die Erbringung von Sozialleistungen, eine gesellschaftspolitische Aufgabe des Staates.

Rechtlicher Rahmen

Grundsätzlich ist es in der deutschen Rechtsordnung Aufgabe des Staates und der Kommunen, die sozialrechtliche Grundsicherung Bedürftiger zu gewährleisten. Dies geht u.a. aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30.09.1981

³ Die Aktion Stromspar-Check PLUS ist eine gemeinsame Aktion des Deutschen Caritasverbandes e.V. (DCV) und des Bundesverbandes der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands e.V., eaD. Sie wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gefördert.

⁴ Quelle: <http://www.ndr.de/ratgeber/verbraucher/stromarmut107.html>

hervor, wonach aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG kein Anspruch auf uneingeschränkte Lieferung von Energie hergeleitet werden kann. Es obliegt daher dem Staat, die Regelsätze entsprechend zu kalkulieren und anzupassen. Generell ist somit gesichert, dass Jedermann seinen Energieeigenbedarf finanzieren kann, eine zusätzliche soziale Leistung durch den Energielieferanten ist damit nicht erforderlich.

Es ergeben sich bereits heute Zwänge für die Grundversorgungsunternehmen aus der Grundversorgungsverordnung (GVV), die leider nicht alle Energieversorgungsunternehmen betreffen und somit bereits heute einen Wettbewerbsnachteil für die Grundversorger darstellen. Die GVV regelt nicht nur die Versorgungspflichten und –rechte, sondern trifft auch verbindliche Vorgaben zu Preisgestaltung, Preisänderung, Zahlungsfristen und viele weitere Sachverhalte – bis hin zur Versorgungseinstellung. Die Grundversorger sind insbesondere bei der Preisgestaltung nicht frei, sondern unterliegen der Preiskontrolle nach §315 BGB. Die Kosten für einen gesonderten Tarif für einkommensschwache Haushalte können weder aus Wettbewerbsgründen noch aus Gründen des §315 auf andere Kunden umgelegt werden.

Es entsteht für den Grundversorger ein Wettbewerbsnachteil. Dies gilt umso mehr, da bereits heute nur der Grundversorger verpflichtet ist, jeden Kunden unabhängig von der Bonität zu beliefern. Auch hier bleibt den kommunalen Grundversorgern kein Gestaltungsspielraum, z.B. einzelne Kunden nach zusätzlichen sozialen Kriterien besonders zu behandeln. Diese gesetzlichen Standards verpflichten das Stadtwerk zur Gleichbehandlung aller Kunden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, warum aktuell vorrangig eine Anpassung der Grundversorgungsverordnung diskutiert wird und nicht eine Anpassung im EnWG, damit alle Kunden von den Anpassungen profitieren können und nicht weitere Wettbewerbsnachteile für die Grundversorger und damit die kommunalen Unternehmen entstehen.

Bewertung derzeit diskutierter Lösungsvorschläge

Von den derzeit zahlreich diskutierten Lösungsansätzen wird auf folgende Vorschläge konkreter eingegangen:

- Definition „schutzbedürftiger Kunde“, „Energiearmut“
- Einführung von Prepaid-Zählern
- Gestaltung der Tarifierung
- Bezahlbarkeit von Energie für Endverbraucher

Definition „schutzbedürftiger Kunde“, „Energiearmut“

Eine Definition der beiden Begriffe wird weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene als zielführend angesehen. Der Begriff „Armut“ ist sowohl im europäischen als auch im nationalen (Sozialgesetzbuch) Kontext definiert. Nicht zielführend ist, die Definition „Armut“ nochmals auf einzelne Lebensbereiche aufzuspalten.

Darüber hinaus bestehen bei den Stadtwerken bereits Unterstützungsangebote, die solche Kunden vor einer Unterbrechung der Lieferung bewahren, die z.B. chronisch krank und auf Stromlieferungen für lebenserhaltende Geräte angewiesen sind. Diese Personengruppe wird, soweit die Umstände bekannt sind, von einer Sperrung der Stromversorgung ausgenommen. Dies setzt jedoch voraus, dass der Verbraucher das Energieversorgungsunternehmen über die Situation in Kenntnis setzt, um Lösungswege zu vereinbaren.

