

verbraucherzentrale

Berlin

verbraucherzentrale

Nordrhein-Westfalen

verbraucherzentrale

Rheinland-Pfalz

Stromschulden: Hintergründe und Handlungsbedarf

Aktuelle Stichprobe betroffener Haushalte aus Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zeigt vielfachen Handlungsbedarf für die Politik

16. Dezember 2021

INHALT

1. Einleitung.....	3
2. Extreme Kosten durch Stromheizung	4
2.1 Fehlende Kostenübernahme durch die Sozialbehörden.....	5
2.2 Schutz von Leistungsbeziehern vor Schuldenfallen	6
2.3 Prüfung technischer Möglichkeiten für die Entlastung beim Heizstrom	7
2.4 Sozialverträgliche Einführung energetischer Mindeststandards für Mietwohnungen	7
3. Warmwasserbereitung mit Strom begünstigt Energieschulden	8
4. Jeder Zehnte hat keinen Zugang zu seinem Stromzähler	10

1. Einleitung

Energiearmut trifft häufig einkommensschwache Haushalte mit elektrischer Heizung und Warmwassererzeugung. Das zeigt eine aktuelle Stichprobe der Verbraucherzentralen Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, die alle eine spezialisierte Energieschuldenberatung anbieten.

Die drei Verbraucherzentralen haben über sechs Monate gemeinsam Daten aus ihren Beratungen ausgewertet.¹ Insgesamt wurde die Situation von 846 Haushalten analysiert, die sich an die Verbraucherzentralen wandten, weil sie Energiezahlungen nicht mehr bewältigen konnten und bei denen Energiesperren durchgeführt oder angedroht wurden.

Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung waren unter den betroffenen Haushalten überdurchschnittlich viele Familien mit Kindern sowie Alleinerziehende. Bei den Alleinerziehenden waren es vier Mal so viele wie in der Gesamtbevölkerung.²

Folgende Merkmale der ratsuchenden Haushalte wurden näher untersucht:

- Sozioökonomische Daten (Haushaltszusammensetzung, Bezug von Sozialleistungen)
- Nutzung elektrischer Heizungen
- Nutzung elektrischer, dezentraler Warmwassererzeugung (Boiler/Durchlauferhitzer)
- Zugang zum eigenen Zähler

Die wichtigsten Ergebnisse:

- Mehr als jeder zehnte Haushalt der Stichprobe heizt mit Strom, obwohl dies insbesondere in unsaniertem Wohnraum zu enormen Kosten führt. (S. 4)
- In mehr als der Hälfte der analysierten Haushalte sind dezentrale elektrische Geräte zur Warmwassererzeugung (Durchlauferhitzer, Warmwasserspeicher) installiert, die ebenfalls kostenintensiv sind. (S. 8)
- Bei fast 60 Prozent der Haushalte im Sozialleistungsbezug werden die Kosten für die Heizung und der Zuschuss zur Warmwassererzeugung nicht oder nicht vollständig von den Sozialbehörden übernommen. (S. 5 und 8ff)
- 9 Prozent der Haushalte in der Stichprobe können ihren Stromverbrauch nicht regelmäßig überprüfen, weil sie keinen Zugang zum Stromzähler haben. Damit trifft die Verschuldung die Betroffenen unvorbereitet. (S. 10f)

¹ Untersuchungszeitraum November 2020 bis April 2021

² Anteil der Haushalte mit Kindern: Mikrozensus 2020: 28 %, Untersuchung Verbraucherzentralen 40 %
Anteil Alleinerziehende: Mikrozensus 2020 3 %, Untersuchung Verbraucherzentralen 16 %

Aufgrund dieser Ergebnisse fordern die beteiligten Verbraucherzentralen in folgenden Bereichen Verbesserungen, um der Entstehung von Energieschulden vorzubeugen und Energiearmut entgegenzuwirken:

- | Zwingende Erfassung, Dokumentation und automatische Berücksichtigung der Art der Heizung und Warmwasserversorgung durch die Sozialbehörden (S. 5f und 8ff)
- | Die Sozialbehörden sollten bereits bei Antragstellung auf Sozialleistungen klären, wie der Anteil des Heizstroms aus den Gesamtstromkosten identifiziert und übernommen wird, wenn mit Haushaltsstrom geheizt bzw. kein Heizsystem vorhanden ist (S. 5ff)
- | Bundesweite einheitliche Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben des SGB II und SGB XII bezüglich Kosten der Unterkunft (S. 6)
- | Bedarfsgerechte und dynamische Anpassung der Regel- und Mehrbedarfe im Rahmen der Sozialgesetzgebung (Hartz IV) an den tatsächlichen Bedarf (S. 9)
- | Schaffung einer gesetzlichen Regelung zum Zählerzugang (S. 10f)
- | Prüfung und Anwendung technischer Möglichkeiten, um den Stromverbrauch für Heizung und dezentrale Warmwasserbereitung separat auszuweisen (S. 7 und 10)
- | Einleitung sozialverträglicher Maßnahmen zur energetischen Verbesserung von Wohnungen im unteren Mietsegment (S. 7)

2. Extreme Kosten durch Stromheizung

Einkommensschwache Haushalte sind durch Sozialgesetzgebung nicht ausreichend geschützt

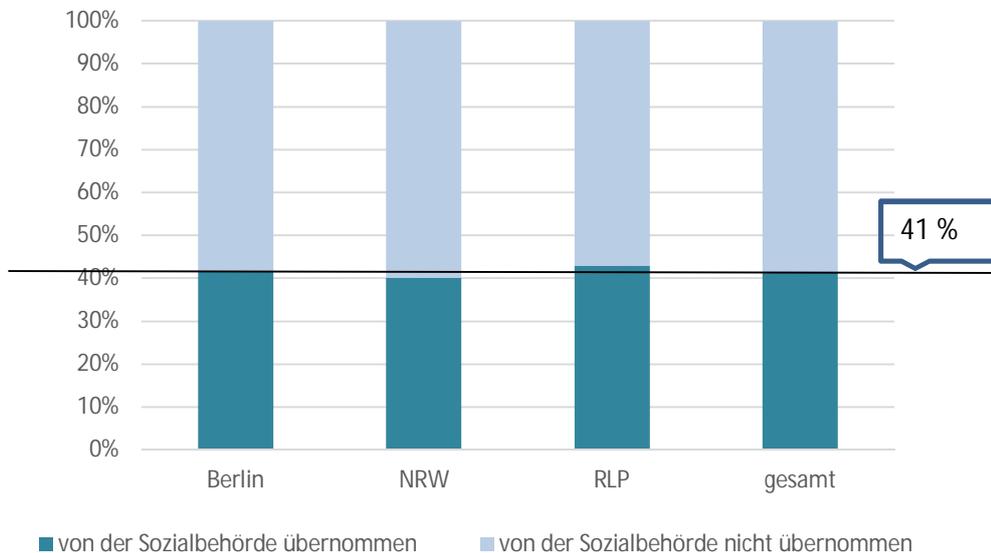
Obwohl die Beheizung mit Strom teuer ist, müssen gerade die Haushalte mit dem geringsten Einkommen häufig elektrisch heizen. So nutzen deutschlandweit weniger als 4 Prozent der Haushalte eine Nachtspeicherheizung oder Stromeinzelgeräte. Bei den in der Stichprobe untersuchten Haushalten mit Energieschulden sind es 11 Prozent.

Mit Strom wird häufig in unmodernisiertem Wohnraum geheizt, der mit Nachtspeicherheizungen ausgestattet ist, oder in Wohnungen mit defektem oder fehlendem Heizsystem, in denen Stromradiatorn oder Infrartheizungen als zusätzliche oder einzige Heizquellen genutzt werden.

80 Prozent der Haushalte mit Stromheizungen in der Stichprobe leben von sozialen Leistungen.

2.1 Fehlende Kostenübernahme

Von den untersuchten Haushalten im Leistungsbezug wurden bei nur 41 Prozent die Heizkosten vollständig von der Sozialbehörde erstattet. Die anderen mussten die Differenz aus ihrem lebensnotwendigen Regelbedarf aufbringen.



