



Forschungsvorhaben Sozialverträglicher Klimaschutz

Sozialverträgliche Gestaltung der Energiewende unter Berücksichtigung der Energiekostenbelastung einkommensschwacher Haushalte

Andreas Schneller

Strommarkttreffen: Verteilungseffekte der Energiewende
Berlin, 21. September 2018



•••• Agenda

1. Überblicksinformation zum Forschungsvorhaben
2. Exkurs
3. Problem- und Zielstellung
4. Maßnahmen und Handlungsempfehlungen
5. Thesen sozialverträglicher Klimaschutz

••••• Rahmendaten

UFOPLAN-Forschungsvorhaben

Sozialverträgliche Gestaltung von Klimaschutz und Energiewende in Haushalten mit geringem Einkommen

Auftraggeber: Umweltbundesamt

Projektleitung: adelphi

Forschungskonsortium: Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS), Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS), Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik (FNK), Prof. Reimund Schmidt-De Caluwe (Universität Halle-Wittenberg)



MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT
HALLE-WITTENBERG

••• Kontext des Forschungsvorhabens

- Ökonomische Grundlage: Haushalte mit geringem Einkommen müssen für Konsumgüter der **Grundversorgung** generell einen **überproportional hohen Anteil ihres verfügbaren Einkommens** aufbringen



- Zur Deckung von **Grundbedürfnissen** privater Haushalte ist die Verfügbarkeit von **Energie** (in Form von **Strom und Wärme**) erforderlich.



- Daher besteht auch durch **Energiekosten** eine relativ hohe Belastung für Haushalte mit geringem Einkommen: Für die **regressive Wirkung** von steigenden Energiepreisen auf **einkommensschwache Haushalte** gibt es in der Forschung bereits umfassende Evidenz.

••• Kontext des Forschungsvorhabens (2)

- In den vergangenen Jahren sind die **Preise für Haushaltsenergie** (Strom und Wärme) gestiegen.



- Von den Preissteigerungen sind besonders **Haushalte mit geringem Einkommen**, wie Bezieher/-innen von Transferleistungen oder auch Geringverdienende betroffen.



- **Verteilungswirkungen** müssen daher zukünftig stärker mitbedacht werden. Energie- und klimapolitische Maßnahmen dürfen nicht sozial blind sein.

➤ An diesen Punkten setzt das Forschungsvorhaben an. **Ziel ist es, Vorschläge für die sozialverträgliche Gestaltung der Energiewende zu erarbeiten.**

... Exkurs: Einkommensschwache Haushalte?

Bezieher/-innen von Leistungen des SGB II und SGB XII sowie des Wohngeldes (2015/16)

Sozialleistung	Gruppengröße
Alg II (SGB II)	3.240.529 Bedarfsgemeinschaften mit 6.041.360 Personen*
Sozialhilfe (SGB XII)	122.376 Personen außerhalb von Einrichtungen**
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII)	833.704 Personen außerhalb von Einrichtungen***
Wohngeld (WoGG)	460.080 Haushalte mit rund 1.060.000 Personen****

Ca. 7,6 Millionen Personen -> ca. 9 Prozent der Bevölkerung Deutschlands.

*Bundesagentur für Arbeit (2016): Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) - Die aktuellen Entwicklungen in Kürze - Januar 2016

**Statistisches Bundesamt (2015): Sozialleistungen. Empfänger und Empfängerinnen von Hilfe zum Lebensunterhalt

***Statistisches Bundesamt (2016) Berechnungen aus Statistisches Bundesamt GENESIS-Online Datenbank

****Statistisches Bundesamt (2017): Wohngeldhaushalte im Zeitvergleich

... Exkurs: Einkommensschwache Haushalte? (2)