Eine weitere Definition für den „schutzbedürftigen Kunden“ bzw. „Energiearmut“ wird nicht zu einer Lösung des Grundproblems führen. Vielmehr wird hierbei eine Kategorisierung geschaffen, welche ggf. eine weitere Schwelle, Unterstützungsangebote anzunehmen, mit sich bringt. Eine Einstufung eines bestimmten Verbrauchers als „arm“ kann nicht nur von diesem als unangenehm empfunden werden, sondern auch zur Stigmatisierung einer Kundengruppe führen.

Einführung von Prepaid Zählern

Prepaid bzw. Vorkassezähler werden zunehmend als Lösung gegen Lieferunterbrechungen angeführt und werden auch jetzt schon von einigen Energieversorgungsunternehmen im Strombereich eingesetzt. Für den Einbau und Betrieb von Prepaid Zählern fehlt es im Gasbereich bislang an den hierfür notwendigen technischen Regeln. Dies ist vor dem Hintergrund der gesetzlichen Anforderungen an die technische Sicherheit von gasbetriebenen Energieanlagen eine unabdingbare Voraussetzung für einen gefahrlosen Betrieb unter Verwendung von Prepaid Zählern.

Hinzu kommt, dass bei vielen Kundenanlagen nach einer Unterbrechung eine automatische Wiederinbetriebnahme nicht möglich ist. Diese Anlagen können erst nach einer Inbetriebnahmeprüfung durch einen Handwerker oder durch ein anderes zugelassenes Unternehmen wieder in Betrieb genommen werden, wodurch zusätzliche Kosten (sowie unter Umständen auch Wartezeiten) entstehen. Als positiver Effekt könnte durchaus eine zukünftige Kostensenkung durch Prozessautomatisierung (wenn Ablesung, Sperrung, etc. entfallen) prognostiziert werden. Die zentrale Frage, die sich allerdings stellt ist, ob dieser Weg tatsächlich eine Lösung zur Vermeidung von Energiearmut ist.

Grundsätzlich sieht der VKU allerdings mehrere Gründe, die dagegen sprechen. Zum einen verursachen Prepaid Zähler sehr hohe Anschaffungskosten (300 – 400 €) im Vergleich zu den derzeit üblichen Zählern (30 - 60 €). Hinzu kommt, da der Zähler nicht flächendeckend eingesetzt wird, ein kostenintensives Ein-, Aus- und Umbauprozedere bei Umzug des Kunden. Auch hier kann durch die Verwendung dieser erkennbar besonderen Art von Zählern eine Stigmatisierung der „armen“ Haushalte befürchtet werden.

Es stellt sich außerdem die Frage, wer für die Kosten aufkommt und wer den Zähler stellen soll. Müssen diese Kosten vom Kunden, Grundversorger, Netzbetreiber oder Staat getragen werden? Bietet der Netzbetreiber oder der Vertrieb diese Maßnahme als Gesamtpaket an? Wenn der Grundversorger als Messstellenbetreiber dafür aufkommen soll, stellt sich als nächste Frage, ob dieser dann auch alleinig den Kunden mit Strom beliefern darf oder ob der Kunde seinen Zähler auch über einen anderen Lieferanten aufladen kann? Wenn letzteres der Fall sein sollte, würde dies zu einem Wettbewerbsnachteil für den Grundversorger führen, der die Kosten für den Zähler tragen muss, diesen aber nicht über die Belieferung refinanzieren kann.

Neben den hohen Anfangsinvestitionen ist die Schaffung weiterer, auch kostenintensiver technischer Voraussetzungen beim Energieversorgungsunternehmen notwendig, um z.B. das Aufladen der Guthabekarten zu gewährleisten. Zusätzlich müsste ein neuer Tarif entwickelt werden, welcher die Kostenstruktur der Prepaid Zähler wiedergibt. Da sich bei Kunden, welche für einen Prepaid Zähler in Frage kommen, in der Regel auch Altschulden angehäuft haben, stellt sich außerdem die Frage, wie diese abgegolten werden.

Schlussendlich stellt sich die Frage, ob die anvisierte Gruppe mit dieser komplexen Technik überhaupt umgehen kann oder ob diese nicht eher eine Hürde darstellt.