Von n=75 Sozialleistungsempfängern mit Stromheizung erhält weniger als die Hälfte die Heizkosten von der Sozialbehörde vollständig erstattet.

Ein Grund dafür liegt nach Erfahrung der Verbraucherzentralen darin, dass Betroffene das Prozedere der Heizkostenübernahme nicht verstanden haben und die erforderlichen Unterlagen nicht bei den Sozialbehörden einreichen. Nicht selten erfolgt die Übernahme der Heizkosten nur teilweise, weil die hohen Kosten von der Sozialbehörde als unangemessen nach §22 (1) SGB II zurückgewiesen werden. Manchen Sozialbehörden bereitet es zudem Probleme, die Heizkosten aus der Haushaltsstromrechnung herauszurechnen und sie orientieren sich an den Kosten, die in den Heizspiegeln für Gas ausgewiesen sind. Das fällt durch die Preisunterschiede zum Strom zu Ungunsten der Betroffenen aus.

In Einzelfällen kann es auch Probleme geben, wenn Betroffene erst seit kurzem soziale Leistungen beziehen und es zu einer Nachzahlung aus dem Vorjahr kommt, als sie noch kein Anrecht auf Heizkostenübernahme hatten.

Dabei fällt auf, dass jede Kommune unterschiedlich vorgeht, so dass es vom Wohnort abhängt, ob und in welcher Höhe die Sozialbehörde einkommensschwache Haushalte mit hohen Heizkosten unterstützt.

DIE VERBRAUCHERZENTRALEN FORDERN:

Bei jeder Antragstellung von Sozialleistungen nach SGB II und XII muss die Art des Heizsystems abgefragt und dokumentiert werden. Die Formalien der Heizkostenübernahme müssen niedrigschwellig erklärt werden. Die bei jeder Antragstellung von Sozialleistungen erforderliche Mietbescheinigung ist um eine verpflichtende Abfrage nach dem Heizsystem zu erweitern.

Wird mit Haushaltsstrom geheizt bzw. ist kein Heizsystem vorhanden, muss bei Antragstellung geklärt werden, wie der Heizstromanteil in den Stromkosten identifiziert und übernommen wird. Sozialbehörden müssen bundesweit einheitlich vorgehen, damit Sozialleistungsempfänger überall die gleiche Unterstützung erfahren.

2.2 Schutz von Leistungsbeziehern vor Schuldenfallen

Wohnungen ohne funktionierendes Heizsystem werden zwangsläufig mit Strom beheizt. Wohnungen mit schlechter Energieeffizienz, die mit Strom beheizt werden, produzieren hohe Stromkosten und Schulden und damit existenzielle Not.

Sozialbehörden sind auf kommunaler Ebene häufig Wohnungen bekannt, bei denen es regelmäßig zu Problemen kommt. Aufgrund des Wohnungsmangels in vielen Städten greifen sie aber oft nicht ein. Infolgedessen kommt es in den betroffenen Wohnungen zu permanenter Verschuldung ihrer jeweiligen Bewohner und zu häufigen Mieterwechseln. Mieter:innen, die sich durch eine solche Wohnung verschulden und ihre Bonität verlieren, haben es schwer, anschließend eine andere Wohnung anzumieten.

In Einzelfällen tragen Sozialbehörden die Kosten für die Installation eines Heizungssystems in sozial gefördertem Wohnraum. Dies wird über langfristig gesenkte Mieten refinanziert. Solche Finanzierungsmodelle könnten ausgeweitet werden. Auch ein „Klimabonus“ und eine „Gesamtangemessenheitsgrenze“ können dazu beitragen, die Wohn- und Energiekostensituation von Leistungsempfängern zu verbessern - wenn sie Anwendung finden.