Fallzahlen für absolute Einkommensgrenzen

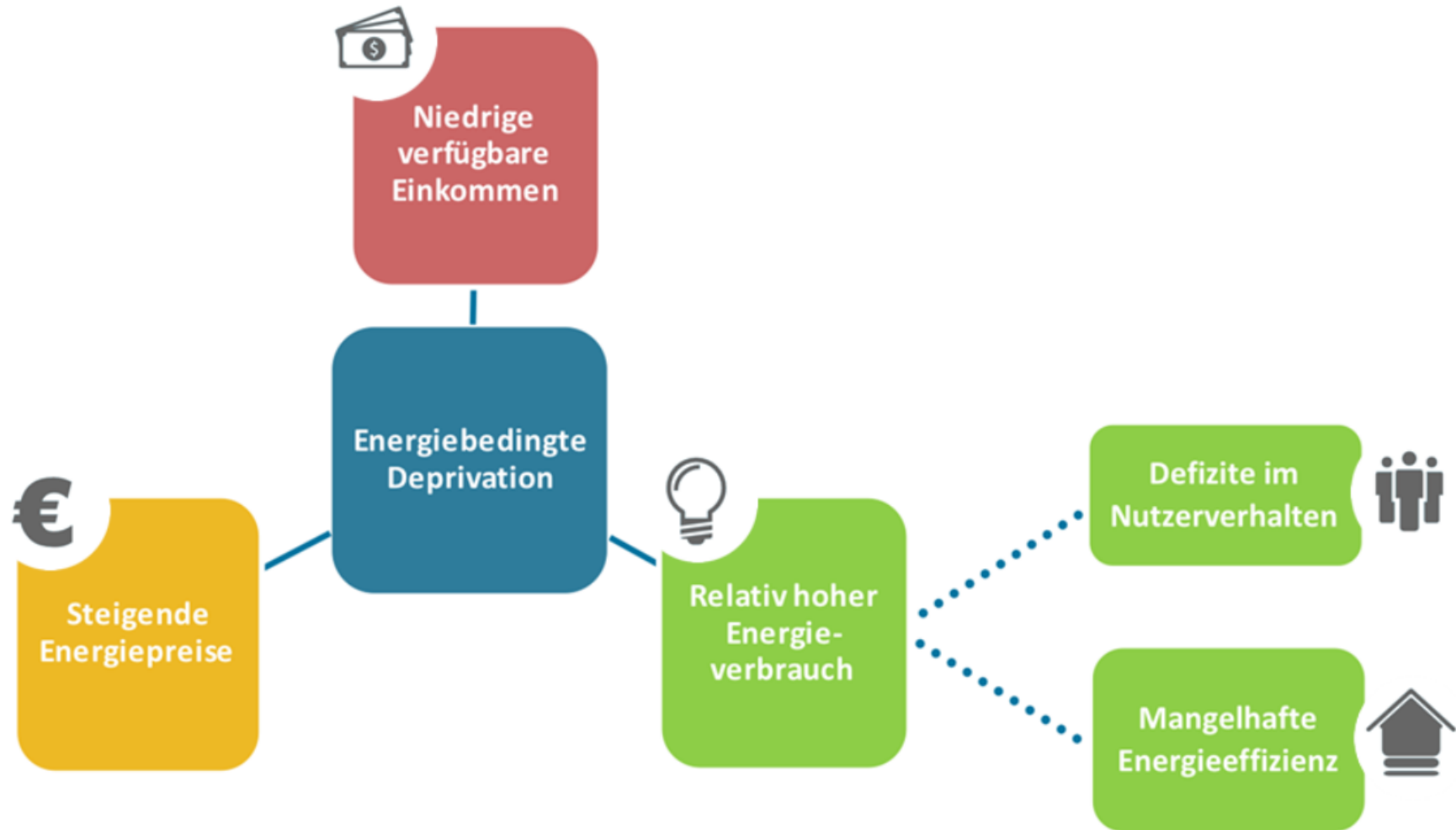
Absolute Einkommensgrenze	Gruppengröße und Bevölkerungsanteil
Armutsgefährdungsschwelle	13.428.000 Personen (16,7 % der Bevölkerung)*
1. Einkommensdezil des Nettoäquivalenzeinkommens	8.055.600 Personen (10 % der Bevölkerung)**
Niedriglohnsektor	rund 8.100.000 Personen (10 % der Bevölkerung)***

