

Energiearmut in Großbritannien – Entwicklungen, Politikansätze und Herausforderungen

Jan Rosenow

In Deutschland wird zunehmend eine Debatte um das Thema Energiearmut geführt, ein Artikel in der „et“ hat erst kürzlich (in Heft 6/2013) das Thema aufgenommen und diskutiert. Was in Deutschland eine noch sehr junge Auseinandersetzung ist, wird in Großbritannien seit Jahrzehnten intensiv diskutiert und politisch umgesetzt. Großbritannien hat seit den frühen 1990ern ein breites Portfolio an Politikinstrumenten zur Bekämpfung der Energiearmut implementiert, wurde dabei aber mit vielen Herausforderungen und Zielkonflikten konfrontiert. Die Erkenntnisse daraus sind auch für die deutsche Debatte interessant.

Das Thema Energiearmut wurde in Großbritannien mit der ersten Ölkrise 1973 erstmals auf die politische Agenda gehoben und ist heute ein wichtiger Treiber der britischen Energiepolitik [1]. Die Erkenntnis, dass steigende Energiepreise regressive Verteilungseffekte beinhalten, führte schließlich zur definitorischen Unterscheidung von Energiearmut und allgemeiner Armut [2], insbesondere da die Energieeffizienz des Gebäudebestandes eine kritische Rolle für die Auswirkungen von Energiepreissteigerungen spielte [1]. Mitte der 1990er Jahre wurde das Thema zunehmend diskutiert und nicht zuletzt durch die Regierungsübernahme der Labourpartei 1997 ein wichtiger Teil der energiepolitischen Agenda und Programmatik [3]. Seitdem wurde eine Vielzahl von unterschiedlichen Politikmaßnahmen umgesetzt, alle mit dem Ziel, die Anzahl der energiearmen Haushalte drastisch zu reduzieren. Im Jahr 2001 wurde im Rahmen der Energiearmutsstrategie das ambitionierte Ziel verkündet und im Warm Homes Act rechtlich verankert, bis 2016 die Energiearmut soweit wie praktisch möglich zu beseitigen.

Ausmaß und Entwicklungen

Energiearmut wurde historisch definiert als die Notwendigkeit mehr als 10 % des verfügbaren Haushaltseinkommens für den Energiebedarf auszugeben, um das Wohngebäude auf einem adäquaten Niveau zu heizen und andere wesentliche Energiedienstleistungen zu finanzieren [3]. Drei Faktoren haben maßgeblich Einfluss auf den historischen Energiearmutsindikator: Die Energiepreise, die Haushaltseinkommen und die Energieeffizienz der Wohngebäude.

Kürzlich wurde diese Definition allerdings nach einer umfangreichen Untersuchung



Ein bis heute ungelöster Streitpunkt im britischen Energiemarkt ist die Identifikation von energiearmen Haushalten | Fotolia.com

von Prof. John Hills (London School of Economics) geändert – der Indikator unter der alten Definition sei zu stark von Energiepreisschwankungen beeinflusst und würde die Tiefe und Persistenz der Energiearmut nicht angemessen berücksichtigen. Außerdem erschwerte die starke Abhängigkeit von Energiepreisschwankungen die Analyse der Effekte von Politikmaßnahmen [4]. Der neue Low-Income-High-Costs (LIHC)-Indikator ist daher weniger stark beeinflusst von Energiepreissteigerungen. Eine ausführliche Beschreibung des neuen Indikators findet sich in einem Artikel, welcher im Juni 2013 in der „et“ veröffentlicht wurde [5]. Im Jahr 2011 befanden sich laut offizieller Energiearmutsstatistik mehr als 3 Mio. Haushalte in Energiearmut (alte Definition), also mehr als 10 % aller Haushalte in Großbritannien.

Unter der neuen Definition befinden sich zur Zeit etwas mehr als 2 Mio. Haushalte in Energiearmut – die geringere Zahl ist allerdings rein auf definitorische Änderungen zurückzuführen. Von dem Ziel, bis 2016 Energiearmut so gut wie zu beseitigen, ist Großbritannien also noch weit entfernt. Es ist zu erwarten, dass die Zahlen ohne substantielle politische Maßnahmen weiter steigen werden.