DIE VERBRAUCHERZENTRALEN FORDERN:

Modelle und sozialrechtliche Instrumente, welche die Wohnraumsituation von Sozialleistungsempfängern verbessern, wie ein Klimabonus oder eine Gesamtangemessenheitsgrenze, sollten in Anwendung und Wirksamkeit evaluiert und ggf. ausgeweitet werden. Sollte sich mittelfristig kein Effekt auf die Wohnungen mit schlechter Energieeffizienz ergeben, sollte deren Anmietung zum Schutz von Leistungsbeziehern untersagt werden.

2.3 Prüfung technischer Möglichkeiten für die Entlastung beim Heizstrom

Deutlich niedrigere Strompreise für Heizstrom wären eine Entlastung für einkommensschwache Haushalte. Denkbar ist eine Entlastung von staatlichen Abgaben oder die Senkung der Mehrwertsteuer. Es ist jedoch technisch schwer umsetzbar, den Strom für Direktheizgeräte wie Radiatoren vom Haushaltsstrom zu trennen.

DIE VERBRAUCHERZENTRALEN FORDERN:

Es muss geprüft werden, ob im Rahmen der Smartmeter-Technik neue Möglichkeiten entstehen, etwa das Lastprofil von Elektroheizgeräten zu erkennen, um den Heizstrom damit separat auszuweisen.

2.4 Sozialverträgliche Einführung energetischer Mindeststandards für Mietwohnungen

Der Staat muss auch die Vermieter:innen in die Pflicht nehmen. Die EU hat die energetischen Mindeststandards aus Klimaschutzgründen ins Zentrum der derzeit novellierten Richtlinie zur Gesamteffizienz von Gebäuden gesetzt. In der Folge würde ein Vermietungsverbot drohen, wenn die Standards in Mietwohnungen nicht eingehalten werden. Wie lange die Mitgliedsstaaten Zeit haben, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, ist ungewiss. In Frankreich dürfen von 2021 an die Mieten in solchen Wohnungen nicht mehr erhöht werden. Und ab 2023 dürfen die Wohnungen mit schlechter Energieeffizienz nicht mehr vermietet werden³.

Das Thema ist in Deutschland politisch unbeliebt, da man möglichst viel Wohnraum schaffen und erhalten möchte, statt ihn durch energetische Mindeststandards zu verteuern. Die Gefahr der Wohnraumverknappung sehen auch die Verbraucherzentralen und fordern, ihr mit frühen Maßnahmen zu begegnen. Dazu könnten Finanzierungsmodelle gehören, bei denen energetische Sanierungen zugunsten einer Sozialbindung der Immobilie staatlich subventioniert werden oder Konzepte, bei denen auch Drittinvestoren sich an der Sanierung einer Immobilie beteiligen und sie teilweise über die energetische Einsparung refinanzieren. Es führt jedoch kein Weg an einer Sanierung von Wohnungen mit schlechter Energieeffizienz vorbei. Zum einen, um den klimaschädlichen Auswirkungen entgegen zu wirken, zum anderen, um die einkommensschwachen Haushalte und den Staat vor den extremen Kosten durch die Beheizung von unsaniertem Wohnraum zu schützen.