*Statistisches Bundesamt (2017): Wirtschaftsrechnungen – Leben in Europa (EU-SILC)

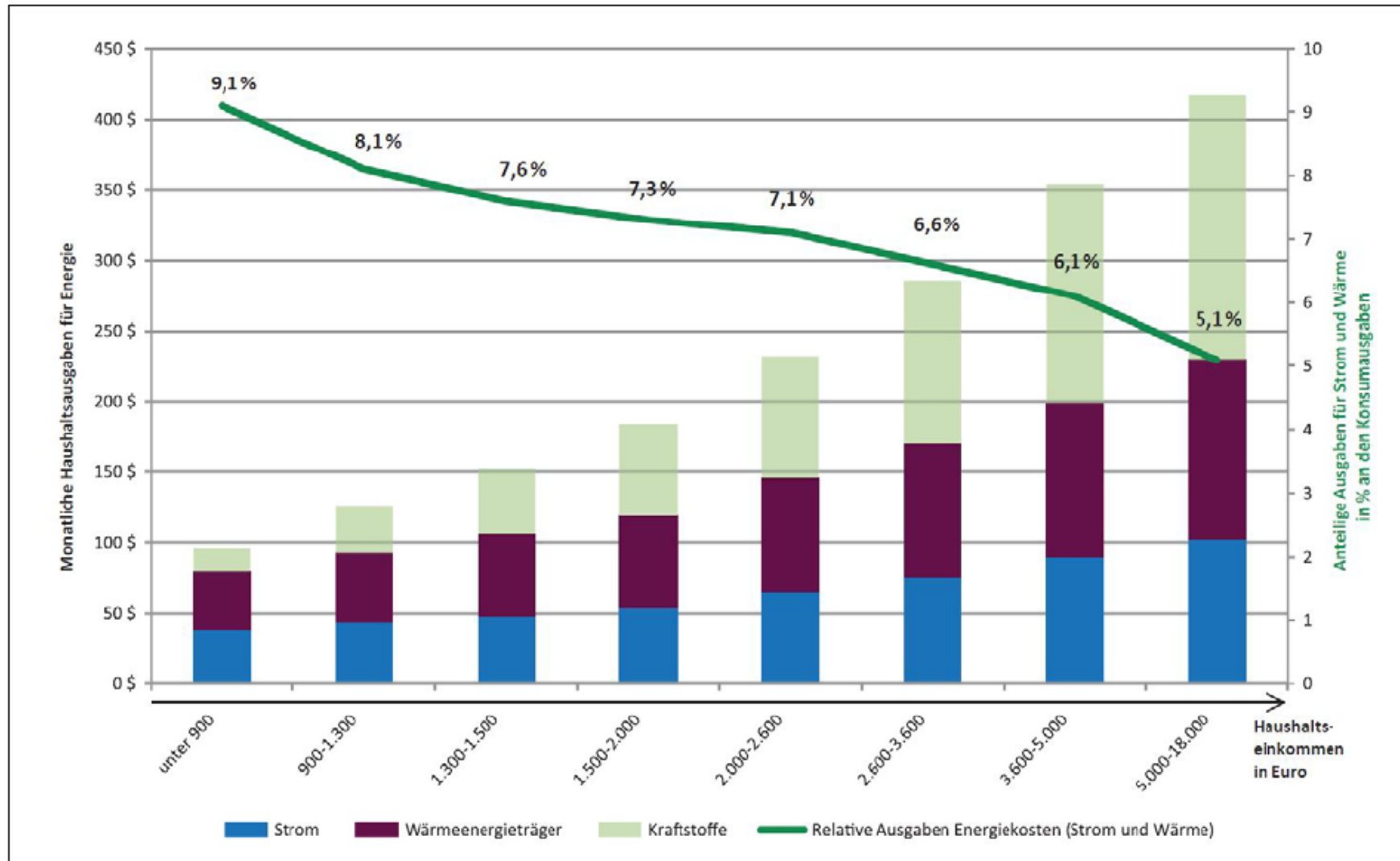
**Statistisches Bundesamt (2017): Wirtschaftsrechnungen – Leben in Europa (EU-SILC)