Gestaltung der Tarifierung

Beweggrund für Forderungen nach einer Einführung von linearen Tarifen ist, dass energiesparendes Verhalten belohnt werden soll und sich dies auch im Tarif niederschlägt. Dies ist vom Prinzip her auch richtig, setzt aber voraus, dass sich die Endkunden auch über ihren Verbrauch bewusst sind und sich effizient verhalten. Erfahrungsgemäß sind die angesprochenen Zielgruppen sich dessen in der Regel nicht bewusst.

Außerdem wird bei einer linearen Tarifierung, d.h. es gibt nur einen Arbeitspreis und keinen Grundpreis, die Gefahr der Intransparenz und fehlenden Verursachergerechtigkeit gesehen (bereits die Netzentgelte sind nach Grund- und Arbeitspreis aufgeteilt). Die Fixkosten (die im Standardtarif i.d.R. über den Grundpreis abgerechnet werden) werden in den linearen Tarif (d.h. in den Arbeitspreis) mit einbezogen werden müssen. Das bedeutet, dass mit einem linearen Tarif, eine oder mehrere Verbrauchsgruppen subventioniert werden (hoher Verbrauch subventioniert dabei niedrigen Verbrauch), da die Tarife erst ab einem bestimmten Verbrauch kostendeckend werden.

Da der lineare Tarif in Konkurrenz zu anderen Tarifen steht, wäre die Konsequenz, dass Endkunden, die mehr zahlen müssen und damit andere Endkunden subventionieren, die aufgrund ihres geringeren Verbrauchs weniger zahlen (und dadurch nicht kostendeckend sind), zu einem für sie günstigeren Tarif wechseln würden.

Dies wiederum würde bedeuten, dass im Endeffekt nur die zu subventionierende Gruppe, also diejenigen, welche durch ihren niedrigeren Energieverbrauch von einem linearen Tarif profitieren sollten, übrig bleibt. Auch würden von einem solchen Tarif nur ein Teil der einkommensschwachen Haushalte profitieren. Haushalte mit Kindern, welche naturgemäß einen höheren Energieverbrauch haben, würden zudem finanziell besonders belastet werden – solange diese dann einen solchen Tarif überhaupt nutzen würden, wenn kein Zwang besteht. Damit wäre zwanghaft eine Stützung des linearen Tarifs aus anderen Bereichen des Energieversorgers erforderlich, was in der Praxis wohl weder möglich (Wettbewerbsdruck in den anderen Bereichen) noch überhaupt zulässig wäre.

Auch mit Blick in die Zukunft entsprechen lineare Tarife nicht den zu erwartenden Entwicklungen im Rahmen eines neuen Marktdesigns, welches sich in Richtung Leistungspreis entwickeln wird.

Bezahlbarkeit von Energie für Endverbraucher

Um Energie für einkommensschwache Haushalte bezahlbar zu machen, werden derzeit auch steuerliche Entlastungen diskutiert. Hierbei handelt es sich in der Regel um eine Reduzierung der Ökosteuer bzw. eine Reduzierung der Umsatzsteuer.

Grundsätzlich würde sich eine Steuersenkung positiv auch für die einkommensschwachen Haushalte auswirken. Das Instrument der Steuersenkung ist jedoch nicht gezielt einsetzbar, da auch Endverbraucher entlastet werden, welche gar nicht entlastet werden müssten. Mit dem Fokus auf die Problemstellung, nämlich die Sicherstellung von Energielieferungen für einkommensschwache Haushalte, wird dieser Lösungsvorschlag aus dem oben genannten Grund nicht allein als zielführend angesehen. Ähnlich wird dies auch von der Europäischen Union gesehen, welche nach Auswertung der Konsultation von Anfang des Jahres zur Steuersenkung auf Energie zu dem Entschluss kam, dass ein geringerer Umsatzsteuersatz nicht alleine das Problem der Bezahlbarkeit lösen kann, sondern dies nur in Verbindung mit Effizienzmaßnahmen zu bewerkstelligen ist.

Eine Steuersenkung würde allerdings dem Argument eines linearen Tarifs, der als „höherer“ Arbeitspreis Energieeinsparanreize setzen soll, widersprechen. Durch die Vergünstigung von Energie aufgrund von Steuersenkungen würden Anreize in ein energieeffizientes Verhalten konterkariert.

Lösungsmöglichkeiten VKU

Die Prämissen für mögliche Lösungsansätze sollten Verursachungsgerechtigkeit, Vermeidung von zusätzlichen Systemkosten sowie Kompatibilität zu bereits bestehenden Systemen bzw. politischen Zielen sein.