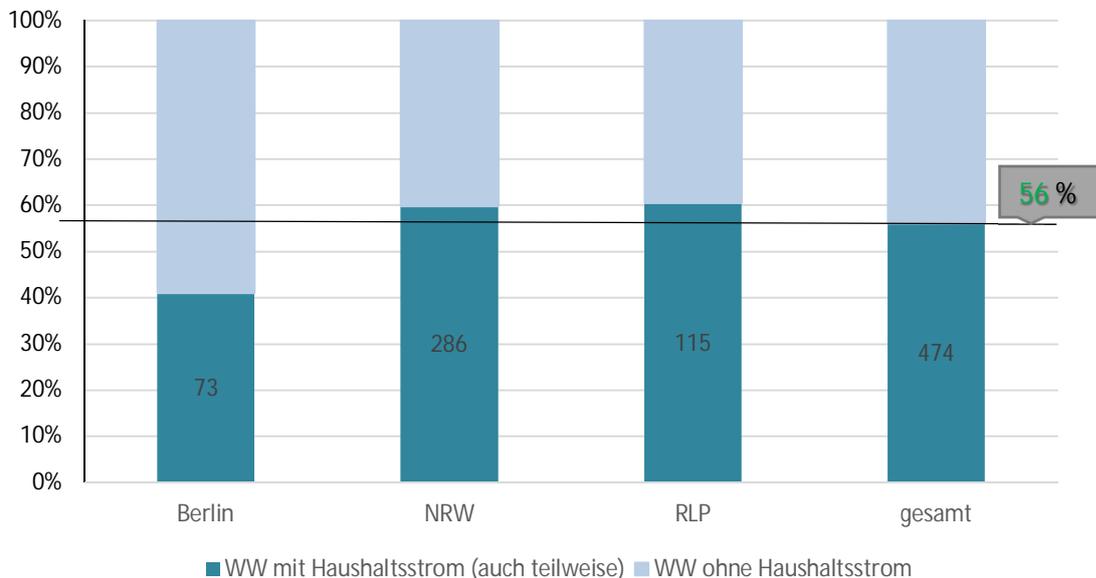
DIE VERBRAUCHERZENTRALEN FORDERN:

Deutschland muss jetzt einen Sanierungsfahrplan für Mietwohnungen entwerfen und Strukturen schaffen, mit denen die Umsetzung kontrolliert werden kann. Damit weder Vermieter finanziell überfordert werden noch die Sanierungskosten günstigen Wohnraum verdrängen, ist ein ausgeklügeltes Anreiz-, Finanzierungs- und Umlagemodell unbedingt erforderlich.

³ Eine Renovierungswelle für Europa – umweltfreundlichere Gebäude, mehr Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen COM/2020/662 final

3. Warmwasserbereitung mit Strom begünstigt Energieschulden

Von den 846 beratenen Haushalten der Stichprobe erwärmten 56 Prozent ihr Warmwasser (WW) elektrisch mit einem Durchlauferhitzer oder Boiler. Das ist deutlich mehr als im bundesweiten Schnitt, der 2018 bei 17 Prozent der Mietwohnungen lag.⁴



Da so viele Menschen mit Durchlauferhitzern oder Boilern eine Beratung zu Energiearmut in Anspruch genommen haben, liegt nahe, dass diese Art der Warmwasserbereitung Energieschulden begünstigt, insbesondere in Verbindung mit niedrigen Erwerbseinkommen oder dem Bezug von Sozialleistungen.

Zwar spielen auch die Effizienz des Warmwasserbereiters und das Nutzerverhalten eine Rolle. Ausschlaggebend ist aber, dass die Kosten einer Kilowattstunde Strom andere Energieträger um ein Vielfaches übertreffen.

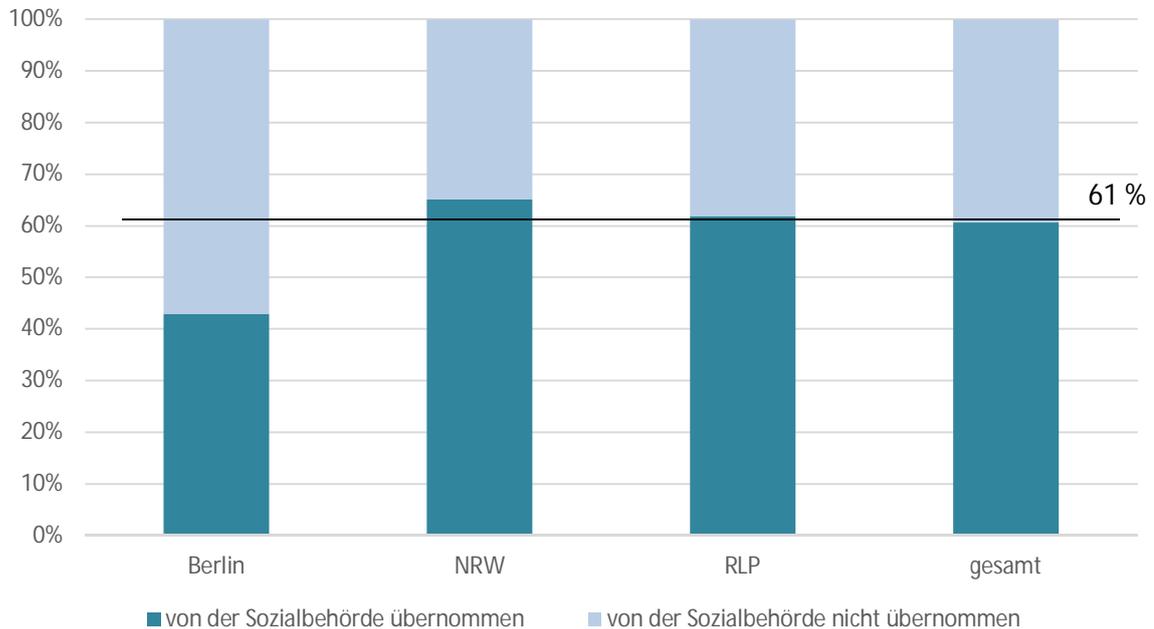
Bei einer dezentralen Warmwasserbereitung steht Sozialleistungsempfängern neben dem Regelbedarf eine Mehrbedarfspauschale zu, welche die höheren Stromkosten abdecken soll. Die Höhe der Pauschale ergibt sich aus der Zahl der Haushaltsmitglieder und deren Alter.