***Institut Arbeit und Qualifikation (2015)

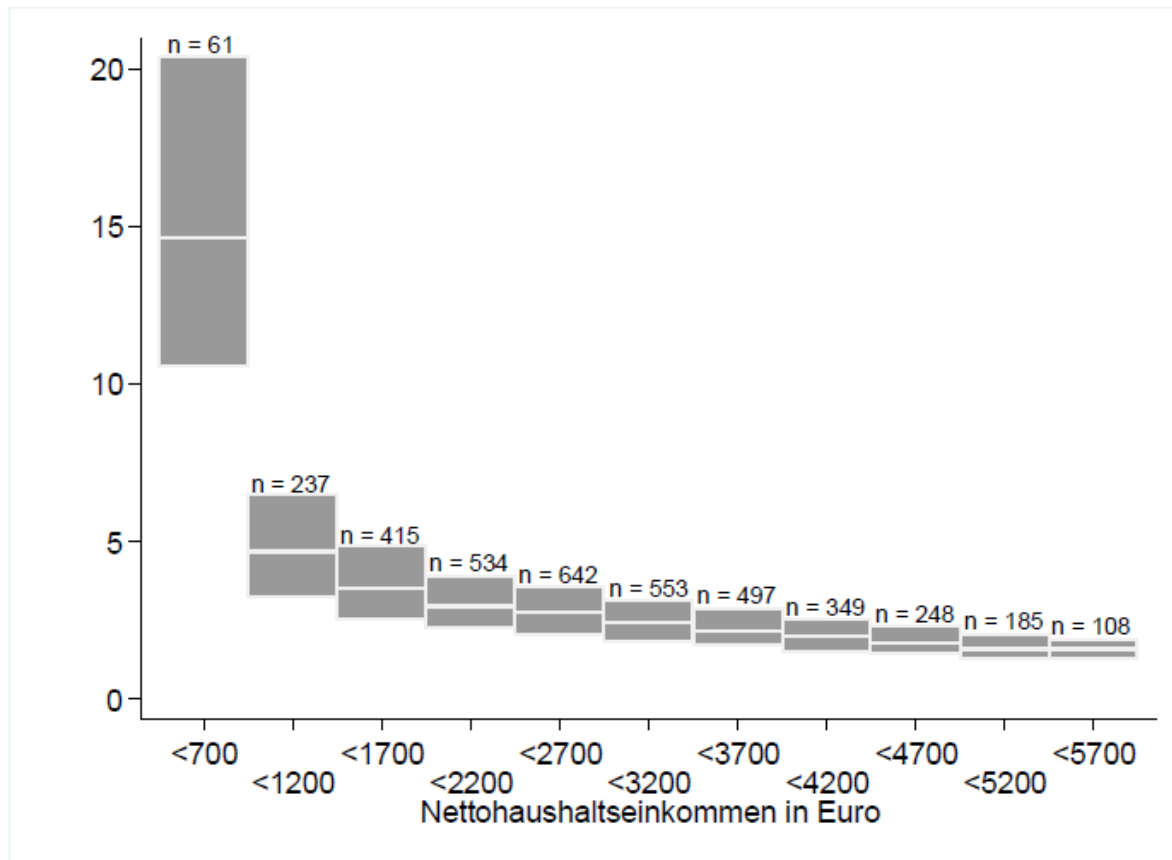
❖ Problemstellung - Verursachungstrias



Absolute Energieausgaben und relative Energiekostenbelastung (Strom und Wärme) nach Haushaltseinkommen