Um unter diesem Rahmen Energielieferungen für die oben definierte Gruppe **„Endverbraucher, welche auf Transferleistungen angewiesen sind“** zu gewährleisten, wäre es aus Sicht des Verbandes zu befürworten, wenn das Sozialamt bzw. die entsprechenden Leistungsstellen des öffentlichen Sozialsystems wieder den Beitrag für Strom direkt und auch ohne vorherige Zustimmung des Verbrauchers an das Energieversorgungsunternehmen abführen könnte (analog zu Wärmekosten und Kosten der Unterkunft). Dies wäre der geeignetste Weg, um Sperrungen bei Sozialleistungsempfängern zu vermeiden.

Wie anfangs schon erwähnt, ist in diesem Zusammenhang grundsätzlich zwingend notwendig, die Regelsätze an die gestiegenen Strompreise anzupassen. Auch sollten die Zahlungen für Strom wieder direkt vom Jobcenter an das Energieversorgungsunternehmen überwiesen werden. Hierbei wäre vom Jobcenter ein fester Regelsatz für Strom festzulegen. Um in dieser Gruppe dennoch ein Bewusstsein für einen effizienten Umgang zu schärfen, wäre zu überlegen, ein Bonussystem bei effizientem Verhalten einzuführen. Dies könnte z.B. so ausgestaltet werden, dass der Endverbraucher den Betrag, welchen er vom veranschlagten Regelsatz nicht in Anspruch nimmt, am Jahresende ausbezahlt bekommt.

Ähnlich schnellwirkende Lösungsansätze für die definierte Gruppe **„Einkommensschwache Haushalte ohne Bezug von Sozialleistungen“** zu finden, ist weitaus schwieriger. Als mögliche Maßnahmen, um in dieser Gruppe Zahlungsrückstände zu vermeiden, werden u.a. Energieeinsparberatungen oder verlässliche Meldungen von Zählerständen (um zu niedrige Schätzungen und somit Nachzahlungen zu vermeiden) gesehen. Viele Stadtwerke sind hier bereits sehr aktiv. Sollte ein Haushalt dennoch in Zahlungsschwierigkeiten kommen, werden von den Energieversorgungsunternehmen verbraucherfreundliche Lösungen wie Stundungs- oder Ratenzahlungskonzepte (trotz des nicht unerheblichen Ausfallrisikos, welches das Energieversorgungsunternehmen hier trägt) angeboten. Auch werden diverse Programme, wie z.B. Schuldnerberatung, in Kooperation mit sozialen Einrichtungen und dem Verbraucherschutz angeboten. Alle diese Angebote nützen jedoch nichts, wenn der Endverbraucher diese nicht annimmt bzw. auf Gesprächsangebote seines Energieversorgungsunternehmens nicht oder zu spät reagiert.

Grundsätzlich sollte von der Politik davon abgesehen werden, verpflichtende Maßnahmen einzuführen, da dies zumindest bei alleiniger Anpassung der GVV nur Energieversorgungsunternehmen in der Grundversorgung stark in der notwendigen Flexibilität einschränken könnte. Je nach Region kann die gewählte Maßnahme zur Sicherstellung von Energielieferungen für einkommensschwache Haushalte sehr unterschiedlich sein. Damit der Energieversorger auch entsprechend darauf reagieren kann, sollte sein Handlungsspielraum nicht unnötig durch politische Vorgaben beschränkt werden.

Abschließend möchte der VKU noch auf das Thema Wärme eingehen, welches bei der Diskussion bezüglich bezahlbarer Energie oft vernachlässigt wird. Auch hier ist die Situation für Geringverdiener besonders schwierig, da sie aufgrund ihrer geringen Kaufkraft oftmals in nicht energieeffizienten Wohnungen oder Häusern leben, was zu vergleichsweise höheren Kosten für Wärme am Gesamthaushaltseinkommen führen kann. Häufig müssen sie daher neben den laufenden Abschlägen auch noch Nachzahlungen leisten. Um die Bezahlbarkeit zu gewährleisten und Effizienzen zu generieren, sollte die Politik durch entsprechende Gesetzgebungen, z.B. durch Fassaden- und Dachdämmungen, Austausch von Fenstern, effiziente Heizkessel noch mehr unterstützen und fördern.