Allerdings erfolgt eine Auszahlung erst nach einem Antrag beim Sozialleistungsträger. Wenn Betroffene bei der Antragstellung von Sozialleistungen nicht gezielt auf diesen Punkt hingewiesen werden, kann es leicht passieren, dass der Zuschuss nicht mitbeantragt wird.

Bei einer nachträglichen Beantragung des Mehrbedarfs ergibt sich in der Praxis das Problem, dass die meisten Sozialbehörden vor der Auszahlung eine Bescheinigung des Vermieters verlangen, in der die dezentrale Warmwasserbereitung bestätigt wird. Dies führt bei unorganisierten Vermietern oder problematischen Mieter-Vermieter-Verhältnissen zu Schwierigkeiten oder zeitlichen Verzögerungen.

⁴ Statistisches Bundesamt, Zusatzprogramm Wohnen des Mikrozensus 2018.

All dies führt dazu, dass in der Stichprobe der Verbraucherzentralen nur 61 Prozent der Haushalte den vollständigen Zuschuss erhalten haben, in Berlin sind es sogar nur knapp über 40 Prozent.



DIE VERBRAUCHERZENTRALEN FORDERN:

Transparente und einfach verständliche Antragsverfahren bei den Sozialbehörden, bei denen Angaben zur Warmwasserbereitung standardmäßig mit der verpflichtenden Mietbescheinigung erfasst und bei der Bedarfsermittlung automatisch berücksichtigt werden.

Die einzelnen Haushalte sind je nach Personenzahl unterschiedlich betroffen: Einer alleinerziehenden Person mit Kleinkind fehlen beispielsweise pro Jahr rund 150 Euro, die aus dem Budget für Lebenshaltungskosten beglichen werden müssen. Berücksichtigt man, dass die Regelbedarfe ohnehin nicht ausreichen, wird die finanzielle Überbelastung der betroffenen Haushalte deutlich.

Bereits bei einem durchschnittlichen Verbrauch und Strompreis erhält beispielsweise eine alleinerziehende Person mit einem Kleinkind knapp 266 Euro jährlich zu wenig.⁵ Entfällt dabei noch der Zuschuss für die Warmwasserbereitung, fehlen pro Jahr bereits 416 Euro. Der Zuschuss wird daher dringend benötigt, um den erhöhten Stromverbrauch von Durchlauferhitzern und Boilern zumindest ansatzweise zu kompensieren.

DIE VERBRAUCHERZENTRALEN FORDERN:

Die bedarfsgerechte und dynamische Anpassung der Kosten für Haushaltsenergie und dezentrale Warmwasserbereitung in den Regel- und Mehrbedarfen des SGB II und XII.