❖ Stromkostenanteil am Nettohaushaltseinkommen privater Haushalte im Jahr 2012



Frondel u. a. 2015, S.94, n = Stichprobengröße in den Einkommensklassen

❖ Auswirkungen überproportionaler Energiekostenbelastungen

- Hohes Niveau von **Energieversorgungssperren** in den vergangenen Jahren (BnetzA, 2015):
 - 6,3 Mio. Sperrungen der Stromversorgung gegenüber Haushaltskunden angedroht und über 330.000 Stromsperren durchgeführt.
 - 1,3 Millionen Sperrungen der Gasversorgung gegenüber Haushaltskunden angedroht und über 43.000 Gassperren durchgeführt.
 - Eine Unterversorgung mit Strom und Wärme kann mit erheblichen Einbußen der **Lebensqualität** sowie Folgekosten durch **gesundheitliche Einschränkungen** der Betroffenen einhergehen.
- ➔ **Energiebedingte Deprivation:** Große finanzielle Belastungen oder Einschränkungen in direktem Zusammenhang mit dem Energiekonsum.

❖ Zielstellung - Lösungstrias



❖ Instrumentengruppen

Instrumentengruppe I: Sozialrecht

Instrumentengruppe II: Energiewirtschaftsrecht

Instrumentengruppe III: Mietrecht

Instrumentengruppe IV: Beratung und Information

Instrumentengruppe V: Fördermaßnahmen Energieeffizienz

 **Portfolio aus zahlreichen zielgruppenspezifischen Instrumenten**

❖ **Bewertungskriterien zur Auswahl der Instrumente**

Zielerreichung	Energie- und klimapolitische Effektivität
	Sozialpolitische Effektivität
Umsetzbarkeit	Finanziell
	Rechtlich
	Administrativ
	Gesellschaftlich
Kosteneffizienz und langfristige Wirkung	Kosteneffizienz
	Langfristige Wirkung

••• **Ausgewählte Handlungsempfehlungen** - Anpassung von Transferleistungen

- **Haushaltsenergie: Strom**
- **Vorschlag:** Herausnahme aus Regelleistung und damit Anpassung an Regulierung der Haushaltswärme
- Problem: fehlende Einsparanreize
- Steuerung über **Angemessenheitsgrenze** in Kombination mit **Beschaffungsförderung** energieeffizienter „weißer Ware“
- Vorteil: Spezifische, individuelle Lenkung
- Nachteile: Verwaltungsaufwand, Finanzaufwand
- Finanzierungsverbesserungen für energieeffiziente Haushaltsgeräte

- **⋮ Ausgewählte Handlungsempfehlungen** - Berücksichtigung des energetischen Zustandes des Wohnraums bei KdU
- **Haushaltsenergie: Wärme**
- Derzeitiges **Problem**: Kombination verfassungsrechtlicher Vorgaben (Existenzminimum) komplexer Einflussfaktoren auf Heizbedarf führt unter Aspekt der Leistungsfähigkeit der Sozialverwaltung zu **Angemessenheitsgrenzen beim Heizbedarf, die Energieeffizienz kaum berücksichtigen.**
- Kommunale **Klimabonus-Modelle**: Erhöhung der Angemessenheitsgrenzen für Unterkunftskosten bei energieeffizienten Wohnungen (Anknüpfungspunkt u.a. Energieverbrauchszielwerte, Energieausweis)

❖ **Ausgewählte Handlungsempfehlungen – Energetische Gebäudesanierungen**

- 1. Finanzielle Förderungen an energetische Effektivität und Sozialverträglichkeit knüpfen**
 - Erhöhte Förderquoten zur Reduktion der Kostenbelastung der Haushalte durch anteilige Umlage der Sanierungsinvestitionen
 - Ausweitung von Konzepten wie den Bielefelder Klimabonus zur Anreizschaffung
- 2. Langfristige Finanzierung gewährleisten**
 - Garantierte Förderdauer ausweiten
 - Finanzierungsgrundlage ergänzen; beispielsweise durch eine Gebäudeklimaabgabe
- 3. Ergänzende geringinvestive Maßnahmen stärken**
- 4. Sozialer Wohnungsbau bzw. soziale Wohnraumförderung einbeziehen**