Politikmaßnahmen früher und heute

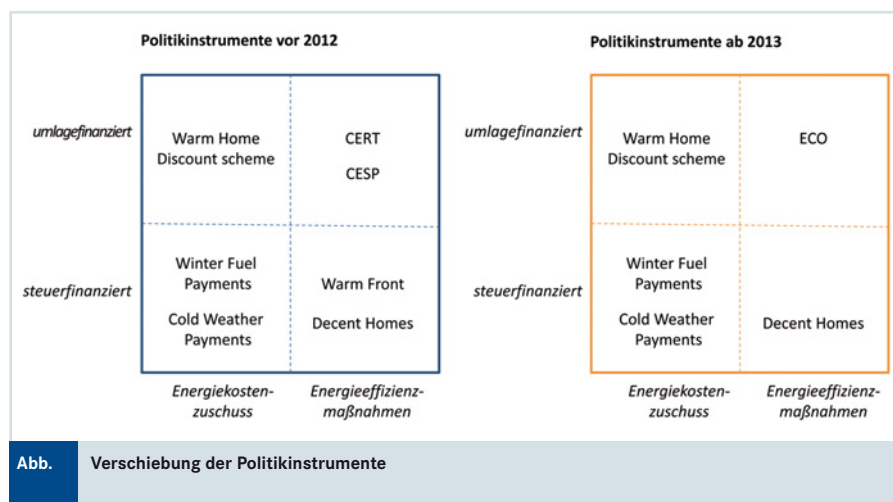
Das Politikinstrumentarium hat sich in den letzten Jahren erheblich verändert und von steuerfinanzierten hin zu umlagefinanzierten Instrumenten verschoben. In den 1990ern wurden erstmals steuerfinanzier-

te Zuschussprogramme wie Decent Homes und Warm Front (von 1991-2000 unter dem Namen ‚Home Energy Efficiency Scheme‘) für einkommensschwache Haushalte z. B. für den Austausch alter Heizkessel aufgelegt. Das Zuschussvolumen ist zunächst stark angestiegen und lag im Jahr 2010 bei mehr als 400 Mio. €. Warm Front hat Energieeffizienzmaßnahmen in 2,3 Mio. Haushalten gefördert, vor allem einfache Einzelmaßnahmen wie Hohlwanddämmungen, Dachdämmungen und der Austausch von alten ineffizienten Heizkesseln [6]. Der Standard Decent Homes wurde für Mieter kommunaler Wohnungen entwickelt. Damit soll ein Mindeststandard bei der Heizung bzw. der Isolation erreicht werden. Bis 2010 wurden laut staatlichen Angaben mehr als 1 Mio. Wohnungen auf diesen Mindeststandard gebracht, indem alte Heizsysteme durch neue ersetzt, sowie die Isolation der Wohnungen verbessert wurde [7].

Winter Fuel Payments wurden 1997 nach dem Regierungswechsel eingeführt. Dies ist ein steuerfinanziertes Programm, welches lediglich im Winter einen Heizkostenzuschuss an Rentnerinnen und Rentner zahlt. Energieeffizienzmaßnahmen werden von diesem Programm nicht finanziert. Im Winter 2010/2011 wurden Heizkostenzuschüsse von mehr als 3,5 Mrd. € ausbezahlt. Dies ist jedoch abgesenkt worden und im Winter 2013/2014 sollen nur noch 2,6 Mrd. € an Programmmitteln vergeben werden [8].

Winter Fuel Payments wurden immer wieder kritisiert, da die Zuschüsse keine Energieeffizienzmaßnahmen finanzieren, welche langfristig das Problem hoher Heizkosten deutlich reduzieren könnten, während Heizkostenzuschüsse am Grundproblem nichts ändern [9]. Außerdem werden die Winter Fuel Payments unabhängig vom Einkommen an alle Menschen im Rentenalter gezahlt, obwohl nur 20 % dieser Gruppe als energiearm klassifiziert sind. Ein ähnliches Instrument stellen die Cold Weather Payments dar – dies sind ebenfalls steuerfinanzierte Zuschüsse, die aber nur an besonders kalten Tagen an Haushalte, die Sozialleistungen beziehen, ausbezahlt werden.