⁵ VZ NRW 2021, Hartz 4 – Das Geld reicht für die Stromrechnung nicht aus, S. 2.

Grundsätzlich sieht die Sozialgesetzgebung die Übernahme eines abweichenden Bedarfs bei der Warmwasserbereitung vor. Dies setzt jedoch einen Nachweis der tatsächlich entstandenen Kosten voraus und ist somit nur möglich, wenn Haushaltsstrom und Strom für die Warmwasserbereitung separat gemessen werden.

Obwohl es technisch möglich ist, sind die notwendigen Zwischenzähler oder im Gerät integrierten Zähler kaum verbreitet. Mittelfristig könnten sich diesbezüglich auch Smart-Meter-Lösungen als praxistaugliche Lösungen erweisen, um den genauen Verbrauch der Durchlauferhitzer zu messen.

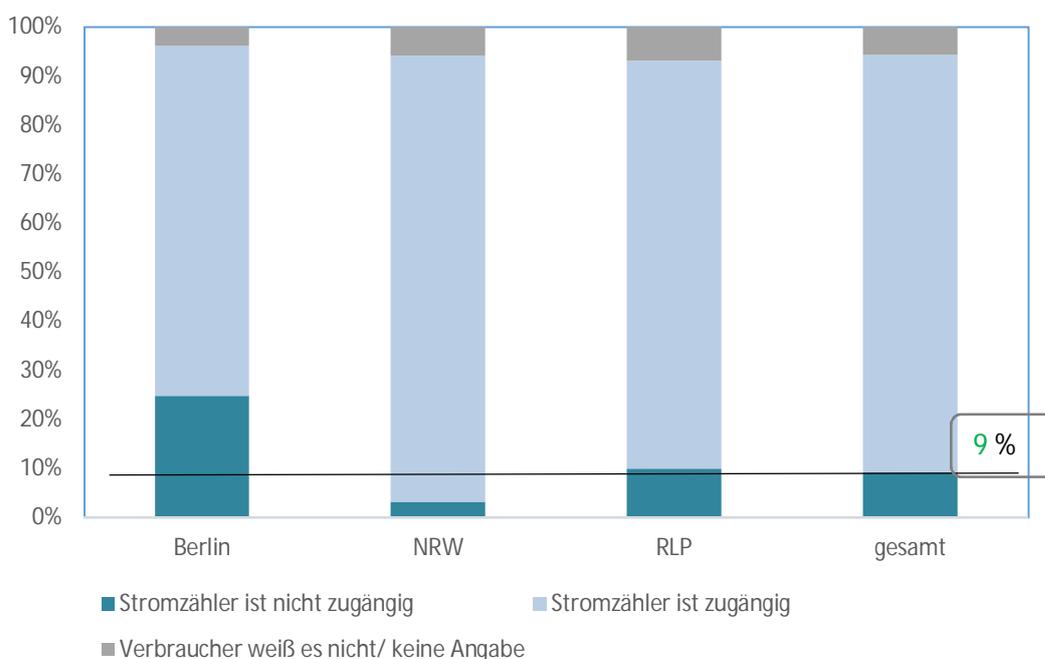
DIE VERBRAUCHERZENTRALEN FORDERN:

Bedarfsgerechte Förderprogramme für den unbürokratischen Austausch von veralteten und ineffizienten Durchlauferhitzern. Mittelfristig sollten technische Möglichkeiten genutzt werden, um den Stromverbrauch von elektrischen Warmwassergeräten gezielt zu messen und eine konkrete Aufschlüsselung des verbrauchten Stroms zu ermöglichen.

4. Jeder Zehnte hat keinen Zugang zu seinem Stromzähler

Fast jeder zehnte Haushalt, der im Untersuchungszeitraum eine Energieschuldenberatung in Anspruch genommen hat, verfügt nicht über einen Zugang zum eigenen Zähler.