••••• Thesen sozialverträglicher Klimaschutz

- Die Identifikation und **systematische Erfassung** betroffener Haushalte muss verbessert werden, um eine effektive Allokation von Maßnahmen zur Energiekostenentlastung zu gewährleisten.
 - Die **Betroffenengruppe** energiebedingter Deprivation geht weit über Transferleistungsempfänger/innen hinaus.
- Mangelnde **Energieeffizienz** wird zudem als eine, bisher zu wenig beachtete, **strukturelle Ursache** für überproportionale Energiekostenbelastungen einkommensschwacher Haushalte gesehen.
 - Bei der Zielstellung einer sozialverträglichen Energiewende muss klar zwischen **kurzfristig** wirksamen, kurativen Maßnahmen und **nachhaltig** entlastenden, strukturellen Instrumenten differenziert werden.

••• Thesen sozialverträglicher Klimaschutz (2)

- Gezielte Subventionspolitik zur Steigerung der Energieeffizienz muss Prioritäten setzen (**Zielgruppen** mit hohem **Einsparpotenzial**, die diese aus eigener Kraft nicht realisieren können).
- Die nachhaltige Minderung der Energiekostenbelastung einkommensschwacher Haushalte erfordern erhebliche **Investitionen** und **höhere Ausgaben öffentlicher Haushalte**.
- Es wird immer ein **Zielkonflikt** zwischen der gewünschten **Anreizwirkung** von hohen Energiepreisen und der Sozialverträglichkeit geben. Diese Grundprobleme kann auch durch die vorgeschlagenen Instrumente nicht gelöst werden. Sie können die Zielkonflikte aber abschwächen.



Publikationen


POLICY PAPER 02/2018

Klimaschutz und soziale Belange lokal denken

Vier Handlungsfelder für die erfolgreiche Ausgestaltung sozialverträglichen Klimaschutzes auf kommunaler Ebene

Andreas Schneller, Walter Kahlenborn (adelphi)

Abstract

Die **Kommunen** spielen als Bindeglied zwischen Bürgerinnen und Bürgern und staatlichem Handeln bei der Ausgestaltung sozialverträglichen Klimaschutzes eine zentrale Rolle. Es liegt im Einflussbereich der Städte und Gemeinden, die nationalen und internationalen Vorgaben für eine nachhaltige Entwicklung konkret umzusetzen und die Menschen vor Ort an diesem Transformationsprozess teilhaben zu lassen.

Die aus **Klimaschutzgründen** notwendige Transformation des Energiesystems ist aufgrund der damit verbundenen tiefgreifenden Veränderungen von einer breiten **Akzeptanz in der Bevölkerung** abhängig. Die Berücksichtigung sozialer Belange ist für den Erfolg der Energiewende als Gemeinschaftswerk von zentraler Bedeutung. Vor dem Hintergrund der besonders ausgeprägten **Energiekostenbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen** sind neue lokale Allianzen zur Steigerung der Energieeffizienz und der Förderung energiesparenden Nutzerverhaltens erforderlich.

Um dieser **Querschnittsaufgabe** von Klimaschutz- und sozialpolitischen Handlungszielen auf kommunaler Ebene sinnvoll zu begegnen, werden im Rahmen dieses Policy Papers gezielte Vorschläge für lokal umsetzbare Maßnahmen im Bereich der Sozial- und Energieeffizienzpolitik vorgestellt, die zu einer Entlastung einkommensschwacher Haushalte beitragen können, ohne die klimapolitischen Ziele der Energiewende zu beeinträchtigen.

Dabei werden insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet: Welche Handlungsfelder ergeben sich für kommunale Akteure zur Minderung der Energiekostenbelastung für Haushalte mit geringem Einkommen? Welche Praxisverfahren gibt es auf kommunaler Ebene und wie können diese weitergetragen werden? Was können weitere lokale Akteure in die Umsetzung sozialverträglichen Klimaschutzes miteinbezogen werden?

Policy Paper I
Erschienen


POLICY PAPER 09/2018

Klimaschutz - Eine Frage des Geldbeutels?