Parallel führte die Stromregulierungsbehörde OFFER die ersten Energieeffizienzverpflichtungen ein, welche einen nicht



unwesentlichen Anteil der Energieeffizienzmaßnahmen einkommensschwachen Haushalten zukommen ließen. Energieeffizienzverpflichtungen haben sich im Laufe der Jahre zum wichtigsten Instrument im Bereich Gebäudesanierung entwickelt und in den Jahren 2008–2012 den Energiebedarf von Wohngebäuden um ca. 1–2 % Jahr für Jahr gesenkt. 40 % der Maßnahmen mussten im Rahmen des Carbon Emissions Reduction Target (CERT) in der sog. Priority Group, einer Gruppe aus im Wesentlichen sozial schwachen Haushalten, umgesetzt werden [10]. Die parallel verlaufende Energieeffizienzverpflichtung Community Energy Savings Programme (CESP) fokussierte auf die strukturschwächsten Gebiete in Großbritannien. Seit Januar 2013 wurden CERT und CESP von der Energy Company Obligation (ECO) abgelöst, welche ca. 650 Mio. € an Zuschüssen pro Jahr für Energieeffizienzmaßnahmen in einkommensschwachen Haushalten und strukturschwachen Gebieten auslösen soll.

Ein weiteres umlagefinanziertes Programm ist der Warm Home Discount, der reine finanzielle Transferleistungen und keine Energieeffizienzmaßnahmen beinhaltet. Die Energieversorger sind verpflichtet, von 2011–2015 ca. 1,2 Mrd. € in Form von Ermäßigungen und Rückerstattungen an einkommensschwache Haushalte zu richten [11].

Wie bereits angedeutet, hat es in den letzten Jahren eine deutliche Verschiebung von den Zuschussprogrammen hin zu den umlagefinanzierten Energieeffizienzverpflichtungen gegeben (siehe Abb.). Diese stellen mittlerweile das einzige substanzielle Politikinstrument zur Reduzierung der Energiearmut dar. Die steuerfinanzierten Zuschussprogramme sind zum großen Teil ausgelaufen – Warm Front wurde im Januar 2013 beendet und das Decent Homes-Programm wird zurzeit abgewickelt. Allerdings wurden die umlagefinanzierten Programme nicht im gleichen Maße ausgebaut, um den Wegfall der Zuschussprogramme zu kompensieren – faktisch ist es zu einer Budgetkürzung von fast 30 % gekommen, wenn man die Gesamtinvestitionen aus umlage- und steuerfinanzierten Programmen betrachtet [12].

Herausforderungen der Umsetzung und Zielkonflikte

Die oben beschriebenen Programme haben im Laufe der Zeit mit einer Reihe von Herausforderungen zu kämpfen gehabt. Ein bis heute ungelöster Streitpunkt ist die Identifikation von energiearmen Haushalten, die für eine zielgerichtete Umsetzung der Programme notwendig ist. Die Zugehörigkeit zur Gruppe der energiearmen Haushalte wurde im Wesentlichen über Kriterien ermittelt, wie das Beziehen bestimmter Sozialleistungen, die wiederum an das Einkommen gekoppelt sind. Allerdings sind solche Kriterien sehr ungenau und nur 26–40 % der von Warm Front bezuschussten Haushalte und weniger als 25 % der von den Energieeffizienzverpflichtungen geförderten Priority Group fallen in die Kategorie energiearm (vgl. Tabelle). Dies bedeutet, dass der Großteil der Maßnahmen in nicht energiearmen

Tab.: Zielgenauigkeit der verschiedenen Politikinstrumente [12]

Politikinstrument	Zielgenauigkeit	
	% der Empfänger welche energiearm sind	% der energiearmen Haushalte welche zur Förderung berechtigt sind
Warm Front		
vor April 2011	26-40 %	35-53 %
April 2011-Sep 2012	unbekannt	77 %
Winter Fuel Payments	19 %	50 %
Energieeffizienzverpflichtungen		
Energy Efficiency Commitment 2005-08 Priority Group	22 %	58-70 %
Carbon Emissions Reduction Target 2008-12 Priority Group	24 %	unbekannt
Carbon Emissions Reduction Target 2008-12 Super Priority Group	> 24 %	unbekannt
Community Energy Saving Programme 2009-12	> 22,4 %	unbekannt
Energy Company Obligation 2013-2015 Affordable Warmth Obligation	37,2 %	51,8 %
Energy Company Obligation 2013-2015 Carbon Saving Communities Obligation	26,9 %	12,4 %
Warm Home Discount	28 %	unbekannt

Haushalten umgesetzt wurde. Theoretisch wäre eine höhere Präzision in der Erfassung energiearmer Haushalte durchaus möglich, die Identifikationskosten steigen jedoch entsprechend an und übersteigen schließlich sogar die Kosten der umgesetzten Energieeffizienzmaßnahmen.