Bereits 2016 hat eine repräsentative Umfrage⁶ der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz ergeben, dass im Bundesdurchschnitt 8 Prozent der Haushalte keinen Zählerzugang haben. Die neue Untersuchung zeigt, dass das Problem weiter besteht und dass die Unterschiede regional groß sind. Während in Rheinland-Pfalz 10 Prozent und in Nordrhein-Westfalen 3 Prozent der Haushalte keinen Zugang zu ihrem Zähler haben, ist es in Berlin jeder vierte Haushalt.



⁶ repräsentative Umfrage forsa/VZ RLP 2016

Die Zähler befinden sich in diesen Fällen hinter verschlossenen Türen oder in abgeschlossenen Zählerkästen in Kellern oder Hausfluren. Einen Zugang zu ihrem Zähler können betroffene Verbraucher:innen nur über Vermieter:innen, Hausverwaltungen oder Hausmeister:innen erhalten.

In der Praxis ist das oft mit Schwierigkeiten verbunden. Hausverwaltungen sind schlecht erreichbar, Termine werden verschoben, Hausmeister:innen geben handgeschriebene Zettel an die Verbraucher:innen. Die darauf notierten Zählerstandswerte sind weder durch die Verbraucher:innen kontrollierbar noch werden sie im Streitfall von Energieversorgern und Netzbetreibern als verbindlich anerkannt. Manchmal wird der Zugang zum Zähler auch schlichtweg verweigert.

Den betroffenen Haushalten wird dadurch die Möglichkeit verwehrt, den eigenen Stromverbrauch regelmäßig abzulesen und zu kontrollieren. Ein kurzfristiges Erkennen und Reagieren auf einen hohen Stromverbrauch ist damit genauso wenig möglich wie eine langfristige Verbrauchskontrolle mit dem Ziel, den Verbrauch zu senken.

Die Folgen sind schwerwiegend. Verbraucher:innen können Rechnungen von Energieversorgern nicht zeitnah prüfen oder kurzfristig den Anbieter wechseln. Das Erkennen und Aufklären von Zählerverwechslungen, vermutetem Stromdiebstahl oder technischen Defekten ist für die betroffenen Haushalte kaum möglich. In der Folge können hohe Schulden entstehen.

Bisher gibt es keine konkrete gesetzliche Grundlage für den Anspruch von Mieter:innen auf einen regelmäßigen Zugang zum eigenen Zähler. Ist eine Vereinbarung mit Vermieter:in/ Hausverwaltung/ Hausmeister:in über den Zugang zum Zähler nicht möglich, bleibt Mieter:innen nur der gerichtliche Weg.⁷ Dies scheuen jedoch viele Verbraucher:innen. Zudem ist es bei dringendem Handlungsbedarf keine adäquate Lösung. Ein fehlender Zugang zum Zähler hat auch energiepolitische Konsequenzen.

Das klimapolitische Ziel, den Energieverbrauch privater Hausaushalte zu senken und effizient zu gestalten, findet in der Neufassung der europäischen EU-Binnenmarkttrichtlinie⁸ und im nationalen Messstellenbetriebsgesetz seinen Niederschlag. Die darin getroffenen gesetzlichen Rahmenbedingungen und technischen Umsetzungsmöglichkeiten unterliegen übereinstimmend der Annahme, dass die Grundlage energiesparenden Verhaltens das Wissen um den eigenen Verbrauch ist.

Energiesparendes Verhalten wird durch die Möglichkeit der kontinuierlichen Verbrauchskontrolle gefördert. Der regelmäßige Zugang zum Zähler und damit zu den eigenen Verbrauchsdaten ist dabei eine wesentliche Voraussetzung. Dieser Zugang ist, wie die Untersuchung der beteiligten Verbraucherzentralen bestätigt, für einen erheblichen Teil der privaten Haushalte nicht gesichert.

DIE VERBRAUCHERZENTRALEN FORDERN:

Eine explizite gesetzliche Regelung, die Verbraucher:innen einen Anspruch auf regelmäßigen Zugang zum eigenen Zähler sichert.

⁷ z. B. Amtsgericht Köln, Az.: 201 C 464/12, Urteil vom 15.02.2013

⁸ RICHTLINIE (EU) 2019/944 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (Neufassung)