Drei Handlungsfelder für die sozialverträgliche Ausgestaltung von Klimaschutz im Rahmen der Energiewende

Andreas Schneller, Walter Kahlenborn (adelphi)
Prof. Dr. Reimund Schmidt-De Caluwe (Universität Halle-Wittenberg)

Abstract

Die aus **Klimaschutzgründen** notwendige Transformation des Energiesystems ist aufgrund der tiefgreifenden Veränderungen der sozio-technischen Strukturen von einer breiten **Akzeptanz der Bevölkerung** abhängig. Die **Berücksichtigung sozialer Belange** ist bei der Verwirklichung der Einsparziele für Treibhausgasemissionen und für den Erfolg der Energiewende als Gemeinschaftswerk daher von zentraler Bedeutung. Vor dem Hintergrund der besonders ausgeprägten **Energiekostenbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen** erfordert die sozialverträgliche Gestaltung der Energiewende nicht nur eine Anpassung der Transferleistungen, sondern auch die Steigerung der Energieeffizienz von Haushaltsgeräten, die Befähigung zu deren effizienter Nutzung sowie sozialverträgliche energetische Sanierungen von Wohngebäuden.

Um diesen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen, werden im Rahmen dieses Policy Papers in drei Handlungsfeldern Vorschläge für gezielte Maßnahmen im Bereich der Sozial- und Energieeffizienzpolitik vorgestellt, die zu einer Entlastung einkommensschwacher Haushalte beitragen können, ohne die klimapolitischen Ziele der Energiewende zu beeinträchtigen.

Dabei werden insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet: Wie kann durch die Minderung der Energiekostenbelastung für Haushalte mit geringem Einkommen sozialverträglicher Klimaschutz gelingen? Welche Anpassungen sind nötig, um Transferleistungen in der Art auszugestalten, dass unter Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums Aspekte der Energieeffizienz Berücksichtigung finden können? Wie können Nutzer/-innen zu energiesparendem Verhalten befähigt werden?

Policy Paper II
Demnächst
verfügbar

Abschlussbericht: Sozialverträglicher Klimaschutz

Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Forschungszusatz 3715 41 177 0
UBA-FB-00 (trägt die UBA-Bibliothek ein)

Sozialverträglicher Klimaschutz - Sozialverträgliche Gestaltung von Klimaschutz und Energiewende in Haushalten mit geringem Einkommen

Abschlussbericht

von
Andreas Schneller, Walter Kahlenborn (Kapitel 2, 4.5, 4.6, 4.7, 6.1, 6.5, 6.6, 8)
adelphi research gemeinnützige GmbH, Berlin

Andreas Schneller, Kora Töpfer, Amelie Thürmer, Walter Kahlenborn (Kapitel 5)
adelphi research gemeinnützige GmbH, Berlin

Clemens Wunderlich, Swantje Fiedler, Isabel Schrems (Kapitel 3, Anhänge)
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e. V. (FÖS), Berlin

Prof. Dr. Felix Ekardt (Kapitel 4.1, 4.2, 4.3, 6.3, 6.4)
Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik (FNK), Leipzig/Berlin

Dr. Christian Lutz, Dr. Anett Großmann (Kapitel 7)
Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturpolitik mbH (GWS), Osnabrück

Prof. Dr. Reimund Schmidt-De Caluwe (Kapitel 4.1, 4.4, 6.2)
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle

Unter Mitarbeit von:
Prof. Dr. Olaf Deinert (Kapitel 4.3, 6.4.2)
Georg-August-Universität Göttingen

Dr. Werner Neumann (Kapitel 5)
ehem. Stadt Frankfurt am Main, Frankfurt am Main

Im Auftrag des Umweltbundesamtes
Abschlussdatum: September 2017

Abschlussbericht
Veröffentlichung 2019

Andreas Schneller – Projektmanager
schneller@adelphi.de

adelphi

Alt-Moabit 91
10559 Berlin

T +49 (0)30-89 000 68-0

F +49 (0)30-89 000 68-10

www.adelphi.de

office@adelphi.de