Ein weiteres Problem in der Identifikation ist das soziale Stigma, das mit einer Klassifizierung basierend auf Sozialleistungen einhergeht. Beteiligte Haushalte haben immer wieder berichtet, dass sie das Offenlegen ihrer Abhängigkeit von staatlichen Zahlungen als entwürdigend wahrnehmen.

Die regressiven Effekte von Energiepreiserhöhungen wurden oben bereits erwähnt. Da die Energieeffizienzverpflichtungen und der Warm Home Discount umlagefinanziert sind, tragen diese Programme direkt zu einer Erhöhung der Energiepreise bei (ähnlich wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz), was wiederum einen negativen Effekt auf die Energiearmut insgesamt hat. Steuerfinanzierte Instrumente sind also mit Bezug auf Energiearmut klar vorzuziehen.

Insbesondere Energieeffizienzverpflichtungen können, wenn nicht entsprechend reguliert, zu einer Verschärfung der regressiven Effekte beitragen. Energieversorger sind durch den Wettbewerb im Energiemarkt darum bemüht, ihre Verpflichtungen so

günstig wie möglich abzuwickeln und zielen vor allem auf einkommensstarke Haushalte ab. Einkommensstarke Haushalte haben in der Regel eine höhere Bildung und sind empfänglicher für Energieeffizienzmaßnahmen. Sie können einen höheren Eigenanteil beitragen (Energieeffizienzmaßnahmen in Haushalten der Priority Group wurden in der Vergangenheit vollständig finanziert) und wohnen in größeren Wohneinheiten, die sich für kosteneffizientere Energieeffizienzmaßnahmen eignen [13].

Bei aller Kritik an den bestehenden Instrumenten darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Politikinstrumente erhebliche Verbesserungen der Energieeffizienz des Gebäudebestandes erreicht haben, die insbesondere einkommensschwachen Haushalten zugutegekommen sind. Im Jahr 2011 verbrauchten die Haushalte 17 % weniger Energie als im Jahr 2000, der Gasverbrauch ging sogar um 20 % zurück. Eine differenzierte Analyse der bereits implementierten Politikinstrumente hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit in Deutschland steht noch aus – es bleibt zu hoffen, dass hier in naher Zukunft erste Schritte unternommen werden.

Anmerkungen

[1] Boardman, B.: Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth, London 1991.

[2] Bradshaw, J.: Introduction. In: Bradshaw, J. & Harris, T.: Energy and social policy, London 1983.

[3] Boardman, B.: Fixing Fuel Poverty. Challenges and solutions, London 2010.

[4] Hills, J.: Getting the measure of fuel poverty. Final report of the Fuel Poverty Review, London 2012.

[5] Mayer, I.: Energiearmut: Der weiße Fleck in der deutschen Forschungslandschaft, „et“ 63 Jg. (2013), Heft 6, S. 61-63.

[6] Watson, C., Bolton, P.: Warm Front Scheme, In: House of Commons Library: Science and Environment Social and General Statistics, London 2012.

[7] National Audit Office: The Decent Homes Programme, London 2010.

[8] Kennedy, S.: Winter Fuel Payments update, In: House of Commons Library, London 2013.

[9] Schofield, A., Rosenow, J., Barker, J.: Getting Warmer? Homes, energy efficiency and microgeneration in the UK, London 2010.

[10] Rosenow, J.: Energy Savings Obligations in the UK – A History of Change, in: Energy Policy 49, S. 373–382.

[11] Ofgem: Warm Home Discount Supplier Guidance Version 2 2013, London 2013.

[12] Jansz, A., Guertler, P.: The impact on the fuel poor of the reduction in fuel poverty budgets in England, London 2012.

[13] Rosenow, J., Platt, R., Flanagan, B.: Fuel poverty and energy efficiency obligations. The case of the Supplier Obligation in the UK, Energy Policy 62 (2013), S. 1194–1203.

*J. Rosenow, Senior Consultant, Ricardo-AEA, Oxford
jan.rosenow@ricardo-aea.com*